

## Introduzione

Il PIAO (Piano integrato di attività ed organizzazione) è stato introdotto con l'art.6 del D.L.80/2021 per dare attuazione ad un vincolo dettato dall'Unione Europea nell'ambito dei finanziamenti<sup>1</sup> del Piano nazionale di ripresa e resilienza (d'ora in poi PNRR): potenziare l'attività di programmazione delle pubbliche amministrazioni e contestualmente semplificarne i documenti e gli adempimenti.

Nel caso del Piano integrato, il rafforzamento e la semplificazione si concretizzano, sostanzialmente, con l'unificazione di molteplici documenti previsti dalla normativa previgente, stimolando le strutture di un ente a programmare insieme, ed in modo unitario, le strategie dell'ente, superando la logica ed il metodo della programmazione settoriale.

Come si evince, infatti, dalla relazione illustrativa al d.P.R. PIAO<sup>2</sup> *“il Piano ha l'obiettivo di assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni (ad esempio, piano triennale dei fabbisogni, piano della performance, piano di prevenzione della corruzione, piano organizzativo del lavoro agile), racchiudendoli in un unico atto.*

Rimarca profondamente questa funzione integrativa lo stesso Consiglio di Stato *“il Piao deve costituire uno strumento unitario, “integrato” (lo rende esplicito la definizione stessa), che sostituisce i piani del passato e li “metabolizza” in uno strumento nuovo e omnicomprendente, crosscutting, che consenta un'analisi a 360 gradi dell'amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare*<sup>3</sup>.

Le finalità che si vogliono perseguire con il PIAO sono, pertanto, quelle di *“colmare il deficit strutturale di strategia tipico della pleora degli strumenti di pianificazione, provando a dare un senso organico e integrato alla direzione di marcia”*<sup>4</sup>

L'integrazione inoltre *“andrebbe ricercata orizzontalmente tra unità organizzative abituate a programmare in silos e verticalmente tra obiettivi di performance operativa, gestione dei rischi e*

---

<sup>1</sup> Il Piano integrato di attività ed organizzazione fa parte di M1C1 – Riforma 1.9. Riforma della PA - Gestione strategica delle risorse umane nella PA M&T 59. Sub-investimento 2.2.5 (16,4 milioni di euro) e sub-investimento 2.3 (24,3 milioni di euro). Si tratta di progetti relativi ai nuovi strumenti di programmazione e gestione delle risorse umane, dalla pianificazione strategica dei fabbisogni all'outcome-based performance, che accompagneranno la riforma del pubblico impiego e dei percorsi di crescita. <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/governo--via-libera-alla-prima-relazione-sul-pnrr.html>

<sup>2</sup> D.P.R.81/2022 “Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piano integrato”

<sup>3</sup> Cons.St., sez. cons., 2 marzo 2022, n. 506 par.4.1 <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/il-consiglio-di-stato-ha-reso-parere-favorevole-condizionato-sullo-schema-di-regolamento-sugli-adempimenti-relativi-ai-piani-assorbiti-dal-piano-integ>

<sup>4</sup> R. Saporito “Piao in arrivo: mero adempimento o rilancio della strategia?”

<https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/valorepubblico/pubblica-amministrazione/piao-in-arrivo-mero-adempimento-o-rilancio-della-strategia>.

*miglioramento organizzativo e di rafforzamento delle competenze professionali, diretti alla creazione di Valore Pubblico.*<sup>5</sup>

La grande innovazione del Piano integrato è proprio la sua proiezione alla creazione di *valore pubblico* ed ogni sezione che lo costituisce si orienta ad esso che diviene il fine ultimo di un'amministrazione.

Con il PIAO la performance diviene la leva per creare il valore pubblico e la disciplina di prevenzione della corruzione la leva per proteggerlo.

Viene evidenziato, quindi, un elemento di discontinuità con il passato: la necessità di “*orientare il cambiamento al valore pubblico*”, cioè alla concreta realizzazione di obiettivi che migliorano la qualità della vita dei cittadini o degli utenti destinatari dell'attività della Pubblica Amministrazione ANCI rimarca anche un altro obiettivo voluto dal legislatore del PIAO “*assicurare una migliore qualità e trasparenza dell'attività amministrativa e dei servizi ai cittadini ed imprese*”<sup>6</sup>

Compito del PIAO, pertanto, è generare numerosi ed importanti effetti per i comportamenti concreti delle P.A., oltre che nella direzione dello stimolo alla programmazione unitaria e alla messa in luce della sua importanza.

Nella concreta attuazione di questa misura si sono registrati ritardi rispetto al percorso voluto dal legislatore.

Il testo iniziale prevedeva che, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione<sup>7</sup> dovevano essere emanati i due decreti indispensabili per la sua adozione, cioè il d.PR. con cui si individuavano i documenti assorbiti dal PIAO ed il D.M. del ministro della Pubblica Amministrazione, d'intesa con quello dell'economia e delle finanze, che doveva approvare lo schema tipo di Piao utilizzabile da tutte le P.A.

Entro questa scadenza, tuttavia, si sono avuti semplicemente i primi pareri positivi della Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed Enti Locali; di conseguenza il termine è stato successivamente spostato.

I documenti in parola sono stati effettivamente emanati in seguito; si tratta del D.P.R n.81/2022 e del Decreto n.132/2022<sup>8</sup> del Ministro della Pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

---

<sup>5</sup> Deidda Gagliardo E., Cepiku D., Come fare un PIAO 2023 di qualità: semplificare, integrare e partecipare per creare Valore Pubblico, in <https://www.forumpa.it/riforma-pa/come-fare-un-piao-2023-di-qualita-semplificare-integrare-e-partecipare-per-creare-valore-pubblico/>

<sup>6</sup> Anci Quaderno operativo sul Piano integrato di attività ed organizzazione <https://www.anci.it/il-quaderno-anci-con-indicazioni-operative-sul-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-piao/>

<sup>7</sup> Che si è concretizzato il 7 agosto 2021, quindi entro il 3 dicembre dello stesso anno 2021

<sup>8</sup> Recante lo schema del Piao, nonché le modalità semplificate per gli enti con meno di 50 dipendenti.

All'indomani della sua approvazione il ministro della Pubblica amministrazione ha così commentato la riforma *“il Piano è un altro passo nella direzione di garantire alla PA efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance, perché supera la pleora degli strumenti di programmazione a favore di un disegno organico e integrato della strategia di ciascun ente. Programmare meglio per funzionare meglio”*<sup>9</sup>.

Il ministro ha specificato inoltre che attraverso il PIAO si vuole *“coordinare a livello locale la grande numerosità di innovazioni offerte dalle riforme in corso. L'agenda della semplificazione, della digitalizzazione, dell'investimento in capitale umano (offerto da concorsi e nuove opportunità di formazione) richiedono di essere coordinate in maniera organica*<sup>10</sup>*e le diverse sezioni che costituiscono il PIAO mirano, appunto a dare pianificazione a questi aspetti.*

Un'ulteriore innovazione del Piano integrato è quello di spostare l'attenzione sui risultati di impatto degli investimenti e non solo di loro messa a terra, con una logica simile a quella che governa il P.N.R.R.

La scelta legislativa si presenta sul terreno concreto però non del tutto felice quanto alla formulazione normativa ed alla strumentazione tecnica, con particolare riferimento allo scarso coordinamento con altri vincoli dettati dal legislatore e, talvolta con previsioni dello stesso provvedimento.

Tali dubbi sono stati formulati da più parti: ex pluris dal Consiglio di Stato<sup>11</sup> nei pareri che ha fornito sullo schema di d.P.R. che sullo schema di decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione contenente il PIAO tipo, parere quest'ultimo che è stato sollecitato direttamente dal Consiglio di Stato.

Basti pensare che il comma 5 dell'art.6 del D.L. n..80/2021, non dispone direttamente l'abrogazione delle norme di legge che impongono alle PA di darsi degli specifici piani, né prevede che ciò avvenga con il citato d.P.R. di delegificazione, ma si limita a stabilire che con quest'ultimo provvedimento *“sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello cui al presente articolo”*; il che costituisce una scelta che dobbiamo ritenere come significativamente diversa dall'abrogazione, aprendo numerosi dubbi sulla portata effettiva della disposizione.<sup>12</sup>

Nell'implementazione del PIAO non va dimenticato il particolare momento che il nostro paese, ed in particolare le pubbliche amministrazioni, stanno attraversando legato all'attuazione del PNRR; Siamo

---

<sup>9</sup> <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/01-07-2022/pa-operativo-nuovo-portale-piao>

<sup>10</sup> idem

<sup>11</sup> Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506; Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 26 maggio 2022, n. 902

<sup>12</sup> Per un approfondimento si veda C. Tubertini, *“La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2022

infatti in presenza di una nuova sfida che, non a caso, è stata lanciata nell'ambito dell'attuazione del PNRR e che costituisce uno dei vincoli che ci sono stati dati in questo ambito.

La presenza di un'ingente quantità di risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali, in particolare, impone un doveroso salto di qualità nella cultura amministrativa e nella capacità applicativa, soprattutto sul terreno della programmazione unitaria; quindi nella direzione del PIAO.

La buona gestione della cosa pubblica, caratterizzata specie in questo periodo da un numero ingente e di notevole portata di obiettivi da raggiungere, trova in maniera più evidente un necessario presupposto nell'attività di pianificazione e di programmazione.

Mentre la pianificazione ha ad oggetto l'individuazione degli obiettivi da raggiungere a lungo termine la programmazione ha ad oggetto l'organizzazione di attività a breve periodo, ma le due azioni del pianificare e programmare sono legate dal fine. Queste due azioni necessitano di una visione complessiva il più possibile integrata e questa è la ratio sottintesa alla volontà legislativa che ha portato all'introduzione dei PIAO.

## Gli obiettivi del Piao: un'introduzione

Nel corso del 2021 e 2022 sono stati emanati alcuni decreti,<sup>13</sup> fra loro collegati, con l'intento di dare attuazione al P.N.R.R., ma anche, in parallelo, per migliorare la capacità di agire e la funzionalità delle pubbliche amministrazioni, nonché l'efficienza della giustizia.

La riforma (orizzontale) della PA è una delle missioni del PNRR, e la *“Buona Amministrazione semplificazione”* ha nel suo eclettico impianto tra le finalità quella di *“eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese”*.

Nel PNRR troviamo anche, tra le *“Riforme Abilitanti”*, *l'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*, dove si chiarisce che *“la corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi. La semplificazione normativa, dunque, è in via generale un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi”*, al punto da scrivere che *“vi sono, in particolare, alcune norme di legge che possono favorire più di altre la corruzione. Si rende, dunque, necessario individuare prioritariamente alcune di queste norme e procedere alla loro abrogazione o revisione”*, giungendo a sostenere che *“occorre semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; e le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico. Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti”*.

Il Piano condivide una visione, promossa già da diverso tempo in dottrina<sup>14</sup> e dalle organizzazioni internazionali<sup>15</sup>, secondo la quale la semplificazione normativa e amministrativa rappresenta un

---

<sup>13</sup> Il riferimento è principalmente al D.L. 31.5.,2021, n.77 convertito nella l.29.7.2021, n.108, che prende in esame il tema della governance del PNRR – attraverso il rafforzamento delle strutture amministrative e lo snellimento delle procedure e del D.L. 9.6.2021 n.80 – il c.d. “decreto reclutamenti” emanato per consentire di applicare il PNRR attraverso una serie di assunzione di riforme e, più recentemente, del D.L.30.4.2022, n.36 convertito nella l.29.6.2022, n.79, contenente disposizioni ulteriori per dare attuazione, in campi diversi, alle misure del PNRR.

<sup>14</sup> Cfr. in questo senso F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Diritto Amministrativo*, 4/2016, 623 ss.

<sup>15</sup> Cfr. in particolare il lavoro dell'Intergovernmental Working Group (IRG) delle Nazioni Unite che ha lo scopo di monitorare l'attuazione della Convenzione contro la corruzione del 2003, il quale stabilisce all'art. 10, lett. b), della che *“la semplificazione, se del caso, delle procedure amministrative al fine di facilitare l'accesso degli utenti alle autorità decisionali competenti”* mentre alla lettera c) *la pubblicazione d'informazioni, comprese eventuali relazioni periodiche sui rischi di corruzione nella propria pubblica amministrazione*; cfr. inoltre, i lavori del Working Group on Bribery (WGB) dell'OCSE che monitora l'attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 dicembre 1997

presupposto necessario alla prevenzione della corruzione che si anniderebbe nelle complicità del sistema.

In questo senso, può essere letto il DL n. 80/2021<sup>16</sup>, dove nelle intenzioni si attua la semplificazione e la resilienza, spinta che trova già nel suo titolo una esemplare semplificazione *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”*. L’art. 6, *Piano integrato di attività e organizzazione*, del D.L. 80/2021, segna questa esigenza di semplificazione e, nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, si precisa che lo strumento *“ha l’obiettivo di razionalizzare e semplificare i numerosi adempimenti pianificatori previsti a legislazione vigente a carico delle pubbliche amministrazioni. In particolare, si prevede che venga adottato un solo piano, di durata triennale e aggiornato annualmente, che comprende e assorbe i contenuti dei diversi piani allo stato prescritti a carico delle amministrazioni”*<sup>17</sup> con lo scopo di abrogare una serie di norme e coniugare, in un unico documento di organizzazione, una molteplicità di *“PIANP”* e *“Adempimenti”*.

All’indomani dell’approvazione del D.L.80/2021 dal solo art.6, sembrava potersi evincere che il PIAO sarebbe diventato l’unico strumento di programmazione dell’amministrazione.

Quando sono circolate le bozze, del D.M attuativo<sup>18</sup> ed in Conferenza unificata del 2 dicembre 2021 è stato reso parere su tale schema, si è compreso, invece, che il PIAO sarebbe stato esclusivamente uno strumento di razionalizzazione organizzativa operativa.

---

<sup>16</sup> Per un approfondimento sul decreto 80/2021 si veda M.P. Monaco, *“Dal PNRR al decreto legge n. 80/2021”* in *Giornale diritto amministrativo* 1/2022, 10-16; Alessandra Villa, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in *Giornale diritto amministrativo* 1/2022, 27-33); Benedetto Cimino, *Il completamento del percorso di de-quotazione del pubblico concorso* in *Giornale diritto amministrativo* 1/2022, 17-26); L. Carbonara, C. Cataldi, C. Ciccodicola, C. Lacava, L. Saltari, *Pandemia e assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni* in *Giornale diritto amministrativo* 1/2022, 34-70.

<sup>17</sup> <https://senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/54162.pdf>

<sup>18</sup> Previsto al comma 6 dell’art.6 del d.l.80/2021

Gli strumenti di programmazione finanziaria (per gli enti locali DUP<sup>19</sup>, Bilancio di previsione<sup>20</sup> e PEG<sup>21</sup>) non sono stati, infatti, accorpati nel Piano e la programmazione operativa è stata concepita

---

<sup>19</sup> Il DUP viene istituito con il nuovo art. 170 del TUEL, introdotto dall'articolo 74 del D.L.gs. n.118/2011, ad opera del comma 1, lettera aa) del D.L.gs. n.126/2014 e disciplinato anche attraverso il punto n.8 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di Bilancio. Il DUP ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente. Entro il 31 Luglio di ciascun anno, la Giunta presenta al Consiglio tale documento per le conseguenti deliberazioni. Il DUP costituisce, atto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione e nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

Si compone di due sezioni: la sezione strategica e la sezione operativa.

La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione. Le due sezioni vengono, inoltre, disciplinate, in modo più approfondito, dal Principio contabile applicato concernente la programmazione di Bilancio, contenuto nell'allegato n.4/1 al D.L.gs n.118/2011, ai relativi punti 8.1 e 8.2.

La Sezione Strategica (SeS) individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che possono avere un impatto di medio e lungo periodo, le politiche di mandato che l'ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato. Sono, inoltre, indicati gli strumenti attraverso i quali l'ente locale intende rendicontare il proprio operato, nel corso del mandato, in maniera sistematica e trasparente, per informare i cittadini in merito al livello di realizzazione dei programmi, al raggiungimento degli obiettivi e alle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa. Nel primo anno di mandato amministrativo, individuati gli indirizzi strategici, sono definiti, per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato. Per ognuno di tali obiettivi strategici è individuato anche il contributo che il gruppo amministrazione pubblica può e deve fornire per il suo conseguimento. L'individuazione degli obiettivi strategici consegue a un processo conoscitivo di analisi strategica delle condizioni esterne all'ente e di quelle interne, sia in termini attuali che prospettici e alla definizione di indirizzi generali di natura strategica.

• La Sezione Operativa (SeO), ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. Tre sono gli scopi fondamentali di tale documento:

a) definire con riferimento all'ente e al gruppo amministrazione pubblica, gli obiettivi dei programmi all'interno delle singole missioni. Con specifico riferimento all'ente devono essere indicati anche i fabbisogni di spesa e le relative modalità di finanziamento;

b) orientare e guidare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta;

c) Costruire il presupposto dell'attività di controllo strategico e dei risultati conseguiti dall'ente, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi nell'ambito delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione. Per quanto riguarda, invece, il contenuto, la SeO comprende la programmazione operativa dell'ente, in materia di lavori pubblici, personale e patrimonio predisposta il base alle previsioni e agli obiettivi fissati nella SeS avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale. Costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente. È redatta per il suo contenuto finanziario, per competenza con riferimento all'intero periodo considerato, e per cassa con riferimento al primo esercizio;

si fonda, inoltre, su valutazioni di natura economico-patrimoniale e copre un arco temporale pari a quello del bilancio di previsione.

Nel DUP devono essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il legislatore, compreso il legislatore regionale e provinciale, prevede la redazione ed approvazione. Tali documenti sono approvati con il DUP, senza necessità di ulteriori deliberazioni. Il principio contabile sulla programmazione al punto 8.2 prevede infatti che il contenuto minimo della sezione operativa del DUP è costitutivo anche:

dalla programmazione dei lavori pubblici svolta in conformità al programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali di cui all'articolo 21 del D.L.gs. n. 50 del 2016;

dalla programmazione degli acquisti di beni e servizi svolta in conformità al programma biennale di forniture e servizi di cui all'articolo 21, comma 6 del D.L.gs. n. 50 del 2016;

dalla programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale e annuale;

dal piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali.

Sul DUP si veda anche D. Lanza, "Il DUP quale elemento essenziale della programmazione strategica", Azienditalia 5/2015

come legata e conseguente, sia da un punto di vista contenutistico in primis, sia temporale, alla programmazione finanziaria.

Una riflessione merita, in tema di obiettivi, il termine “*integrato*” che porta con sé, uno dei fini a cui deve tendere questo tipo di programmazione che è quello di: lavorare in team, coordinarsi, fare gioco di squadra coinvolgendo tutta la struttura al perseguimento degli obiettivi.

Si tratta di aspetti che, nel momento in cui sono andate a svilupparsi nuove modalità lavorative<sup>22</sup>, che non presuppongono la continua presenza fisica in servizio, diventano ancora più importanti.

Il coordinamento, il confronto e l’integrazione sono chiesti, non solo a livello di singola struttura, ma anche con altre P.A, soprattutto, in quelle di minori dimensioni dove, il raggiungimento di alcuni obiettivi, può dipendere proprio da sforzi congiunti.

Tornando al dettato normativo il legislatore assegna al piano integrato tre precisi obiettivi:

- Assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa

---

<sup>20</sup> Secondo quanto previsto dalla nuova versione dell'articolo 162, modificata dall'articolo 74 del D.Lgs n.118/2011, gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario riferito ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le revisioni di competenza degli esercizi successivi, osservando i principi contabili generali e applicati al D.Lgs n.118/2011 e successive modificazioni. Tale bilancio, come disposto dal comma 6 dell'articolo 162, è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero di disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità. Il bilancio, inoltre, deve essere redatto nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità, sostenuti da analisi riferite ad un adeguato arco di tempo o, in mancanza, da altri idonei parametri di riferimenti.

<sup>21</sup> Tale documento è disciplinato dall'articolo 169 del TUEL e dal Principio contabile applicato concernente la programmazione di Bilancio al punto n.10. Secondo quanto contenuto all'interno di entrambi i documenti, il PEG, deriva da un processo interattivo tra la Giunta e la dirigenza dell'ente ed è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio di previsione e deliberato in coerenza con quest'ultimo e con il Documento Unico di Programmazione. Individua, in modo particolare, gli obiettivi della gestione, provenienti dalla Sezione Operativa del DUP stesso, ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.

Rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale si guida la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi, finalizzata alla definizione degli obiettivi di gestione, all'assegnazione delle risorse necessarie (di tipo finanziario, umano e strumentale) al loro raggiungimento e alla successiva valutazione. Nel PEG, le entrate sono articolate in titoli, tipologie, categorie, capitoli, ed eventualmente in articoli, secondo il rispettivo oggetto. Le spese, invece, sono articolate in missioni, programmi, titoli, macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli. È redatto per competenza e per cassa con riferimento al primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, nei restanti esercizi è redatto per competenza. Ha natura previsionale e finanziaria, contenuto programmatico e previsionale e può contenere dati di natura extracontabile. Ha, inoltre, carattere autorizzatorio, da un lato, poiché definisce le linee guida espresse dagli amministratori rispetto all'attività di gestione dei responsabili dei servizi, e dall'altro, poiché le previsioni finanziarie in esso contenute costituiscono limite agli impegni di spesa assunti dai responsabili dei servizi. Ha rilevanza organizzativa, in quanto distingue le responsabilità di indirizzo, gestione e controllo in esso connesse. Il Peg è approvato entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio e consegna ai responsabili di settore la previsione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane che dovranno essere gestite nell'arco temporale stabilito dal PEG e necessarie alla realizzazione degli obiettivi loro assegnati e indicati nella sessione operativa del DUP.

<sup>22</sup> Pensiamo allo sviluppo dello smart working che si è avuto nelle PA dal periodo pandemico



- Migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese
- Procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso.

Andando a suddividere tali obiettivi per un'analisi dettagliata degli stessi si può arrivare ad individuarne sei:

1. Assicurare la qualità dell'attività amministrativa;
2. Assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa
3. Migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese
4. Procedere alla costante e progressiva semplificazione
5. Procedere alla reingegnerizzazione dei processi
6. Procedere alla reingegnerizzazione del diritto di accesso.

## La qualità dell'azione amministrativa e la sua semplificazione

La prima, la terza e la quarta finalità costituiscono un tratto tipico della legislazione sulle P.A. o per meglio dire delle norme che, a partire dal c.d. rapporto Giannini del 1979<sup>23</sup>, il legislatore ha ripetutamente dettato per migliorare la qualità dell'attività amministrativa e dei servizi erogati ai cittadini.

Siamo in presenza di una lunga serie di disposizioni: le previsioni legate alla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro<sup>24</sup>; le c.d. leggi Bassanini del periodo 1997 – 2001, con la c.d. seconda privatizzazione del rapporto di lavoro<sup>25</sup>, l'introduzione dell'autocertificazione e la semplificazione delle attività amministrative; la legge c.d. Frattini del 2002<sup>26</sup>, con il tentativo di introduzione su larga scala del c.d. “spoil system”; la legge c.d. Brunetta del 2009<sup>27</sup>, con la c.d. ripubblicizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e la valutazione del merito; la legge c.d. Madia<sup>28</sup>, che limita la c.d. ripubblicizzazione e le norme sul merito; infine, le nuove leggi c.d. Brunetta, che modificano le regole sulle assunzioni, introducono strumenti per l'attuazione del PNRR e scommettono sulla valorizzazione del personale pubblico.

Tutto questo percorso ha avuto alla base il convincimento che uno dei fattori, che pesano negativamente sullo sviluppo del nostro paese, è costituito dalla constatazione che, nel rapporto costi benefici dell'attività delle PA, i costi superano i risultati positivi, per cui il miglioramento di questi esiti costituisce priorità da perseguire.

Vi sono, inoltre, ampi margini di semplificazione che devono essere realizzati, anche utilizzando le opportunità offerte dalla diffusione degli strumenti informatici e telematici.

In tempi recenti, proprio in questo senso, vanno le leggi ed i grossi investimenti che, attraverso il P.N.R.R si attuano, per una sempre maggiore digitalizzazione della P.A.

---

<sup>23</sup>M.S Giannini, “Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello stato” 16 novembre 1979 <https://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>

<sup>24</sup> La cosiddetta “*privatizzazione*” del lavoro pubblico è stata scandita da due fondamentali leggi delega: la legge n. 421 del 1992, sulla base della quale è stato emanato il D.LGS. n. 29 del 1993, successivamente modificato da due ulteriori decreti legislativi, il n. 470 ed il n. 546 del 1993. Tale complesso di norme ha costituito ciò che è stato definito dai giuristi “la prima privatizzazione del pubblico impiego

<sup>25</sup> Per un approfondimento sulla seconda privatizzazione si veda ad esempio D'Antona Massimo “Lavoro pubblico e diritto del lavoro: La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassani” in [http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/04/Dottrina\\_DAntona\\_La-seconda-privatizzazione.pdf](http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/04/Dottrina_DAntona_La-seconda-privatizzazione.pdf)

<sup>26</sup> La legge, 15 luglio 2002 n. 145, recante “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato”

<sup>27</sup> decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”

<sup>28</sup> La Legge 124/2015 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, meglio conosciuta come Legge Madia di Riforma della PA da cui è scaturito il D.L.gs. 25.52017, n. 75 che è intervenuto. ampiamente sulle norme del D.L.gs. 30.3.2001, n. 165., che può considerarsi il testo unico in cui è confluito l'intero moto di riforma del lavoro con le pubbliche amministrazioni denominato, con approssimazione, “privatizzazione”. Il

Questi spazi di semplificazione vanno perseguiti, tanto con riferimento alle regole procedurali interne, delle singole amministrazioni, quanto alle regole che presiedono ai rapporti tra i vari enti e con riferimento a quelli intrapresi con i cittadini.

Con la normativa sul PIAO il legislatore interviene ancora in questa direzione vedendo, in questo caso nella programmazione, uno strumento per migliorare la capacità di governo.

Lo sforzo e la novità di pianificazione integrata, che introduce il PIAO, vogliono andare nella direzione di superare la logica compilativa di approccio prevalentemente formalistico a tale fondamentale adempimento.

Lo stesso Consiglio di Stato nel suo primo parere il 506/2021 reso sullo schema di D.P.R (cui al comma 5 dell'art. 6 del D.L.80/202) consapevole della novità introdotta e delle difficoltà riscontrabili auspica che si attuino specifiche attività di formazione adeguata di personale per introdurre *“una cultura nuova della programmazione, che possa far evolvere quella di chi oggi redige i singoli piani (rectius, sottopiani del Piao) con un approccio che appare prevalentemente formalistico e non result oriented”*.

Attraverso il PIAO, il miglioramento della qualità, si persegue con un maggior coordinamento dell'attività programmatoria, orientandola alle reali esigenze dell'Ente, nonché, a soddisfare i bisogni di tutti i portatori d'interesse, quindi, secondo logiche promotrici di approcci equi ed inclusivi,<sup>29</sup> che non dimentichino nessun soggetto nei confronti dei quali l'Ente è legittimato e tenuto ad intervenire. Approcci che devono anche essere sostenibili, nel rispetto degli equilibri complessivi di salubrità amministrativa, e caratterizzati anche dall'attenzione alla componente intergenerazionale, per cui le politiche attuali non pregiudichino la possibilità di sviluppo e benessere delle generazioni future.

---

<sup>29</sup> L'art. 6 al comma 2 lettera e) auspica che le procedure di semplificazione e reingegnerizzazione passino anche attraverso la condivisione dell'utenza.