
Piano integrato di attività e organizzazione e Bilancio: un nesso inscindibile

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa al Position Paper a cura di Astrid avente ad oggetto **"PIAO e Bilancio: un nesso inscindibile"**.

Riferimenti normativi del Piano integrato di attività e organizzazione

Il PIAO, Piano integrato di attività e organizzazione, è un nuovo adempimento semplificato per le pubbliche amministrazioni. È stato introdotto all'articolo 6 del decreto legge n. 80/2021, *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, il cosiddetto **"Decreto Reclutamento"** convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Il piano prevede che le amministrazioni con più di 50 dipendenti, esclusi gli istituti scolastici, debbano riunire in quest'unico atto tutta la programmazione, finora inserita in piani differenti, e relativa a:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati:
 - o al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale
 - o allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali
 - o e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- L'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;

- le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.
- le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione dell'utenza mediante gli strumenti.

Il 29 dicembre 2021 il Consiglio dei ministri approva, lo schema di Decreto del Presidente della Repubblica che individua e abroga gli adempimenti relativi ai piani, diversi da quelli economico-finanziari, che saranno assorbiti dal PIAO.

Dopo l'approvazione in Conferenza Unificata il 9 febbraio 2022, il testo è stato sottoposto all'esame del Consiglio di Stato, la cui Sezione Consultiva ha rilasciato il 2 marzo 2022 il **parere n. 506** in cui, pur esprimendo parere favorevole agli obiettivi di semplificazione del PIAO, vengono posti seri dubbi sulla sua attuazione e si suggeriscono correttivi e integrazioni **all'assetto giuridico e normativo per rendere il PIAO uno strumento operativo**.

L'iter si conclude con l'approvazione in via definitiva in Consiglio dei Ministri, il 26 maggio 2022, e la pubblicazione **sulla Gazzetta Ufficiale n. 151/2022** del 30 giugno 2022 del DPR n. 81, che si compone di 3 articoli:

1. L'articolo 1 dispone la soppressione degli adempimenti assorbiti nel Piao:
 - Piano dei fabbisogni (ex art. 6, commi 1, 4, 6 del);
 - Piano delle azioni concrete (ex artt. 60-bis e 60-ter del d.lgs. 165/2001);
 - Piano della performance (ex art. 10, commi 1 e 1-ter, del d.lgs. 150/2009);
 - Piano di prevenzione della corruzione (ex art. 1, commi 5 e 60 della l. 190/2012);
 - Piano organizzativo del lavoro agile (ex art. 14, c. 1, della l. 124/2015);
 - Piani di azioni positive (ex art. 48, c. 1, del d.lgs. 198/2006);
 - Piano delle dotazioni strumentali (ex art. 2, c. 594 della l. 244/2007).
2. L'articolo 2 contiene alcune disposizioni di coordinamento, che si rendono necessarie nonostante la nuova qualificazione dell'intervento normativo.
3. L'articolo 3 prevede che il Dipartimento della funzione pubblica e l'Anac effettuino una attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel PIAO, all'esito della quale provvedere alla individuazione di eventuali ulteriori disposizioni incompatibili con la disciplina introdotta.

Inoltre, con la firma del **decreto interministeriale** pubblicato il 30 giugno 2022, n.132, si disciplina il Regolamento recante la definizione della struttura e dei contenuti del PIAO.

Il PIAO è strutturato in quattro sezioni:

1. **Scheda anagrafica dell'amministrazione**, da compilarsi con tutti i dati identificativi dell'amministrazione.

2. Valore pubblico, performance e anticorruzione,

Sottosezione a) Valore pubblico

1. i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione
2. le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, da parte dei cittadini
3. l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare
4. gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo.
5. Per gli enti locali la sottosezione a) sul valore pubblico fa riferimento alle previsioni generali contenute nella Sezione strategica del Documento unico di programmazione.

Sottosezione b) Performance

E' finalizzata alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance e deve contenere almeno:

1. gli obiettivi di semplificazione, coerenti con gli strumenti di pianificazione nazionali vigenti in materia;
2. gli obiettivi di digitalizzazione;
3. gli obiettivi e gli strumenti individuati per realizzare la piena accessibilità della amministrazione;
4. gli obiettivi per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere.

Sottosezione c) Rischi corruttivi e trasparenza:

La sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo. In base alle indicazioni del PNA contiene:

1. la valutazione di impatto del contesto esterno;
2. la valutazione di impatto del contesto interno;
3. la mappatura dei processi, per individuare le criticità che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi con particolare attenzione ai processi per il raggiungimento degli obiettivi di performance volti a incrementare il valore pubblico;
4. l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi, in funzione della programmazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle misure previste

dalla legge n. 190 del 2012 e di quelle specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati;

5. la progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, privilegiando l'adozione di misure di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
6. il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
7. la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del lgs. n. 33 del 2013.

3. Organizzazione e Capitale Umano:

Sottosezione Struttura organizzativa

Illustrazione del modello organizzativo adottato e individuazione degli interventi e le azioni necessarie programmate nella sottosezione valore pubblico

Sottosezione Organizzazione del lavoro agile

Ciascun Piano deve prevedere:

1. che lo svolgimento della prestazione del lavoro in modalità agile non pregiudichi o riduca la fruizione dei servizi da parte degli utenti;
2. la garanzia di un'adeguata rotazione del personale che può prestare lavoro in modalità agile, assicurando la prevalenza, per ciascun lavoratore, dell'esecuzione della prestazione lavorativa in presenza;
3. l'adozione di misure adeguate per la riservatezza dei dati trattati in modalità agile;
4. l'adozione di un piano di smaltimento del lavoro arretrato, ove presente;
5. l'adozione di ogni adempimento al fine di fornire la personale dipendente apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta.

Sottosezione Piano triennale dei fabbisogni di personale

Indica la consistenza del personale a fine anno, suddiviso per inquadramento professionale, con evidenziazione di :

1. la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
2. la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni;
3. le strategie di copertura del fabbisogno, ove individuate;

4. le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale;
 5. le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali
4. **Monitoraggio**, dove saranno indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, insieme alle rilevazioni di soddisfazioni degli utenti e dei responsabili.

Altre disposizioni rilevanti contenute nel decreto riguardano:

- le modalità semplificate per le pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti;
- l'adozione del PIAO entro il 31 gennaio, durata triennale, aggiornato annualmente, predisposto esclusivamente in formato digitale, pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica e sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione;
- il rapporto del PIAO con i documenti di programmazione finanziaria;
- il monitoraggio dell'attuazione della disciplina sui PIAO e sulle performance organizzative;
- le sanzioni;
- la competenza ad adottare il PIAO;
- le iniziative di formazione e qualificazione del personale.

Il rapporto del PIAO con la programmazione finanziaria e di bilancio

Una delle criticità più rilevanti della normativa concernente l'introduzione del PIAO riguarda la genericità delle disposizioni di mero rinvio volte a regolare gli aspetti finanziari o, in termini più precisi, il necessario collegamento di questo importante strumento di programmazione con il ciclo di formazione e di gestione del bilancio. In verità il problema era già sorto in sede di disciplina del Piano della performance, che resta tuttora valida in quanto richiamata dall'articolo 6, comma 2, lettera a) del decreto-legge 80/2021 (limitatamente all'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009) e, in maniera più ampia, dall'articolo 3, lettera b, del decreto 30 giugno 2022, n. 132 che, nell'indicare i contenuti della sottosezione Performance del PIAO, fa riferimento all'intero Capo II dello stesso decreto 150. L'articolo 4 di questo decreto stabilisce al primo comma che *"... le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance"*. Tale ciclo si articola in fasi una delle quali riguarda il *"collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse"*.

Riferimenti abbastanza generici dunque che vengono in parte precisati dalle successive modifiche e integrazioni apportate con il decreto 25 maggio 2017, n. 74. In particolare l'articolo 5, nell'introdurre la distinzione tra obiettivi generali e obiettivi specifici, stabilisce che essi *"sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n.196¹ e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali"*.

Con riferimento agli enti locali è dunque evidente il richiamo esplicito al Tuel 18 agosto 2000, n. 267 e, in particolare, al decreto 23 giugno 2011, n.118, modificato e integrato dal decreto legislativo 210 agosto 2014, n.126, recante *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di"*

¹ Legge di contabilità e finanza pubblica

bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

La normativa sul PIAO finora emanata conferma tale impostazione in quanto l'articolo 8 del decreto 132/2022 stabilisce al 1° comma che *“Il Piano integrato di attività e organizzazione elaborato ai sensi del presente decreto assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto”*. Inoltre, l'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto prevede che *“sono esclusi dal Piano integrato di attività e organizzazione gli adempimenti di carattere finanziario non contenuti nell'elenco di cui all'articolo 6, comma 2, lettere da a) a g), del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”* cioè quelli attinenti alla formazione alla gestione del Piano della performance.

PIAO e bilancio nelle Amministrazioni dello Stato

Il PIAO nella sua configurazione di strumento di programmazione delle politiche e delle attività dell'amministrazione dello Stato deve trovare il suo necessario collegamento logico e metodologico nell'intero processo di formazione del bilancio che investe tutti i settori dell'amministrazione. Uno dei principi contabili generali del bilancio è infatti quello *dell'universalità e unitarietà*, così come universale e unitario è il contenuto del PIAO. Attraverso tale collegamento gli stessi strumenti di piano assumono maggiore credibilità e concretezza in quanto la definizione e la realizzazione degli obiettivi si misurano con le risorse finanziarie disponibili e gli orizzonti temporali definiti dal bilancio.

Nei contenuti il PIAO, quale strumento di programmazione generale, riguarda azioni da condurre e obiettivi da raggiungere in tutti i settori dell'amministrazione; il bilancio, quale strumento di programmazione finanziaria, traduce quelle azioni e quegli obiettivi in termini finanziari attribuendo alle scelte effettuate credibilità e concretezza. I due strumenti hanno poi uno stesso riferimento temporale, tre anni e il medesimo carattere di strumento di programmazione scorrevole. Infine, il PIAO deve essere adottato entro il 31 gennaio di ciascun anno e il bilancio deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce. Ciò premesso, la legge di contabilità e finanza pubblica traccia come segue il processo di formazione del bilancio dello Stato richiamato qui in sintesi:

1. Elaborazione del Documento di economia e finanza da presentare alle Camere entro il 10 aprile (artt. 7 e 10). Nelle sue componenti del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, da presentare al Consiglio e alla Commissione dell'Unione europea entro il 30 aprile, il DEF potrebbe già costituire una sede utile per l'inclusione degli obiettivi del PIAO in corso di formazione. Da notare che da qualche anno, in apposito allegato al DEF, sono riportati l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel successivo triennio. Elementi questi importanti per la compilazione della Sezione 1 del PIAO relativa al Valore Pubblico
2. sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro il 31 maggio, gli obiettivi di spesa di ciascun Ministero art.22-bis;
3. i Ministri, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi e in relazione agli obiettivi di ciascun Ministero, indicano le risorse necessarie per il raggiungimento dei medesimi obiettivi. Il Ministro dell'economia e delle finanze valuta la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la realizzazione art. 23;

4. presentazione alle Camere entro il 27 settembre della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) per apportare le necessarie modifiche e integrazioni, anche in seguito al recepimento delle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea art.10/bis;
5. presentazione alla Commissione europea e alle Camere del progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo entro 15 ottobre art. 9;
6. presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio entro il 20 ottobre costituito da due sezioni, di cui la prima determina il livello massimo dei saldi e reca norme che producono effetti finanziari sul bilancio (ex-legge finanziaria o di stabilità) e la seconda contiene l'approvazione degli stati di previsione dei Ministeri art 21;
7. approvazione del disegno di legge di bilancio da parte del Parlamento entro il 31 dicembre, pena il ricorso all'esercizio provvisorio art. 32;
8. promulgazione e pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Nella formazione del bilancio, inteso come strumento di programmazione finanziaria, l'individuazione dell'obiettivo cui orientare la previsione di spesa è fondamentale. In altri termini, il metodo della previsione programmatica deve superare la prassi della spesa storica incrementale largamente diffusa, pur essendo "vietata" dalla legge.

Premesso che le spese in bilancio si classificano in Missioni e Programmi, l'articolo 21 della legge 196/2009 prevede che la Nota integrativa deve tra l'altro *"riportare il piano degli obiettivi, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma di spesa e formulati con riferimento a ciascuna unità elementare del bilancio, e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo"*.

Se la formazione del PIAO segue e si affianca al processo di formazione del bilancio, il collegamento tra i due strumenti è dunque automatico.

Inoltre, subito dopo l'approvazione del bilancio, tenuto conto che l'unità di voto del Parlamento con riferimento alla spesa è il Programma, l'articolo 21, comma 17, della legge 196/2009 prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare sono ripartite in unità elementari di bilancio (*capitoli*) ai fini della gestione e della rendicontazione. Prevede inoltre che, entro dieci giorni della pubblicazione della legge di bilancio, i Ministri assegnano le risorse ai responsabili della gestione. Questa norma, già operante in sede di ciclo di gestione della performance, può trovare adeguata applicazione anche con riferimento all'attuazione del PIAO.

Si realizza in tal modo un sistema compiuto di programmazione economica, sociale ambientale collegato alla programmazione finanziaria nel quale il PIAO e il bilancio trovano un nesso inscindibile. Su tali basi si manifesta inoltre più agevole innestare l'intero sistema dei controlli e delle valutazioni disciplinati dalle leggi generali e di settore che, in sede finale, danno luogo a relazioni e rendiconti i corredati da idonei indicatori in grado di dimostrare l'effettivo conseguimento degli obiettivi del PIAO.

Coordinamento tra PIAO e i documenti di programmazione degli enti territoriali

Il dibattito pubblico sul legame da DUP e PIAO risente molto della patologia che accompagna i processi di programmazione nelle autonomie locali, laddove il puntuale e ricorrente differimento dei termini di adozione del bilancio determina riflessi sui diversi filoni programmatori.

Una revisione dei sistemi di programmazione, non c'è stata e con il PIAO sono rimaste vigenti ed operative sia le discipline di settore e sia i principi contabili applicati alla programmazione.

In questo quadro, gli operatori devono evitare sovrapposizioni di contenuti tra DUP e PIAO, valorizzando le finalità di ciascun documento programmatico, anche in relazione ai diversi organi chiamati alla relativa approvazione il Consiglio per il DUP, la Giunta per il PIAO, avendo ben presente una lettura della normativa e la necessità di adottare un PIAO provvisorio e perciò non necessariamente completo.

Nella logica della integrazione del PIAO il filo conduttore è rappresentato dalla sottosezione “Valore pubblico”, rispetto alla quale le altre sottosezioni del PIAO devono declinare i relativi contenuti, in termini di performance, di protezione dai rischi corruttivi, di fabbisogni formativi e di reclutamento.

Per definire il “Valore pubblico” occorre partire dai documenti di programmazione pluriennali, il DUP per gli enti locali. Questo non solo perché così è espressamente previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a) “risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione” e dall'art. 8, comma 1 “Il Piano integrato di attività e organizzazione elaborato ai sensi del presente decreto assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto” del DM n. 132 del 30.06.2022, ma anche perché il principio contabile applicato alla programmazione finanziaria Allegato n. 4/1 al D. Lgs n. 118/2011, nel delineare i contenuti del DUP, fornisce un quadro di riferimento entro il quale la sottosezione “Valore pubblico” del PIAO deve essere elaborata.

Un'ulteriore disposizione regolamentare, in particolare l'art. 4, comma 1, lettera c), del DM n. 132/2022, fa espresso riferimento al Piano triennale dei fabbisogni di personale, spingendosi ad indicare i contenuti tipici di tale strumento di programmazione che confluiscono in apposita sezione del PIAO:

- Un'ulteriore disposizione regolamentare, in particolare l'art. 4, comma 1, lettera c), del DM n. 132/2022, fa espresso riferimento al Piano triennale dei fabbisogni di personale, spingendosi ad indicare i contenuti tipici di tale strumento di programmazione che confluiscono in apposita sezione del PIAO:
- la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
- la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento;
- le strategie di copertura del fabbisogno;
- le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali.

A causa di un evidente difetto di coordinamento tra PIAO e i documenti di programmazione degli enti territoriali esiste molta confusione tra gli operatori, a tal riguardo si riportano di seguito due pareri uno della Corte dei Conti sull'approvazione di un PIAO provvisorio, in attesa dell'approvazione del bilancio di previsione e uno della Commissione Arconet sull'esatta collocazione del programma dei fabbisogni di personale se nel PIAO o nel DUP.

Il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti siciliana

Con la deliberazione n. 48/2023/PAR del 15 febbraio 2023, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti siciliana ha fornito un articolato parere in merito ai rapporti intercorrenti tra il PIAO e gli altri atti di programmazione di natura prettamente finanziaria tra i quali, segnatamente, il bilancio di previsione.

In proposito i Giudici contabili hanno preliminarmente rimarcato l'attitudine del PIAO a configurarsi non già quale mera sommatoria espositiva di atti o provvedimenti di natura programmatica, bensì quale documento unico, finalizzato a compendiare, in una logica organica e coordinata, i molteplici contenuti ad esso assegnati. E ciò, a giudizio del Collegio, rende impraticabile una procedura orientata a realizzare una approvazione per "stralci" del citato documento ovvero una sua non meglio precisata "formazione progressiva".

L'idea di avviare a percorsi di aggiornamento singole sezioni o sottosezioni, precisa ancora il parere, pare discostarsi anche dalla ratio sottostante al nuovo istituto, posto che, come affermato dal Consiglio di Stato con il parere n. 506 del 2022, «il Piao, nella ratio dell'art. 6, sembra dover 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 omnicomprensivo, crosscutting, che consenta un'analisi a 360 gradi dell'amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare», mentre, nel modo descritto, verrebbe a ripristinarsi, in un certo senso, l'impostazione pregressa, incentrata sulla approvazione distinta e sequenziale dei singoli piani.

Al fine di colmare il vuoto di programmazione in cui viene a trovarsi l'ente nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione, la Corte ritiene possibile approvare un PIAO provvisorio, completo di tutte le sezioni, coerente con gli strumenti finanziari esistenti, così garantendo il rispetto del principio di necessaria presupposizione di tale strumento di programmazione operativa con i documenti del ciclo di bilancio.

Al riguardo, occorre infatti rammentare che la Corte dei conti ha costantemente sottolineato l'importanza della tempestività nella adozione degli atti di programmazione da parte degli enti locali ai fini del corretto esplicarsi del ciclo del bilancio, non mancando di segnalare gli effetti deleteri e le situazioni di rischio legate al protrarsi dell'esercizio provvisorio².

In particolare, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2014/INPR, la Sezione delle Autonomie, dopo aver rappresentato le implicazioni negative derivanti dal reiterato slittamento del termine per l'approvazione del bilancio preventivo, ha espresso «la necessità che gli enti si dotino di strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo, al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento. Ciò deve consentire di raggiungere i principali obiettivi sopra richiamati, in attesa della definitiva approvazione del bilancio di previsione. È quindi da evitare una gestione in esercizio provvisorio "al buio", carente, cioè, di indirizzi approvati dai competenti organi di governo».

Tali principi sono stati poi ribaditi, nel tempo, dalle Sezioni regionali di controllo focalizzando l'attenzione sulla loro concreta attuazione soprattutto con riferimento al ciclo di gestione della performance, in considerazione sia della centralità che, rispetto a tale processo, riveste la tempestiva definizione e assegnazione di obiettivi pur nelle more del bilancio di previsione, sia del disposto di cui all'art. 5, comma 1-ter del d.lgs. 150/2009, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. c), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 e tuttora vigente, secondo cui «Nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa³».

² (cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 2/SEZAUT/2022/INPR; n. 14/SEZAUT/2017/INPR; n. 9/SEZAUT/2016/INPR; n. 18/SEZAUT/2014/INPR e n. 23/SEZAUT/2013/INPR).

³ (cfr., tra le molte, Sez. Contr. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deliberazione n. 10/2020).

Ebbene, la Sezione siciliana ritiene che, nonostante gli incisivi mutamenti apportati all'ordinamento nell'ultimo periodo, i suddetti orientamenti non siano divenuti inattuali e possano trovare adeguata declinazione anche nel rinnovato contesto normativo e, di conseguenza, anche in rapporto al PIAO.

In tal senso, si legge nel parere, appaiono valorizzabili i seguenti argomenti:

- a) anzitutto, il richiamato art. 5, comma 1-ter, del d.lgs. 150/2009, ai sensi del quale *«Nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa»*, non è stato abrogato, ma è rimasto in vigore, con la conseguenza che non è dubbio che gli enti territoriali siano tuttora tenuti a operare in conformità a tale precetto, pur tenendo presente, quanto alle modalità con cui adempiere, che, in base al nuovo assetto normativo, *«Per gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del medesimo decreto legislativo e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono assorbiti nel PIAO»* (art. 2, comma 1, del D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81);
- b) in secondo luogo, l'art. 8 del D.M. 30 giugno 2022, n. 132, rubricato *“Rapporto del Piano integrato di attività e organizzazione con i documenti di programmazione finanziaria”*, che, ai commi 1 e 2, parrebbe, in effetti, aver sancito una precisa scansione temporale in virtù della quale l'approvazione del PIAO deve intervenire successivamente a quella del bilancio di previsione prevedendo rispettivamente che *«Il Piano integrato di attività e organizzazione elaborato ai sensi del presente decreto assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto»* e che *«In ogni caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine di cui all'articolo 7, comma 1 del presente decreto, è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci»*, costituisce un elemento che non ostacola, bensì rafforza l'esigenza di approntare soluzioni che consentano l'ordinato svolgimento dell'attività amministrativa nell'attesa, che può prolungarsi, talvolta, ben oltre la parte iniziale dell'esercizio finanziario, della rituale adozione dei documenti in parola.

Va osservato, infatti, che i sopra riportati indirizzi sono stati dettati dalla Sezione delle Autonomie proprio tenendo in considerazione la previsione, per certi versi analoga a quella in commento, relativa al Piano esecutivo di gestione, contenuta nell'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, secondo cui, nella versione all'epoca vigente, *«Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi. [...] Il piano esecutivo di gestione è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con la relazione previsionale e programmatica. Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione»*.

Pertanto, è esattamente a fronte della consapevolezza che il differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione si accompagna, tra l'altro, alla «mancata approvazione del Piano

esecutivo di gestione, con riflessi negativi sugli aspetti connessi alla valutazione della performance della dirigenza e del personale degli enti» che è stata raccomandata l'adozione di strumenti «quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio».

Il fatto che alcuni dei contenuti del Piano esecutivo di gestione e cioè il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance, come sopra ricordato, trovino ora collocazione nel PIAO, non scalfisce in alcun modo la validità e la pregnanza di tale ragionamento, rendendolo casomai estensibile, in parte qua, a quest'ultimo strumento.

Bisogna considerare, infine, che le indicazioni rese dalla Sezione delle Autonomie non sono circoscritte ad un novero limitato di istituti o atti previsionali o programmatici, ma riguardano in modo trasversale l'intero sistema, essendo comune a tutti gli strumenti di programmazione la necessità di «operare in tempi congrui per orientare la gestione dell'esercizio», di talché non emergono ragioni peculiari per escludere la valenza dei medesimi concetti nei confronti del PIAO.

L'intervento di ARCONET

L'intervento di restyling del principio contabile applicato alla programmazione, recentemente proposto da ARCONET FAQ n. 51 del 16.02.2023, conferma che nel DUP deve trovare spazio la dimensione finanziaria dei fabbisogni di personale che si identifica con il concetto di dotazione organica potenziale, rappresentata dal valore della spesa del personale in servizio cui si aggiungono gli spazi assunzionali calcolati sulla base del principio della sostenibilità finanziaria della spesa.

Ma le risorse finanziarie che il DUP e il bilancio destinano al fabbisogno di personale non possono implicare una autorizzazione a procedere con l'effettivo utilizzo di tali risorse, atteso che il principio della sostenibilità finanziaria della spesa per assunzioni a tempo indeterminato impone che le grandezze finanziarie che concorrono a determinare la dotazione finanziaria potenziale, espressa in termini finanziari, devono essere costantemente e dinamicamente presidiate dalle amministrazioni. Si ricordi a tal proposito che un eventuale previsione di peggioramento del rapporto spesa di personale e media delle entrate correnti, sulla base della evoluzione delle grandezze coinvolte, dovrebbe spingere le amministrazioni a rivedere tempestivamente le dinamiche previsionali di spesa, riorientando la programmazione operativa dei fabbisogni all'interno del PIAO.

Va ricordato che con il principio della sostenibilità della spesa anche il superamento del secondo valore soglia di cui al DM 17.3.2020 art. 6, tabella 3, non determina una impossibilità assoluta di effettuare assunzioni a tempo indeterminato, bensì richiede che le eventuali assunzioni vengano effettuate nella misura in cui sia assicurata una diminuzione nel tempo del rapporto spesa di personale/media delle entrate correnti, che potrà avvenire operando sul fronte delle entrate incrementandole o sul fronte delle spese con cessazioni maggiori delle nuove assunzioni o su entrambe le grandezze. Mentre la collocazione tra i due valori soglia previsti dal DM 17.3.2020, consente alle amministrazioni di effettuare assunzioni a tempo indeterminato nella misura in cui il presidio dinamico e costante delle grandezze coinvolte nel rapporto sia in grado di assicurare nel tempo una invarianza del rapporto.