



IL PIAO: UN CONTENITORE ANCORA PRIVO DI CONTENUTI.

di Fabio, Martino BATTISTA, Segretario Generale di Provincia

di Pasquale ERAMO, dottore in Giurisprudenza.

Il presente contributo esamina il Piano integrato di attività e organizzazione, il nuovo strumento di governance della Pubblica Amministrazione nel quale confluiranno gli attuali strumenti di programmazione. Attraverso un'analisi della struttura del Piano, si mettono in risalto i pregi e le criticità emergenti dal testo normativo e dalla relativa bozza di decreto attuativo. Si vuole offrire un punto di sostegno agli amministratori chiamati, fra pochi mesi, alla redazione del Piano. Per tale motivo, il presente scritto offre, parallelamente allo studio dei contenuti del Piano, il richiamo alla normativa in esso assorbita.

This paper examines the Integrated Plan of Activities and Organization, this is the new governance tool of the public administration, which will converge the current programming tools. Through an analysis of the structure of the Plan, the merits and criticalities emerging from the regulatory text and the related draft implementing decree are highlighted. We want to offer a point of support to the administrators called, in a few months, to draft the Plan. For this reason, this document offers, in parallel with the study of the contents of the Plan, a reference to the legislation absorbed therein.

Sommario: 1. Considerazioni preliminari in tema di pianificazione e programmazione; 2. Ambito soggettivo di applicazione del Piano; 3. I contenuti del Piano; 4. Trattamento sanzionatorio; 5. Il Piano tipo nella bozza di decreto ministeriale del Ministro per la pubblica amministrazione; 6. Il Piano tipo per le amministrazioni "minori"; 7. Rischi corruttivi e trasparenza; 8. Regime transitorio; 9. Considerazioni finali.

1. Considerazioni preliminari in tema di pianificazione e programmazione

La buona gestione della res pubblica, ormai caratterizzata da una mole non indifferente di obiettivi da raggiungere, trova un necessario presupposto nell'attività di pianificazione e di programmazione. Pianificazione e programmazione sono azioni diverse, connaturate da una propria sfera di autonomia, ma necessariamente connesse nel raggiungimento del fine.

La pianificazione ha ad oggetto l'individuazione degli obiettivi da raggiungere a lungo termine, *target* che costituiranno i presupposti per i successivi cicli di pianificazione. In tal modo, si innescherà un sistema propulsivo di efficienza in grado di offrire

servizi migliori all'utenza finale. In quest'ottica, la pianificazione, quale criterio di orientamento dell'agire della P.A., diventa uno strumento di progressione. La programmazione, al contrario, ha ad oggetto l'organizzazione delle attività nel breve periodo, il suo contenuto risente degli obiettivi previsti nella pianificazione e di essi ne è l'attuazione. Tra le due fasi intercorre un rapporto di mezzo a fine.

L'agire della P.A. si sviluppa lungo assi strategici diversi, tipici delle varie articolazioni di cui si compone, che necessitano di una visione complessiva e il più possibile integrata.

Questa è la *ratio* sottesa alla volontà legislativa che ha portato all'introduzione del Piano



integrato di attività e organizzazione (PIAO), non certo quella di una vera e propria semplificazione. Sebbene l'esigenza di snellire la farraginoso "macchina amministrativa" costituisca un impellente interesse comune, essa non può dirsi raggiunta con l'introduzione di questo nuovo Piano. Infatti, lo stesso legislatore, nell'art. 6, co. 1, del D.L. n. 80/2021 elenca tra i fini dello stesso PIAO la "costante e progressiva semplificazione dei processi". In altri termini, il PIAO non è esso stesso semplificazione ma costituisce lo strumento con cui gli amministratori perseguono tale obiettivo. Nonostante tutto, al PIAO deve riconoscersi il pregio di aver colto un punto debole dell'attuale sistema di programmazione: la molteplicità di piani, spesso per molti punti sovrapposti, non dialogano tra di loro.¹ Si avvia così un tentativo di riordino organico del sistema di pianificazione della pubblica amministrazione che, purtroppo, sta avvenendo con strumenti legislativi inidonei. Infatti, l'attuale regime normativo, caratterizzato da una mole di leggi e decreti attuativi, necessita di una riforma organica che avvenga attraverso l'adozione di un Testo unico adottato dallo stesso legislatore o dal potere esecutivo su delega legislativa. L'inidoneità del tipo di atto legislativo con cui si è intervenuti, quello del decreto-legge, si palesa in maniera incontrovertibile attraverso gli innumerevoli *remand* a disposizioni legislative preesistenti. Questa tecnica legislativa ha il difetto di rendere difficoltosa la ricostruzione del quadro normativo, inducendo coloro che sono tenuti alla redazione del Piano a districarsi nella ricerca delle innumerevoli disposizioni legislative di settore.

2. Ambito soggettivo di applicazione del Piano

Il D.L. n. 80, del 9 giugno 2021, convertito, con modificazioni, in L. n. 113, del 6 agosto 2021, contenente disposizioni per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), all'art. 6 introduce il Pia-

no integrato di attività e organizzazione. Un unico piano di governance finalizzato ad assorbire gli attuali strumenti di programmazione. Sebbene adottate in occasione dell'attuazione del PNRR, le disposizioni in tema di PIAO sono inevitabilmente destinate a trovare applicazione anche successivamente all'esaurirsi degli effetti del piano di ripresa.

L'adozione del Piano, da un punto di vista soggettivo, costituisce obbligo cogente per le pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Tale obbligo non è posto per le pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, per le quali è previsto che con il relativo decreto attuativo siano definite delle modalità semplificate di adozione del Piano.

Quindi, per pubbliche amministrazioni si intendono – ai sensi dell'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165/2001 - "tutte le amministrazioni dello Stato [...] le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 30". La nozione di pubblica amministrazione fornita dal legislatore è stata oggetto di rilevanti critiche.² L'incertezza dovuta all'assenza una nozione di tipo funzionale genera profili di equivocità riguardo i destinatari tenuti, e non, all'adozione del Piano. La Corte di Giustizia pronunciata, in via incidentale, sulla corretta definizione di "pubblica amministrazione", al fine di individuare il corretto ambito applicativo dell'art. 45 T.F.U.E., ha delineato una nozione soggettiva da individuarsi sulla base di caratteri funzionali e propri di queste. La pubblica ammini-

¹ A. M. Savazzi, *Il nuovo Piano integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in *La rivista del Sindaco*, 2022, www.lapostadelsindaco.it.

² V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2016, pag. 84 e ss.

strazione è l'organismo "incaricato di esercitare pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi dello Stato e delle altre collettività pubbliche".³ Sulla scorta di questo orientamento si potrà attribuire la qualifica di pubblica amministrazione ad altri organismi a prescindere dal loro *nomen iuris*, pertanto, l'elencazione di cui all'art. 1 D.Lgs. 165/2001 non costituisce un *numerus clausus*. L'orientamento seguito dalla Corte di Giustizia è stato avallato dal Consiglio di Stato, infatti, in diverse pronunce è stato adottato come criterio per l'attribuzione della qualifica di ente pubblico⁴ e di organismo di diritto pubblico.⁵ Quindi, la nozione di pubblica amministrazione elaborata dalla Corte di Giustizia è comparativamente più elastica di quella in uso nell'ordinamento interno.⁶

3. I contenuti del Piano.

Il Piano di durata triennale, con aggiornamento annuale, assicura la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini, la costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, anche in materia di diritto di accesso. Il Piano definisce più elementi:

a) Gli obiettivi programmatici e strategici della *performance*.

La disciplina cardine per l'individuazione della materia è da rinvenirsi nel D.Lgs. n. 150/2009 recante "disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle

³ Corte Giust., sent. 2.7.1996, causa C-290/94, in *eur-lex.europa.eu*.

⁴ Cons. St., 11 luglio 2016, n. 3043, in *Leggi d'Italia Legale*, "Quando un ente viene dalla legge sottoposto a regole di diritto pubblico, quell'ente, limitatamente allo svolgimento di quell'attività procedimentalizzata, diviene di regola ente pubblico a prescindere dalla sua veste formale".

⁵ Cons. St., 13 settembre 2021, n. 6272, in *Leggi d'Italia Legale*, ha attribuito all'Istituto per il Credito Sportivo (ICS) la qualifica di organismo di diritto pubblico; così anche Cos. St., 7 febbraio 2020, n. 964, in *Leggi d'Italia Legale* per la corretta qualificazione della società per azioni CDP Investimenti SGR; Cons. St., 10 maggio 2021, n. 3621, in *Leggi d'Italia Legale*, per la corretta qualificazione dell'Accademia Italiana Marina Mercantile.

⁶ V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., pag. 84.

pubbliche amministrazioni".

Sarà così assorbito, nel nuovo documento programmatico, il Piano della *performance*: documento definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica. Esso individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi, definisce, in considerazione delle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Il fattore di novità è costituito dall'individuazione del necessario collegamento della *performance* individuale ai risultati della *performance* organizzativa, in passato non previsto.

b) La strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo; gli obiettivi formativi annuali e pluriennali.

In tema di gestione ed organizzazione delle risorse umane deve tenersi conto delle disposizioni emergenziali, adottate in occasione della pandemia da Sars-CoV-2, che hanno portato alla codificazione del cd. lavoro agile e così dell'art. 263, del D.L. n. 34/2020 che ha istituito nel Piano della *performance* un'apposita sezione dedicata al Piano organizzativo del lavoro agile. Gli obiettivi formativi devono mirare alla completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo di competenze tecniche trasversali e manageriali, all'accrescimento dei titoli culturali e di studio correlati all'ambito d'impiego. Il legislatore, in sede di adeguamento normativo, ha stabilito che i processi di pianificazione formativa devono essere redatti secondo le logiche del *project management*. Pianificazione connotata da un insieme di attività, svolte dal *project manager*, finalizzate all'analisi, progettazione e redazione di un progetto, la cui caratteristica risiede nella presenza di un serrato regime di vigilanza, con il quale si mira a garantire il raggiungimento degli obiettivi.

c) Strumenti e obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne.

La materia è regolata dal D.Lgs. n. 165/2001, recante "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze

delle amministrazioni pubbliche” che prevede, in tema di programmazione, l’adozione del Piano triennale dei fabbisogni di personale. Per valorizzazione delle risorse interne e per le progressioni verticali di carriera la disciplina è posta dall’art. 52, co. 1 *bis*, del D.Lgs. n. 165/2001, opportunamente integrato, per il triennio 2020-2022, dal regime derogatorio di cui all’art. 22, co. 15, del D.Lgs. n. 75/2017 e, in ultimo, dall’art. 3, co. 1, del D.L. n. 80/2021. Sia per il reclutamento di nuove risorse e sia per le progressioni verticali è previsto il rispetto della clausola di compatibilità finanziaria rispetto alle risorse riconducibili al Piano triennale dei fabbisogni del personale.

d) 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.

Tale previsione prevede l’inglobamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione la cui fonte normativa è costituita dalla L. 190/2012. In seguito ad adeguamento normativo del testo presentato al Senato si è previsto l’obbligo di conformità agli indirizzi adottati dall’Autorità nazionale anticorruzione con il Piano nazionale anticorruzione. Il coordinamento con il PNA si è reso necessario al fine di garantire gli obblighi assunti dall’Italia con l’adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNAC), con la quale s’impegna a riconoscere il carattere dell’indipendenza alle autorità chiamate ad assicurare la prevenzione della corruzione.⁷ La precedente stesura, caratterizzata dall’assenza di qualsiasi richiamo al PNA, generava un’indebita commistione tra i poteri dell’ANAC e quelli del Dipartimento della funzione pubblica.

e) L’elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche attraverso il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti. La definizione delle attività volte alla misurazione dei

⁷ G. Busia, Audizione in Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 2^a (Giustizia), www.senato.it, pag. 3; R. Cantone, Audizione in Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 2^a (Giustizia), www.senato.it, pag. 3.

tempi di conclusione delle procedure.⁸

f) Le modalità in grado di garantire la piena accessibilità fisica e digitale alle amministrazioni, con particolare riguardo alla classe di cittadini “svantaggiati” quali disabili e persone ultrasessantacinquenni.

g) Le modalità e le azioni finalizzate al rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

La programmazione trova il necessario *pendant* nelle procedure di controllo, la prima sarebbe di fatto inefficace se periodicamente e al termine di ciascun ciclo di programmazione non seguisse la fase dei controlli. Così l’art. 6, co. 3, del D.L. n. 80/2021 prevede che il Piano definisca le modalità di monitoraggio degli esiti, inclusi gli impatti sugli utenti, attraverso gli strumenti di rilevazione previsti dall’art. 19 *bis*, del D.Lgs. n. 150/2009 (relativo alla partecipazione dei cittadini al processo di misurazione della *performance* organizzativa e alla rilevazione del loro grado di soddisfazione riguardo i servizi resi). Ai fini del monitoraggio rientrano anche i procedimenti attivabili ai sensi del D.Lgs. 198/2009 in materia di ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici. Nei casi⁹ previsti all’art. 1, del D.Lgs. n. 198/2009, al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omoge-

⁸ Per una più ampia disamina sul valore attribuito ai tempi del procedimento si veda: R. Turturiello, N. D. M. Porcari, *Le misure del piano di prevenzione della corruzione: tempi del procedimento, controlli e tecniche redazionali di intervento*, in *Azienditalia*, 12, 2021, pag. 2014 ss.

⁹ D.Lgs. 198/2009, art. 1, co. 1, quando “derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di *performance*”.

nei per una pluralità di utenti possono adire l'autorità giudiziaria.

Il Piano e i relativi aggiornamenti sono adottati entro il 31 gennaio di ogni anno, pubblicati sui siti internet istituzionali delle singole amministrazioni e inviati al Dipartimento della funzione pubblica per la pubblicazione sul relativo portale. In sede di prima applicazione il termine è posticipato al 30 aprile 2022.¹⁰ Nonostante l'incertezza dovuta all'approvazione della bozza di decreto (inter)ministeriale¹¹ attuativo del PIAO, si segnala che nell'art. 8, co. 2 è previsto un criterio di adeguamento del termine per l'adozione del Piano. L'integrazione si è resa necessaria onde evitare che eventuali differimenti dei termini per l'adozione dei bilanci di previsione, per gli enti locali spesso ricorrenti, inducano gli amministratori ad adottare il Piano in assenza del necessario collegamento con le previsioni finanziarie. Pertanto, è disposto che "in ogni caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine di cui all'art. 7, co. 1, del presente decreto, è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci".

Infine, limitatamente agli enti locali,¹² in sede di prima adozione del Piano l'art. 8, co. 3, del D.M. dispone il differimento del termine

¹⁰ Termine aggiornato dal D.L. 228/2021, art. 1, co. 12, lett. a), punto 3), convertito, con modificazioni, in L. 25 febbraio 2022, n. 15, G.U. Serie Generale, del 28 febbraio 2022 n. 49, Suppl. Ordinario n. 8.

¹¹ Bozza di decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, www.ilsole24ore.com; Il legislatore è intervenuto a più riprese sulla procedura da seguire per l'adozione del Piano tipo. Fermo restando la necessità e preventiva intesa in sede di Conferenza Unificata, inizialmente il Piano tipo doveva essere adottato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, poi il D.L. 228/2021 ne ha previsto l'adozione con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione ed infine, con l'art. 1, co. 12, lett. a), punto 2), della L. 15/2022, (legge di conversione, con modificazioni, del D.L. 228/2021), si è disposto l'adozione del Piano tipo con decreto interministeriale.

¹² Ass. Nazionale Professionale Segretari Comunali e Provinciali - G. B. Vighenzi, *Slittano i termini di adozione del Piano. Qualcuno resta sorpreso?*, www.segretariocomunalivighenzi.it, P. Giordano, *Piao, più facile per le P.A. che hanno già ragionato in termini di integrazione tra i diversi piani*, www.ilsole24ore.com.

di adozione di centoventi giorni successivi a quello di approvazione del bilancio di previsione. Deve rilevarsi che l'introduzione dell'art. 6 bis, del D.L. 80/2021, norma aggiunta dall'art. 1, co. 12, lett. a), punto 3), del D.L. 228/2021 nel passo in cui fissa il termine perentorio di adozione del PIAO ("In sede di prima applicazione il Piano è adottato entro il 30 aprile 2022"), e sospende le relative sanzioni fino al medesimo termine, finisce inevitabilmente nel contrastare con i criteri di adeguamento previsti nella bozza di D.M. Infatti, *de iure condito*, limitatamente alla prima applicazione, il termine di adozione sarà comunque il 30 aprile 2022 anche per gli enti locali, non potendo la bozza di D.M., anche se adottata nell'attuale versione, contenere disposizioni in contrasto con quelle di rango superiori (*lex superior derogat legi inferiori*). La norma appare frutto di un mancato collegamento temporale tra la bozza di decreto ministeriale, sul quale la Conferenza Unificata ha reso il parere positivo il 2 dicembre 2021, e il successivo D.L. 228/2021 adottato il 30 dicembre 2021. Tuttavia, la portata normativa di cui all'art. 6 bis, del D.L. 80/2021 poco e male si concilia con le esigenze connesse all'adozione del Piano. Infatti, è ormai consuetudine lo slittamento di termini per l'approvazione dei bilanci di previsione, talché è impossibile a priori prevedere un termine perentorio per l'adozione di un atto che di esso costituisce un'appendice.

Il necessario e opportuno collegamento tra bilancio di previsione e PIAO appare meglio garantito dalla tecnica normativa prevista nella bozza di D.M. *De iure condendo*, per le motivazioni esposte, si auspica un intervento del legislatore sull'art. 6 bis prevedendo una norma che tenga conto, per gli enti locali, dell'attuale termine ultimo di adozione del bilancio di previsione che, nel momento in cui si scrive, è fissato al 31 maggio 2022.¹³

L'art. 6, co. 5, del D.L. n. 80/2021, garantisce il necessario coordinamento tra il Piano integrato di attività e i Piani assorbiti. Tale fine è perseguito mediante l'adozione di uno (o più) decreti del Presidente della Repubblica che, previa intesa in sede di Conferenza

¹³ D.L. 228/2021, art. 3, co. 5-*sexiedecies*, cit.

unificata, entro il 31 marzo 2022,¹⁴ individuerà gli adempimenti che saranno abrogati. Il D.P.R. sarà adottato ai sensi dell'art. 17, co. 2, della L. n. 400/1988.¹⁵ Appare, di dubbia costituzionalità il procedimento autorizzativo di delegificazione.

Il problema è stato sollevato, all'attenzione del legislatore, dal Comitato per la legislazione,¹⁶ costituito presso la Camera dei deputati, competente a rendere pareri su ogni decreto-legge riguardo la qualità dei progetti di legge, ossia fornire valutazioni sull'omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà di formulazione, nonché l'efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente. Ancor prima dell'intervento della Corte costituzionale pronunciatisi sul punto, in un *obiter dictum*, con sentenza 149/2012, in dottrina il tema è stato ampiamente dibattuto dagli studiosi del diritto costituzionale.¹⁷ La prassi secondo la quale il governo con decreto-legge si autorizza all'adozione di un provvedimento di delegificazione costituisce un utilizzo distorto dell'istituto della delegificazione. Inoltre, questo *modus operandi* contrasta con l'art. 77 Cost. e con i principi costituzionali strettamente connessi alla forma di governo parlamentare. Infatti, autorizzare l'adozione di provvedimenti di delegificazione con decreto-legge costituisce un espediente in grado di eludere il principio di separazione dei poteri.

Nel caso *de quo*, il Governo si auto conferisce il potere di abrogare disposizioni di rango

¹⁴ Termine aggiornato dal D.L. 228/2021, art. 1, co. 12, lett. a), punto 1), cit.

¹⁵ La procedura consente, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il Consiglio di Stato, l'adozione di regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

¹⁶ Comitato per la legislazione, *Dossier n. 120 – Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge*, www.camera.it, pag. 2.

¹⁷ L. Carlassare, P. Veronesi, voce Regolamento (diritto costituzionale), in *Enc. Dir.*, Milano, 2001, p. 977 ss.; G. Mobilio, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2011, www.osservatoriosullefonti.it, pag. 2 ss.

primario con un atto, quello del D.P.R., ad esso inferiore. Ma non solo. Partendo dal presupposto che l'adozione del decreto-legge è legittima solo in quanto ricorrano i requisiti della necessità e dell'urgenza (ex art. 77, co. 2, Cost.), ne consegue che le relative disposizioni devono essere immediatamente applicabili.¹⁸

L'immediata applicazione non è caratteristica dell'art. 6, del D.L. 80/2021 che, al contrario, richiede l'adozione di un D.P.R. il quale, salvo ulteriori slittamenti, dovrà essere adottato entro il 31 marzo 2022. La Corte costituzionale, in un *obiter dictum* della sentenza n. 149/2012,¹⁹ relativa alla autorizzazione alla delegificazione contenuta nell'articolo 16, co. 1, del D.L. n. 98/2011, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di autorizzare l'emana-zione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge", nonché "ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'art. 17, co. 2, della L. 400/1988".

Per meglio orientare le amministrazioni nella redazione del Piano, entro il medesimo termine previsto per l'emana-zione del D.P.R. di cui sopra, il Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di conferenza unificata, adotterà un Piano tipo nel quale sono definite anche le modalità semplificate di redazione del Piano per le amministrazioni "minori" (con dotazione organica inferiore a cinquanta dipendenti).

4. Trattamento sanzionatorio

La mancata adozione del Piano, nei termini stabiliti, comporta l'applicazione di sanzioni. L'art. 6, co. 7, del D.L. n. 80/2021, in tema di trattamento sanzionatorio richiama il disposto dell'art. 10, co. 5 del D.Lgs. n. 150/2009 e più in dettaglio:

- il divieto di erogare la retribuzione di risul-

¹⁸ D.L. 400/1988, art. 15, co. 3: "I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo"; In dottrina, F. Cerrone, *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2080 ss.

¹⁹ Corte Cost., 4 giugno 2012, n. 149, in www.cortecostituzionale.it.



tato ai dirigenti che, mediante omissione o inerzia nell'adempimento dei propri doveri, abbiano concorso alla mancata adozione del Piano;

- il divieto per l'amministrazione di procedere ad assunzioni di personale e al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati;

- il divieto di erogare i trattamenti incentivi e di premialità agli organi di indirizzo politico-amministrativo quando la mancata adozione del Piano dipenda da omissione o inerzia di questi. Resta ferma l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 19, co. 5, lett. b), del D. L. n. 90/2014: salvo che il fatto costituisca reato, alla mancata adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione e di trasparenza consegue l'applicazione di una sanzione amministrativa, la cui forbice edittale è compresa tra 1000 euro e 10.000 euro.

All'attuazione delle disposizioni del PIAO le amministrazioni provvedono nel rispetto della clausola di invarianza, cioè attraverso le risorse umani, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. È data possibilità agli enti locali con meno di quindicimila abitanti di garantire il monitoraggio attraverso l'individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano sulla base delle indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane.

Con l'art. 1, co. 12, lett. a), del D.L. 228/2021 è stato introdotto l'art. 6 *bis* contenente una norma transitoria. Con essa si dispone la non applicazione, fino al 30 aprile 2022, delle sanzioni previste per la mancata adozione dei piani assorbiti nel PIAO. Nello specifico non si applicheranno i divieti di cui all'art. 10, co. 5, del D.Lgs. 150/2009, già menzionati, il divieto di assunzione di cui all'art. 6, co. 6, del D.Lgs. 165/2001 e il limite massimo del 15% di personale destinabile al lavoro agile secondo quanto previsto dall'art. 14, co. 1 del D.Lgs. 124/2015.

5. Il Piano tipo nella bozza di decreto del Ministro per la pubblica amministrazione.

Il D.L. n. 80/2021, art. 6, co. 6, prevede, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1, con decreto del Mi-

nistro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,²⁰ previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'adozione di un Piano tipo nel quale saranno altresì definite le modalità semplificate per l'adozione del PIAO da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti. Secondo la bozza di D.M.²¹ e relative linee guida per la compilazione del PIAO,²² il Piano integrato di attività e organizzazione è suddiviso in sezioni che a loro volta sono ripartite in sottosezioni di programmazione riferite a specifici ambiti di attività amministrativa-gestionale. Il decreto pone il divieto di aggravare il contenuto del PIAO, infatti, non è possibile trattare gli adempimenti di carattere finanziario che non trovano riscontro nell'art. 6, co. 2, lett. da a) a g), del D.L. n. 80/2021. Il Piano avrà la seguente struttura:

- Sezione 1 Scheda anagrafica dell'amministrazione;

- Sezione 2 Valore pubblico, performance e anticorruzione;

Sottosezioni di programmazione:

- a) Valore pubblico;

- b) Performance;

- c) Rischi corruttivi e trasparenza;

- Sezione 3 Organizzazione e capitale umano;

Sottosezioni di programmazione:

- a) Struttura organizzativa;

- b) Organizzazione del lavoro agile;

- c) Piano triennale dei fabbisogni di personale;

- Sezione 4 Monitoraggio.

Non desta particolari problematiche la scheda anagrafica nella quale dovranno inserirsi tutti i dati identificativi dell'amministrazione.

La seconda sezione - Valore pubblico, performance e anticorruzione - si apre con la sottosezione Valore pubblico. In questa fase l'amministrazione fissa i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici coerentemente con i documenti di programmazione finanziaria miranti, anche, al perseguimento del "Valore Pubblico" inteso come incremento del benessere reale della collettività

²⁰ Cfr. *supra* nota 11.

²¹ Bozza di decreto, cit., art. 2 ss.

²² Bozza di linee guida per la compilazione del PIAO, www.ilsole24ore.com.



amministrata (*outcome*).²³

Inoltre, l'amministrazione individua le modalità e le azioni finalizzate a garantire la piena accessibilità fisica e digitale da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e di quelli con disabilità, nonché l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare sulla base dell'Agenda Semplificazione e per gli enti interessati dall'Agenda Digitale. Gli enti locali per la redazione della sottosezione prendono a riferimento le previsioni contenute nella Sezione strategica del DUP.

La sottosezione *Performance* è redatta secondo quanto previsto dal Capo II, del D.Lgs. n. 150/2009 ed è finalizzata all'individuazione degli obiettivi di semplificazione, digitalizzazione, all'individuazione delle azioni volte a favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere. Saranno individuati gli indicatori di *performance* di efficienza e di efficacia i cui esiti dovranno essere rendicontati nella relazione di cui all'art. 10, co. 1, lett. b), del già menzionato decreto legislativo. Quindi, le amministrazioni prendono come punto di riferimento il Piano della *performance*.

La sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) secondo quanto previsto dalla L. n. 190/2012. Gli elementi essenziali sono quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e negli atti di indirizzo adottati dall'ANAC, pertanto conterrà: la valutazione di impatto del contesto esterno ed interno, la mappatura dei processi sensibili, l'identificazione e la valutazione dei rischi corruttivi con progettazione di misure organizzative per il trattamento degli stessi. Infine, in esso confluiranno le attività finalizzate a garantire l'accesso civico semplice e gene-

²³ Valutazione da eseguirsi con riferimento alle misure di "Benessere Equo e Sostenibile" (BES). L'ISTAT e il CNEL hanno sviluppato un set di indicatori necessari per valutare il progresso di una società da un punto di vista non solo economico ma anche sociale e ambientale. Con la L. 163/2016, i BES sono stati inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale. In tale scenario, anche le pubbliche amministrazioni, al fine di migliorare il benessere della collettività ad essa afferente, nella fase di programmazione terranno conto di tali indici.

ralizzato ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013 e del D.Lgs. n. 97/2016. Questa sottosezione coincide con il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La terza sezione – Organizzazione e Capitale Umano – si apre con la descrizione della struttura organizzativa, sottosezione che si compone dell'organigramma e della descrizione dei livelli di responsabilità organizzativa con l'individuazione del numero di fasce per la gradazione delle posizioni dirigenziali e simili, ampiezza media dell'unità organizzativa in termini di numero dipendenti in servizio. Nella sottosezione di programmazione – Organizzazione del lavoro agile – sono individuate le strategie e gli obiettivi di sviluppo di modelli di organizzazione del lavoro, anche da remoto. A tal fine ciascun Piano garantirà che le prestazioni di lavoro in modalità agile non pregiudichino in alcun modo la fruizione dei servizi da parte dell'utenza finale, la garanzia di adeguata rotazione del personale che presterà lavoro in modalità agile, azioni mirate a fornire all'amministrazione una piattaforma digitale e strumenti tecnologici idonei a garantire la riservatezza dei dati. Infine, conterrà le azioni necessarie per fornire al personale dipendente apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta. Per questa sottosezione le amministrazioni terranno conto di quanto previsto nel POLA e nel Piano triennale per l'informatica nella P.A. La seconda sezione si chiude con la sottosezione del Piano triennale dei fabbisogni del personale.

Esso indica la consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del Piano suddiviso per inquadramento professionale ed evidenziando: la capacità assunzionale dell'amministrazione, la programmazione delle cessazioni dal servizio, le strategie di formazione del personale attraverso qualificazione e potenziamento delle competenze tecniche e trasversali. Anche qui le amministrazioni assumono quale riferimento il già vigente Piano triennale dei fabbisogni del personale.

Nella quarta sezione – Monitoraggio - dovranno essere indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti e

l'individuazione dei soggetti responsabili.

In ogni caso, il monitoraggio delle sottosezioni “Valore pubblico” e “Performance” avverrà secondo le modalità stabilite dagli artt. 6 e 10, co. 1, lett. b), del D.Lgs. n. 150/2009, mentre il monitoraggio della sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” avverrà secondo le indicazioni di ANAC e infine il monitoraggio della terza sezione – Organizzazione e capitale umano - sarà effettuato su base triennale dall'organismo indipendente di valutazione (OIV).

La bozza di D.M. specifica l'organo competente all'adozione del Piano, individuandolo nell'organo di indirizzo politico e, per le amministrazioni che ne sono sprovviste, nell'organo di vertice in relazione ai propri ordinamenti. Negli enti locali il piano è approvato dalla Giunta.

6. Il Piano tipo per le amministrazioni “minori”.

L'art. 6, co. 6, del D.L. n. 80/2021 dispone che il Piano tipo individua le modalità semplificate di adozione del PIAO da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti. Il piano è “semplificato” sia per contenuti sia per procedure di aggiornamento. La stesura della norma appare molto complessa e poco coordinata. Il ricorrere di avverbi come “limitandosi”, “limitatamente” ed “esclusivamente” inducono l'interprete a ritenere che il Piano consti solo della mappatura dei processi e dei punti, di seguito specificati, di cui alla sezione 2 - Organigramma e capitale umano. Tale interpretazione non è ragionevole per le seguenti motivazioni. Per l'attribuzione del Piano all'amministrazione che lo ha redatto è sicuramente necessaria la redazione della scheda anagrafica. Deve ritenersi sicuramente indispensabile anche l'adozione della sezione 2 - Valore pubblico, performance e anticorruzione - per due ordini di ragioni. In via primaria perché tale sezione assorbe il vecchio Piano della *performance* e il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza già obbligatori a legislazione vigente anche per le amministrazioni “minori”. In secondo luogo, perché l'obbligo di aggiornamento della mappatura dei processi (in tema di rischi corruttivi e trasparenza) consegue a

modifiche degli obiettivi della *performance* che non sarebbero fissati in caso di mancata redazione della sezione Valore pubblico, *performance* e anticorruzione. Tanto premesso, il carattere semplificativo si coglie nella redazione della mappatura dei processi (sottosezione de “Rischi corruttivi e trasparenza”). In tal caso le P.A. possono limitarsi all'aggiornamento di quella esistente, considerando ai sensi dell'art. 1, co. 16, della L. n. 190/2012 quali aree a rischio corruttivo quelle relative a: autorizzazioni, concessioni, contratti pubblici, concessione ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, concorsi e prove pre-selettive, processi individuati dall' RPCT e dai responsabili degli uffici, ritenuti di maggior rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di *performance*. L'aggiornamento nel triennio di vigenza della sezione avviene in presenza di fatti corruttivi, modifiche organizzative rilevanti, ipotesi di disfunzione amministrativa o per modifiche degli obiettivi di *performance* a protezione del valore pubblico.

Inoltre, le amministrazioni individuano nel Piano le misure della sezione 3 - Organizzazione e capitale Umano – e limitatamente per la sottosezione di programmazione - Piano triennale dei fabbisogni del personale – individuano la sola programmazione delle cessazioni di servizio. Sebbene appaia non obbligatoria l'adozione della sezione “Monitoraggio”, anch'essa si ritiene indispensabile. Infatti, è assolutamente necessaria l'individuazione dei soggetti responsabili dell'attività di monitoraggio o dell'ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane. Sembrerebbe quasi, pertanto, una semplificazione meramente di facciata.

7. Rischi corruttivi e trasparenza.

Considerato che l'art. 6, co. 1, lett. d), del D.L. 80/2021, per la sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza, prevede un espresso rinvio agli indirizzi adottati dall'ANAC con il Piano nazionale anticorruzione (PNA), il Consiglio dell'Autorità ha provveduto



all'adozione di un documento²⁴ di "orientamento" per le amministrazioni. Con esso si individuano le parti strutturali della sottosezione del Piano che, alla luce del rinvio, possono ritenersi confermate in quanto contenute nel PNA 2019-2021, di seguito elencate:

- Parte generale;
- Analisi del Contesto;
- Valutazione del rischio;
- Trattamento del Rischio;
- Trasparenza;
- Monitoraggio e riesame.

La Parte generale contiene l'individuazione dei soggetti che ricoprono ruoli attivi nel sistema di prevenzione della corruzione e la descrizione dei relativi compiti. L'enucleazione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza individuati dall'organo di indirizzo, opportunamente connessi agli obiettivi di valore pubblico di cui alla prima sezione del PIAO. In chiusura la descrizione del processo e delle modalità seguite per la sua predisposizione.

Con il secondo punto – Analisi del contesto - l'amministrazione deve far emergere le criticità del territorio in cui opera (cd. contesto esterno) nonché quelle inerenti la propria organizzazione ed attività in concreto svolta (cd. contesto interno). Nel contesto esterno si descrive il tessuto culturale, sociale ed economico del territorio, ovvero dello specifico settore in cui si opera. L'esame del contesto interno si sviluppa su due fronti: da un lato, deve valorizzare la struttura organizzativa; dall'altro, enuclea la mappatura dei processi, con quest'ultima, le amministrazioni analizzeranno i processi organizzativi delle varie attività svolte al fine di identificare quelle caratterizzate da una connaturata esposizione al rischio corruttivo. Le amministrazioni minori, fermo restando l'incertezza della bozza di decreto attuativo, limiteranno la stesura della mappatura dei processi alle sole aree indicate all'art. 1, co. 16, della L. 190/2012 (v. *infra* § 6). L'analisi dei contesti non deve essere svolta in maniera asettica. Infatti, attraverso la fase della "Valutazione di impatto", le precedenti osservazioni devono essere contestua-

lizzate alle peculiarità dell'amministrazione redigente.

La sezione Valutazione del rischio, differentemente dall'inganno in cui potrebbe indurre la nomenclatura, non si limita alla mera valutazione delle aree a pericolo corruttivo, ma richiede la necessaria ponderazione tra le stesse al fine di individuare quelle in cui deve prioritariamente agirsi. Tale ponderazione deve necessariamente avere come presupposti l'individuazione e lo studio dei "fattori abilitanti della corruzione"²⁵ nonché la stima del grado di esposizione a corruzione dei procedimenti. Dalle varie risultanze ne conseguirà lo studio per la progettazione e la programmazione delle misure d'adottare per la riduzione del rischio. Nella successiva fase, quella del Trattamento del rischio, s'individuano le misure, sia generali che specifiche da adottare, le modalità e le tempistiche di attuazione, le responsabilità connesse alla loro attuazione e, infine, i relativi indicatori di monitoraggio.

Le misure generali che l'amministrazione è tenuta a programmare sono elencate nella Parte III del PNA 2019-2021. Poiché l'elencazione di cui sopra consta di misure obbligatorie previste da diverse disposizioni legislative, esse sono da ritenersi oggetto di programmazione imperativa anche per le amministrazioni minori.

Quale strumento misura di prevenzione della corruzione, la Trasparenza ricopre, nella sezione Rischi corruttivi e trasparenza, un autonomo punto. Per la sua stesura si tiene conto delle informazioni necessarie all'adozione di misure finalizzate a garantire l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. Un elemento imprescindibile per garantire la trasparenza è l'identificazione dei soggetti responsabili alla pubblicazione dei dati. Andranno altresì fissati i termini entro i quali provvedere all'obbligo di pubblicazione, le modalità di vigilanza e monitoraggio. A parere dell'Autorità, è utile individuare i casi in cui, in base alle disposizioni vigenti, non sia possibile pubblicare i dati non pertinenti alle ca-

²⁴ Cons. ANAC, *Sull'onda della semplificazione e della trasparenza – Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza*, www.anticorruzione.it.

²⁵ Termine coniato dal Consiglio dell'ANAC, in *Sull'onda della semplificazione e della trasparenza*, cit. pag. 15.



ratteristiche organizzative e funzionali dell'amministrazione.

Il Monitoraggio e il Riesame sono attività diverse ma accomunate dallo stesso fine: il controllo. Nella prima – Monitoraggio – la vigilanza è di tipo continuativa e ha ad oggetto la verifica dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio. Nella seconda – Riesame – la verifica è periodica, con cadenza almeno annuale, e ha ad oggetto il funzionamento del sistema nel suo complesso.

8. Regime transitorio

Il quadro normativo è attualmente caratterizzato dalla vigenza di un doppio sistema di programmazione: da un lato continuano a spiegare efficacia le disposizioni dei precedenti strumenti di programmazione non ancora abrogate, dall'altro si pone la normativa in tema di PIAO, anch'essa vigente ma carente dei necessari decreti attuativi. Tale *impasse* può superarsi soltanto attraverso l'adozione del (o dei) D.P.R. con il quale si individueranno e abrogheranno gli adempimenti relativi ai piani assorbiti. Nelle more della sua adozione le amministrazioni saranno tenute ad approvare gli ordinari strumenti di programmazione onde evitare la paralisi delle attività. Però, prima del termine ultimo di adozione del PIAO, la mancata adozione dei piani di programmazione ora vigenti non comporterà l'applicazione delle ordinarie sanzioni fino al 30 aprile 2022.

9. Considerazioni finali

Il legislatore ha colto che una migliore attuazione del PNRR non può che passare per il tramite di una pubblica amministrazione ricostituita di personale, burocraticamente snella ed efficiente. Nonostante tutto, non si colgono caratteri di semplificazione nella riforma che si presenta *ab origine* deficitaria. Infatti, il ricorso alla decretazione d'urgenza non garantisce una riforma organica della materia che, al contrario, si sarebbe conseguita con l'adozione di un Testo unico. Ancor più, autorizzare il ricorso all'istituto della delegificazione finisce per creare “un'ulteriore frammentazione della normativa”,²⁶ tant'è che

in futuro gli amministratori dovranno districarsi tra molteplici disposizioni legislative e provvedimenti normativi di natura regolamentare.

²⁶ R. Cantone, Audizione in Commissioni riunite, cit., pag. 3.

