



LEZIONE 3 - IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione ci occuperemo dell'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione.

In particolare, andremo ad approfondirne:

- la struttura
- i contenuti

Bene, non ci resta che cominciare...

Le finalità del PIAO

Nel 2021, il d.l. 80, convertito dalla l. 113/2021, introduce il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), uno strumento di programmazione finalizzato a integrare e qualificare gli strumenti di programmazione e a orientarli alla creazione di Valore Pubblico. La motivazione di fondo del PIAO è alleggerire gli oneri amministrativi collegati alla gestione delle performance e migliorare l'efficacia della programmazione.

Il Piao è uno strumento finalizzato a superare la pluralità dei documenti di pianificazione, stratificati nel tempo a valle di processi di riforma successivi, generalmente costruiti senza grande sforzo di integrazione e coerenza interna. Il PIAO è chiamato ad assorbire, sostituire o integrare strumenti attualmente in uso negli enti. Nel comma 2, sono definiti come ambiti di competenza del Piao i seguenti:

- “gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all’art. 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa” con esplicito riferimento al Piano della Performance, che funge da infrastruttura del Piao;
- “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,” con implicito riferimento al Piao e al Piano della formazione;
- “compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all’art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne”, con esplicito riferimento al Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale;
- “gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell’attività e dell’organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall’Anac con il PNA;” con esplicito riferimento al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- “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 inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati”.



- “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”, con riferimento alle misure volte all’inclusione dei cittadini e alla riduzione delle possibili barriere di accesso ai servizi pubblici, fisici e digitali;
- “le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi”, con diretto riferimento alle misure ricomprese dai Piani delle Azioni Positive, volti a migliorare la parità di genere e l’inclusione nei luoghi di lavoro pubblici.

La norma prevede che il Piao abbia durata triennale, con aggiornamento annuale. Sono definite, inoltre, alcune semplificazioni per le PA con meno di 50 dipendenti e per gli enti locali con meno di 15.000 abitanti, oltre alle sanzioni in caso di mancata applicazione.



Struttura e contenuti del Piao

		SEZIONE 1) SCHEDA ANAGRAFICA				
PROGRAMMAZIONE		SEZIONE 2) VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE				
		Sottosezione + VALORE PUBBLICO				
		<i>miglioramento del livello complessivo di benessere dei cittadini, delle imprese e degli stakeholder nelle varie prospettive [economica, sociale (occupazionale, giovanile), ambientale, sanitaria, etc.] da generare programmando strategie misurabili in termini di impatti, anche tramite indicatori di Benessere Equo e Sostenibile e/o Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030</i>				
		Sottosezione +PERFORMANCE	Sottosezione -RISCHI (ANTICORRUZIONE e TRASPARENZA)			
	Parte generale	Contenuti generali del Piano delle Performance		Contenuti generali del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza		
	Parte funzionale	<i>obiettivi operativi specifici, obiettivi operativi trasversali (semplificazione, digitalizzazione, piena accessibilità, pari opportunità) e indicatori di performance organizzativa (efficienza e efficacia), funzionali alle strategie di creazione di Valore Pubblico</i>		<i>misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza e indicatori di rischio e di trasparenza, funzionali agli obiettivi operativi e alle strategie di protezione del Valore Pubblico</i>		
		SEZIONE 3) +SALUTE (ORGANIZZAZIONE e CAPITALE UMANO)				
PROGRAMMAZIONE		Salute Organizzativa (ORGANIZZAZIONE)		Salute Professionale (CAPITALE UMANO)		
		Sottosezione	Sottosezione	Sottosezione	Sottosezione	
		Struttura organizzativa	Lavoro agile	Piano Triennale dei fabbisogni di personale	Formazione del personale	
		Parte generale	Organigramma Livelli Organizzativi Ampiezza organizzativa	Contenuti generali del Pola	Contenuti generali del Piano Triennale di Fabbisogno del Personale	Contenuti generali del Piano della Formazione
	Parte funzionale	<i>*azioni di sviluppo organizzativo</i>	<i>*condizioni abilitanti del lavoro agile *azioni organizzative agili e indicatori di performance</i>	<i>*azioni professionali per soddisfare il fabbisogno di personale</i>	<i>*azioni formative per soddisfare il fabbisogno di competenze</i>	
		<i>funzionali al raggiungimento delle performance e al contenimento dei rischi e, quindi, alla creazione e protezione del Valore Pubblico</i>				
		SEZIONE 4) MONITORAGGIO				

Fonte: Deidda Gagliardo & Saporito 2021



Il PIAO non rappresenta una rivoluzione in quanto molti elementi erano già presenti nella normativa: il decreto legislativo 150 del 2009 elenca in cima alla lista degli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa: l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività, che altro non è che valore pubblico. Nello stesso decreto, la performance si delinea come integrata con l'anticorruzione e la trasparenza, la gestione del personale, il sistema di bilancio.

Le linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica dal 2017 al 2020 raccomandano la selettività nella identificazione degli obiettivi strategici, la partecipazione degli stakeholder, l'orientamento al valore pubblico.

L'esigenza di introdurre il PIAO deriva dall'osservazione di una pluralità frammentata di documenti di pianificazione, stratificati nel tempo a valle di processi di riforma successivi, generalmente costruiti senza grande sforzo di integrazione e coerenza interna. La soluzione di eliminare e sostituire molti di questi piani con il PIAO, sintetico e selettivo, dovrebbe semplificare notevolmente gli adempimenti.

Il PIAO sopprime molti piani e adempimenti di programmazione in capo alle amministrazioni: dal Piano per il lavoro agile a quello per la parità di genere, i fabbisogni del personale, l'anticorruzione, fino alla performance, destinati ora a essere assorbiti in un solo Piano unico integrato.

Un secondo problema, non meno critico considerando l'abbondanza di risorse in arrivo, è quello della scarsa capacità di programmazione, specie strategica. Ne sono testimonianza la bassa qualità di obiettivi e indicatori, l'autoreferenzialità dei processi di programmazione e controllo, lo scarso utilizzo delle informazioni da parte dei decisori e dei cittadini. Il PIAO affronta queste criticità attraverso le sue tre caratteristiche intrinseche.

In primis, un orientamento al valore pubblico. Ciò implica partire dai bisogni pubblici e dall'identificazione e selezione degli obiettivi in termini di impatto atteso piuttosto che una mera descrizione di attività.

In secondo luogo, l'integrazione. L'integrazione avviene orizzontalmente tra unità organizzative abituate a lavorare e programmare in silos (bilancio, organizzazione e gestione del personale, anticorruzione e trasparenza, gestione dei rischi, ecc.). La qualità della programmazione migliora anche attraverso l'integrazione verticale allorché gli obiettivi di performance operativa, quelli di controllo dei rischi e quelli di miglioramento organizzativo e di rafforzamento delle competenze professionali contribuiscono in via funzionale alla creazione di valore pubblico.

L'integrazione programmatica significa definizione programmatica armonica, già in fase di progettazione dei contenuti, della struttura e delle modalità rappresentative, tra i diversi livelli temporali e le varie prospettive programmatiche:

- integrazione verticale: sviluppo sequenziale omogeneo e discendente tra strumenti di programmazione riconducibili ai diversi livelli temporali: ad es., dal mandato alle strategie pluriennali, fino alle tattiche operative annuali;
- integrazione orizzontale: integrazione tra diverse prospettive programmatiche: ad es., integrazione tra performance, gestione dei rischi, bilancio, gestione del personale.

Infine, la terza criticità è quella della scarsa rilevanza delle informazioni sulle performance per i decisori pubblici e politici, per gli stessi dipendenti pubblici, e per i cittadini e le imprese. In questo, il PIAO dà un contributo attraverso la partecipazione degli stakeholder nella programmazione e nella valutazione e attraverso la maggiore capacità comunicativa di un documento sintetico e selettivo.



Criticità dei sistemi di performance management	Risposte offerte dal PIAO
Appesantimento degli oneri amministrativi collegati ai vari processi di programmazione.	Semplificazione grazie alla selettività degli obiettivi e la riduzione della numerosità degli strumenti di pianificazione.
Deficit strutturale di strategia. Bassa qualità degli obiettivi e degli indicatori.	Orientamento della programmazione a obiettivi selezionati e prioritari di valore pubblico. Integrazione verticale e orizzontale.
Autoreferenzialità e scarsa rilevanza, soprattutto esterna dei documenti di programmazione e rendicontazione. Limitato ricorso a forme di valutazione esterna o partecipativa.	Partecipazione. Una migliore capacità comunicativa interna ed esterna grazie alla sintesi e alla rilevanza degli obiettivi.

I benefici attesi non sono tuttavia automatici. La qualità dello strumento dipenderà dalla qualità del suo processo di predisposizione e dei soggetti che vi partecipano. Sono necessarie alcune condizioni affinché i PIAO contribuiscano a creare valore pubblico in luogo della mera predisposizione adempimentale.

I requisiti includono: le competenze e la cultura organizzativa, la selettività, l'integrazione delle attività delle persone anziché delle sezioni di piani preesistenti, la partecipazione, l'uso.

Per cogliere appieno la portata innovativa del PIAO sono necessarie competenze e motivazione in grado di creare un terreno fertile alla programmazione integrata e partecipata. A titolo di esempio, il PIAO troverà meno ostacoli in amministrazioni dove esiste già una mappatura degli stakeholder e una mappatura dei processi e delle competenze professionali.

La selettività è il cuore del PIAO ma anche uno dei requisiti più difficili da conseguire. Da un punto di vista tecnico, la selettività implica l'inclusione nel PIAO di un numero limitato di obiettivi di impatto; tale selezione necessita di una serie di informazioni sia sui bisogni pubblici e collettivi sia sul contesto in cui l'amministrazione opera. Occorre chiarire che la selettività non significa assenza di programmazione delle attività che non fanno parte del PIAO bensì assenza di oneri amministrativi.

Il PIAO non dovrebbe essere una integrazione dei piani preesistenti che confluiscono in varie sezioni ma continuano ad essere definiti in assenza di raccordo. Un punto di partenza per un PIAO ben definito è un gruppo di lavoro per l'integrazione che abbia al suo interno sia i vertici dell'organizzazione sia i responsabili delle politiche dell'ente e della sua gestione (performance, anticorruzione, bilancio, organizzazione, personale, rischi, pari opportunità e relazioni con i cittadini, acquisti, digitale, ecc.).

La qualità del PIAO risente anche del modus operandi: la partecipazione degli stakeholder è fondamentale specie nelle fasi di analisi strategica e di selezione degli obiettivi di valore pubblico.

Infine, l'ultima parola sull'utilità del PIAO lo si potrà dire valutando l'uso dello strumento da parte dei decisori. Il PIAO dovrà dimostrarsi flessibile in modo da consentire ai decisori azioni correttive tempestive guidate dal sistema integrato di controllo. In tal senso, non è sufficiente la qualità degli obiettivi, ma anche la qualità del sistema di monitoraggio e valutazione che dovrà essere altrettanto orientato al valore pubblico e integrato.



Conclusioni

In questa lezione l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito:

- la struttura
- i contenuti

Grazie per l'attenzione!