

# DirICTo.it

Diritto & Information and Communication Technology

## **Il PIAO tra semplificazione e digitalizzazione della PA. Guida Operativa**

Alessia Palladino

## Sommario

Il Decreto “Reclutamento” e le norme sul PIAO .....	3
Il PIAO: in cosa consiste? .....	3
Quali sono i soggetti tenuti all’adozione del PIAO?.....	4
Come strutturare il PIAO? .....	4
PIAO, tante criticità: quali soluzioni?.....	5
Mancata adozione del PIAO: quali sanzioni? .....	6

www.diricto.it

## *Il Decreto “Reclutamento” e le norme sul PIAO*

Con l'articolo 6 del [Decreto legge 80 del 9 giugno 2021](#) (cd. **Decreto Reclutamento**), convertito successivamente dalla [Legge 113 del 6 agosto 2021](#), è stato introdotto il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione** (cd. PIAO). Con tale riforma, il governo ha introdotto misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa della PA funzionale all'attuazione del PNRR.

In assenza di un definitivo quadro normativo, il seguente Vademecum mira a effettuare una sintetica ricognizione sul contesto normativo del PIAO, enucleando le potenziali criticità e le possibili strategie redazionali.

### *Il PIAO: in cosa consiste?*

L'articolo 6 del D.L. 80/2021 introduce uno **strumento di programmazione unitaria** per tutti quei profili di interesse dell'attività e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, **al fine di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa**, migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi **anche in materia di diritto di accesso**.

Il PIAO consiste, dunque, in un **documento di programmazione unico**, che si prefigge il duplice scopo di **semplificare molti degli atti di pianificazione** cui sono tenute le amministrazioni e **razionalizzare le scelte strategiche** di sviluppo delle amministrazioni, anche rispetto agli obiettivi delineati nel PNRR in termini di riqualificazione del personale dipendente. Pertanto, dalla lettura **dell'articolo**

**6, comma 2**, è possibile rilevare che il PIAO dovrebbe assorbire:

- Il **Piano delle performance**: il PIAO definirà gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- Il **Piano operativo del lavoro agile (POLA) e della formazione**: il PIAO includerà 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 al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- Il **Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)**: il PIAO dovrà contenere 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, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito;
- Il **Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC)**: il PIAO dovrà contemplare altresì 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;

- Il **Piano delle azioni positive** per la parità di genere: il PIAO compendierà le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

L'elenco completo dei piani che saranno assorbiti nel PIAO **sarà individuato con successivo Decreto** del Presidente della Repubblica.

### *Quali sono i soggetti tenuti all'adozione del PIAO?*

Il PIAO dovrà essere adottato **da tutte le pubbliche amministrazioni**, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **con più di cinquanta dipendenti**.

A seguito dell'intesa raggiunta in sede di **Conferenza Unificata** sul decreto del ministro per la Pubblica amministrazione, **le amministrazioni con più di 50 dipendenti racchiuderanno in un solo atto** tutta la programmazione, relativa:

- alla gestione delle risorse umane;
- all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici;
- alla formazione dei dipendenti;
- alle modalità di prevenzione della corruzione. Il decreto prevede inoltre che nelle realtà con meno di 50

dipendenti è predefinito anche l'elenco delle aree a rischio, che è limitato a concessioni, contratti, sussidi e concorsi, oltre alle articolazioni aggiuntive che potranno essere individuate dal Responsabile per la prevenzione della corruzione.

**Il PIAO ha durata triennale e viene aggiornato annualmente.** In deroga ai termini previsti dall'articolo 6 del D.L. 80/2021, le amministrazioni sono tenute ad adottare il PIAO entro il **31 gennaio 2022, predisponendolo esclusivamente in formato digitale**; esso, inoltre, **dovrà essere pubblicato ogni anno** sul sito dell'ente e inviato al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

### *Come strutturare il PIAO?*

Per ridurre al minimo l'impatto della predisposizione del PIAO nei confronti delle amministrazioni e dei soggetti tenuti alla sua adozione, l'iter normativo avviato dal D.L. 80/2021 sarà affiancato da un coerente processo di delegificazione, che culminerà con l'adozione di un Piano – tipo. Al momento, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto delle [Linee guida](#) per la compilazione del piano integrato.

Secondo le Linee Guida e alla luce della bozza di decreto licenziata in Conferenza Unificata, **PIAO** deve essere suddiviso in **quattro sezioni**:

- **Sezione I. Scheda anagrafica dell'amministrazione**, contenente tutti i dati identificativi dell'amministrazione;

- **Sezione II. Valore pubblico, performance e anticorruzione**, ove sono definiti i risultati attesi, in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria. La Sezione si articola, a sua volta, in due sottosezioni di programmazione, incentrate rispettivamente sulla “Performance” e sui “Rischi corruttivi e trasparenza”;
- **Sezione III. Organizzazione e capitale umano**, dove verrà presentato il modello organizzativo adottato dall’Amministrazione o dall’Ente. Anche questa Sezione presenta articolazioni interne, strutturandosi a sua volta in tre sottosezioni di programmazione, incentrate rispettivamente sulla “Struttura organizzativa”, sulla “Organizzazione del lavoro agile” e sul “Piano triennale dei fabbisogni di personale”;
- **Sezione IV. Monitoraggio**, dove verranno indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, delle sezioni precedenti, nonché i soggetti responsabili.

Le Linee Guida, tuttavia, **non affrontano un aspetto centrale** per l’attività di programmazione e che rispecchia l’essenza della riforma in atto: in particolare, esse non forniscono indicazioni sulla pianificazione in modo integrato.

### ***PIAO, tante criticità: quali soluzioni?***

L’adozione del PIAO presenta molteplici criticità, soprattutto per gli Enti Locali. Per un

verso, infatti, le bozze di decreto circolate non menzionano l’elenco dei piani che dovrebbe sostituire: questa criticità, valevole per tutti i soggetti tenuti all’adozione del PIAO, risulta più severa per gli Enti Locali, ove l’elenco dei piani adottati risulta più cospicuo.

Per altro verso che può ritenersi consequenziale, in attesa di puntuali interventi normativi, **il PIAO sembra confliggere con i principi contabili applicati** alla programmazione finanziaria locale, e, di conseguenza, con i due più rilevanti atti di programmazione previsti a livello locale, ovvero **il Documento Unico di Programmazione (DUP) e il Piano Esecutivo di Gestione (PEG)**.

Nel primo caso, il PIAO rischia di sovrapporsi e di minare la coerenza del DUP: infatti, mentre il DUP deve essere adottato entro il 31 luglio, il PIAO sarà adottato solo successivamente, entro il 31 dicembre di ogni anno. Inoltre, ulteriori criticità si riscontrano in relazione ai **fabbisogni del personale**: infatti, il D.lgs. 118/2011 stabilisce che la sezione operativa debba contenere, tra gli altri, la programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale e annuale; pertanto, aleggia il rischio che la programmazione possa non essere ancora matura alla data prevista per l’approvazione del PIAO.

Simili criticità possono rilevarsi anche in relazione al PEG: come è noto, ai sensi dell’articolo 169, comma 3 – bis TUEL, il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. La ratio della disposizione in esame consisteva nel semplificare ed integrare il processo programmatorio negli enti locali; ne consegue, che anche in questo caso risultino ravvisabili profili di incompatibilità con il PIAO.

Simili considerazioni possono essere condotte sulla **sovrapposizione del PIAO ai tradizionali**

**strumenti di programmazione per la transizione al digitale** dell'Ente: tra questi, basti pensare al Piano triennale per l'informatica.

A ciò si aggiunga che ogni eventuale slittamento della data di adozione del PIAO rischia di coincidere con il periodo di approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente, rimanendo così altresì scollegato rispetto al bilancio di previsione 2021.

Nel perdurante silenzio normativo, occorre comunque evitare che l'adozione del PIAO si traduca in un mero e sterile adempimento amministrativo. Per costruire un documento di programmazione valido, può risultare utile da parte dell'Ente individuare pochi, ma significativi obiettivi strategici; il numero più ristretto di obiettivi consentirebbe, peraltro, di poter realizzare la seconda finalità della riforma normativa, ovvero la programmazione secondo un'ottica integrata.

### ***Mancata adozione del PIAO: quali sanzioni?***

Nel caso il PIAO venga omissso o sia del tutto assente, troverà applicazione l'apparato sanzionatorio previsto all'**art.10, comma 5, del Decreto Legge 150/2009**.

In particolare, le **sanzioni** consistono:

- **Nel divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti**, che risulteranno avere concorso alla mancata adozione del Piano;
- **Nel divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione** comunque denominati;

- Nell'irrogazione di una **sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro** prevista dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del dl 90/2014, convertito in legge 114/2014, limitatamente alla mancata approvazione della programmazione anticorruzione.

**Alessia Palladino**



Dottore di ricerca in "Humanities and Technologies" e Cultore della materia in Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli.