



## **La riforma della pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione**

di Caterina Cossiga \*

2 Ottobre 2024

Abstract: Lo scritto si propone di rispondere a due principali quesiti: se il PIAO rappresenti uno strumento efficace per rispondere ai problemi della pianificazione strategica riscontrati negli ultimi decenni e in quale misura esso si configuri come uno strumento capace di promuovere un processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni. L'analisi, dal punto di vista metodologico, si basa su un approccio interdisciplinare, prendendo in considerazione non soltanto i profili giuridici, ma anche le implicazioni di concetti provenienti da altre discipline, come il *public management*, introdotti nel PIAO. Dopo una breve ricognizione preliminare delle criticità dei precedenti processi di pianificazione confluiti nel PIAO, ne vengono esaminati la disciplina e il contenuto. Pur conservando elementi di continuità con il sistema di pianificazione strategica previgente, il PIAO presenta profili originali, accanto ad aspetti che meritano attenzione per un'eventuale futura evoluzione della disciplina. Infine, sulla base del dialogo tra mondo accademico e pubblica amministrazione, viene effettuata un'analisi empirica su alcune esperienze di recente realizzazione, mettendo in luce le principali tendenze comuni che hanno caratterizzato le prime applicazioni del PIAO.

This paper seeks to address two main research questions: whether the PIAO is an effective instrument in addressing the strategic planning challenges encountered over the past decades and how it can be configured as a mechanism capable of facilitating a process of transformation within public administrations. Methodologically, this analysis required an interdisciplinary approach, considering not only the legal aspects, but also the implications of concepts from other disciplines, such as public management, that have been integrated into the PIAO. Following brief preliminary assessments of the critical issues in previous planning processes that have been incorporated into the PIAO, the regulation and content of the PIAO are examined. Although these retain elements of continuity with the previous strategic planning system, they also introduce entirely original features alongside aspects that warrant careful consideration for potential future developments of the regulation. In conclusion, based on the dialogue between the academic community and public administration, an empirical analysis was conducted on some recently implemented experiences, highlighting the main common trends that have characterized the initial applications of the PIAO.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La pianificazione strategica e la sua evoluzione. – 3. Quali ragioni per il PIAO? – 4. Oltre il quadro regolatorio. – 5. Il contenuto del PIAO. – 6. L'effettività del PIAO. – 6.1. Semplificazione, trasparenza e integrazione. – 6.2. Linee strategiche e sistema di monitoraggio. – 6.3. Soggetti, modalità di cooperazione e partecipazione dei portatori di interessi. – 7. Quale futuro per il PIAO?



## 1. Introduzione

Nell'ambito degli interventi normativi di riforma della pubblica amministrazione, adottati in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), emerge l'urgenza del rafforzamento della capacità amministrativa, in coerenza con l'obiettivo principale del piano di porre rimedio alla costante debolezza degli apparati pubblici.

In questa prospettiva strategica e sistemica deve essere inquadrata l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (d'ora in poi PIAO) ad opera dell'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021<sup>1</sup>, modificato da ultimo dalla legge n. 44 del 2023<sup>2</sup>, che costituisce un'indubbia novità nel nostro ordinamento. Si tratta del nuovo documento unico di pianificazione triennale delle pubbliche amministrazioni, a cui viene demandato l'ambizioso compito di definire la strategia generale delle risorse umane, con il contestuale miglioramento dell'organizzazione in cui queste si inseriscono e la razionalizzazione delle procedure che sono chiamate a gestire.

L'introduzione del PIAO risponde ad una duplice finalità: da un lato, la semplificazione dei processi di pianificazione strategica, complessi e stratificati; dall'altro, la creazione di un circolo virtuoso nella gestione delle risorse umane, nell'ottica di una maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini e delle imprese e, in particolare, alla creazione del c.d. valore pubblico<sup>3</sup>.

La semplificazione amministrativa, obiettivo spesso trascurato in materia di pianificazione strategica<sup>4</sup>, viene realizzata attraverso l'unificazione nel PIAO di diversi piani preesistenti – riguardanti, in termini e in misura differente, l'attività, il personale e l'organizzazione<sup>5</sup> – previsti a carico delle pubbliche amministrazioni e introdotti nel tempo sulla scia della recente tendenza legislativa ad imporre l'elaborazione di piani in

---

\*Allieva del Master interateneo in diritto amministrativo – MIDA, vincitrice della borsa di studio per il Master of Studies (European Public Law Organization – EPLO) 2025/2026 e dottoressa in Giurisprudenza (LUISS Guido Carli).

<sup>1</sup> Si tratta del c.d. "decreto reclutamento", convertito con modificazioni dalla legge n. 113 del 2021.

<sup>2</sup> Tale legge ha introdotto, inserendo il comma 8-bis nell'art. 6 succitato, l'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico, in attuazione del PNRR che aveva disposto la creazione di "un'unità operativa centrale per il coordinamento e il sostegno del sistema di pianificazione delle risorse umane", per la cui analisi si rimanda al §4 di questo scritto.

<sup>3</sup> Per il concetto di valore pubblico, indicato nell'ambito del PIAO come criterio guida del nuovo strumento di pianificazione strategica, si rinvia al §5 del presente scritto.

<sup>4</sup> Sul punto, B.G. MATTARELLA, *La riforma della pubblica amministrazione: il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 5, p. 622, evidenzia proprio che il difetto di molti degli strumenti di pianificazione consisteva nell'aver "perseguito un solo obiettivo (la valutazione dei rendimenti, la trasparenza amministrativa, la prevenzione della corruzione) trascurandone altri (come la semplificazione amministrativa)", vizio determinato dall'assenza di un intervento complessivo in materia. Successivamente, tale problema è stato ribadito dallo stesso A. in *Burocrazia normativa: il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, 1, p. 93.

<sup>5</sup> Per ora, i piani confluiti nel PIAO (taluni dei quali mai adottati dalle amministrazioni) sono: il piano triennale dei fabbisogni di personale, il piano delle azioni concrete, il piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, il piano della *performance*, il piano triennale di prevenzione della corruzione, il piano organizzativo del lavoro agile e il piano di azioni positive.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

manca di alcuna preventiva analisi degli effettivi costi e benefici<sup>6</sup>. Tuttavia, nelle intenzioni del legislatore, l'obiettivo della semplificazione non si esaurisce nella riduzione dei piani o nell'eliminazione delle duplicazioni, ma mira a garantire una maggiore trasparenza dei processi di pianificazione e dei PIAO stessi, che sono stati concepiti anche come strumenti di *accountability* delle amministrazioni nei confronti dei cittadini<sup>7</sup>.

È evidente, inoltre, che il PIAO sia stato inserito sotto la spinta di una rinnovata attenzione ai dipendenti pubblici come risorse strategiche per lo sviluppo della capacità amministrativa, sulla base della consapevolezza che la gestione efficiente del personale necessita di capacità amministrativa piuttosto che nuove norme<sup>8</sup>. Invero, verso la realizzazione di "un circolo virtuoso tra organizzazione, scelta delle professioni e relative competenze professionali, cicli di gestione delle performance sviluppati e ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto anche della strategia anticorruzione e delle scelte in ordine al reclutamento delle risorse"<sup>9</sup> si era già mossa la riforma c.d. Madia, mediante l'introduzione del piano triennale dei fabbisogni di personale, il quale, come noto, ha riscontrato seri problemi attuativi. Peraltro, proprio perché il quadro normativo già conteneva i presupposti per una flessibile e modulabile pianificazione, si comprende la decisione del legislatore di non fare *tabula rasa* di quanto rimodellato dalla suddetta riforma e poi successivamente dalla legge n. 56 del 2019, bensì di intervenire soltanto sulle criticità che ne avevano impedito la piena attuazione. Infatti, uno degli ostacoli principali probabilmente era stato rappresentato dalla mancanza di uno strumento che contenesse "*una strategia integrata*"<sup>10</sup>, dunque di tipo globale, dell'organizzazione e del personale di ciascuna singola amministrazione e che partisse da una preliminare valutazione delle funzioni e delle conseguenti esigenze per l'individuazione degli obiettivi e la scelta delle risorse (umane, economico-finanziarie e dotazionali) necessarie. Il PIAO, infatti, non si configura come un semplice raccogliatore

---

<sup>6</sup> Secondo B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento economico*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 11, p. 7, in materia si assiste ad una "quota di complicazione", che dipende in larga misura dagli errori di regolazione piuttosto che dalla reale complessità dei problemi.

<sup>7</sup> Tale qualificazione emerge dalla previsione dell'obbligo di pubblicazione e della raccolta centralizzata dei piani nel nuovo Portale PIAO, gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in attuazione di quanto previsto dall'art. 13, comma 1, del d.M. 30 giugno 2022, n. 132. In precedenza, non per tutti i piani era previsto normativamente un esplicito obbligo di pubblicazione, anche se per molti era ricavabile dal d.lgs. n. 33 del 2013. Per un approfondimento, si rimanda a CNEL, *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici 2022*, p. 171.

<sup>8</sup> Si veda D. AGUS, B. ARGOLAS, G. CICCARELLI, B. CIMINO, E. D'ALTERIO, A. GIURICKOVIC DATO, B.G. MATTARELLA, G. RIVELLINI, S. SCREPANTI, A. TONETTI, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 4, p. 1256.

<sup>9</sup> Il riferimento è alle *Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche*, adottate l'8 maggio 2018 e pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* n. 173, 27 luglio 2018, p. 4.

<sup>10</sup> La necessità di un tale approccio strategico integrato era stata rilevata dalla Commissione Europea poco prima dello scoppio della pandemia da Covid-19 nel *Country Report Italy 2020*, p. 64.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

di piani prima disallineati, ma intende ripristinare un ordine sequenziale logico della pianificazione attraverso uno sforzo sinergico di determinazione dei fabbisogni di personale, dei percorsi di carriera, di mobilità, di formazione e d'innovazione organizzativa all'interno di un vincolo qualitativo rappresentato da una chiara visione delle esigenze dell'amministrazione e degli obiettivi di valore pubblico, di *performance* e di trasparenza.

In aggiunta, a conferma della rilevanza attribuita al PIAO nel sistema riformato, nel 2023 è stato istituito, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, l'Osservatorio Nazionale del Lavoro Pubblico, proprio con la funzione di promuovere e monitorare lo sviluppo e la corretta implementazione del PIAO.

Alla luce del quadro appena esposto e nonostante le elevate aspettative riposte nella riforma, è necessario rilevare che, sin dall'inizio, non vi è stata un'univoca valutazione della sua efficacia. Anche i più convinti sostenitori, che l'hanno accolta con favore considerando il PIAO come "*la misura regina*"<sup>11</sup> della pianificazione strategica delle risorse umane e addirittura denominando il periodo inaugurato dall'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021 come "*l'epoca PIAO*"<sup>12</sup>, non hanno mancato di evidenziare le molteplici criticità normative e attuative<sup>13</sup>. Incerta appare la capacità del PIAO di tradurre le intenzioni riformatrici in cambiamenti strutturali effettivi all'interno della pubblica amministrazione, evidenziando la complessità dell'implementazione di una riforma tanto ambiziosa. Per questo motivo, l'analisi condotta nel presente scritto tenta di rispondere a due principali domande: se il PIAO sia uno strumento adeguato a rispondere ai problemi della pianificazione strategica riscontrati negli ultimi decenni ed in che misura esso si configuri come un mezzo capace di attuare un processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni. L'analisi, dal punto di vista metodologico, si basa su un approccio interdisciplinare, per cui sono stati esaminati, accanto ai profili giuridici, anche le implicazioni di concetti provenienti da altre discipline, come il *public management*, introdotti nel PIAO.

Dopo brevi ricognizioni preliminari delle criticità dei precedenti processi di pianificazione confluiti nel PIAO, ne vengono esaminati la disciplina e il contenuto, che pur conservando elementi di continuità con il sistema previgente di pianificazione

---

<sup>11</sup> Si veda *Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, Rapporto 2022*, p. 70.

<sup>12</sup> Così, A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 187.

<sup>13</sup> Si veda, ad esempio, l'audizione del Presidente dell'ANAC, l'Avv. G. BUSIA, in davanti ad alcune Commissioni riunite 1° (affari costituzionali) e 2° (giustizia) del Senato della Repubblica sulla conversione in legge del decreto-legge che ha previsto il PIAO, il quale, dopo aver dato una complessiva valutazione positiva del PIAO, considerandolo come "*in linea di massima ragionevole alla luce delle finalità di semplificazione e di razionalizzazione complessiva del sistema*", rileva alcune questioni concernenti le misure in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nonché il ruolo dell'ANAC nel sistema riformato.



strategica, presentano profili innovativi, accanto ad aspetti che meritano la dovuta attenzione per un'eventuale futura evoluzione della disciplina.

Infine, sulla base del dialogo tra mondo accademico e pubblica amministrazione, viene effettuata una breve analisi empirica di alcune esperienze di recente realizzazione, di cui si riportano le principali tendenze comuni.

### 2. La pianificazione strategica e la sua evoluzione

Secondo il principio di distinzione tra politica e amministrazione, affermato nel nostro ordinamento sin dall'inizio degli anni Novanta, è attribuita agli organi di governo la funzione di indirizzo politico-amministrativo, mentre agli organi dirigenziali spetta la scelta dei mezzi concreti per perseguirli con autonomia gestionale. In questo contesto, l'attività di pianificazione strategica, che si configura quale modulo di organizzazione della funzione di indirizzo politico-amministrativo, assume il ruolo di "cerniera" fra politica e amministrazione<sup>14</sup>, affinché sia garantito il controllo democratico sull'attività e sulla gestione amministrativa dei dirigenti.

A partire dalla prima fase della privatizzazione del pubblico impiego si è registrata una forte spinta legislativa verso la pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni, secondo l'idea che una buona amministrazione fondi la propria attività e organizzazione su un disegno strategico ordinato di obiettivi e condotte future, definito per un determinato arco temporale dal vertice politico-amministrativo attraverso lo strumento formale del piano<sup>15</sup>. In particolare, tale spinta è stata guidata dalla convinzione – diffusa in Italia grazie ai processi di globalizzazione e d'integrazione europea<sup>16</sup> – che l'introduzione di metodi e strumenti manageriali, provenienti dal mondo aziendale, nella *governance* del personale pubblico avrebbe consentito di realizzare un'organizzazione più flessibile, processi decisionali più celeri e una generale semplificazione nella distribuzione e gestione delle risorse umane<sup>17</sup>. Tale assunto, in sé potenzialmente corretto, ha portato però il legislatore ad introdurre nel corso degli anni una molteplicità di

---

<sup>14</sup> Si vedano V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico*, 2009, 1, p. 112 e M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 133.

<sup>15</sup> Come evidenziato da M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, 1983, p. 632, bisogna rilevare che l'attività di pianificazione in sé è tutt'altro che recente per i poteri pubblici, mentre lo è soltanto "[...] la tecnica pianificatoria e il documento finale di sintesi da qualificare come piano". Per un approfondimento, si veda M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, p. 285.

<sup>16</sup> Come evidenziato da S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, 2, p. 740, nonostante sia spesso sottovalutato, è evidente come i processi d'integrazione internazionale ed europea abbiano svolto un ruolo significativo nella trasformazione della disciplina dell'organizzazione e del lavoro pubblico. Ciò è evidente anche con riferimento alla pianificazione strategica, la cui introduzione è dovuta soprattutto alla interiorizzazione in Italia del paradigma del *New Public Management* (NPM).

<sup>17</sup> In merito, si rimanda a L. TORCHIA, *Riforma Amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto: I Tematici*, 2022; C. D'ORTA, *L'organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2011, 3 - 4, p. 393.



procedure di pianificazione, ciascuna in risposta a diverse esigenze e sollecitazioni, senza seguire un disegno di intervento unitario<sup>18</sup>. Ciò ha condotto ad una pianificazione particolarmente specializzata<sup>19</sup> e poco coerente<sup>20</sup>, determinando la mancanza di una visione d'insieme degli obiettivi e delle esigenze organizzative delle amministrazioni. In aggiunta, gli organi di governo si sono rivelati poco interessati a concretizzare le proprie scelte in termini di obiettivi e risultati nei piani, adottando strumenti di pianificazione con indicazioni generiche o comunque poco efficaci<sup>21</sup>.

Con l'introduzione del nuovo PIAO si è aperta una nuova fase della pianificazione strategica in Italia da accogliere con favore, nonostante presenti notevoli criticità.

### 3. Quali ragioni per il PIAO?

È noto da tempo che la pubblica amministrazione abbia ripetuto diversi errori in modo ciclico a causa della mancanza di adeguate istruttorie e, dunque, di una limitata conoscenza dei suoi effettivi problemi<sup>22</sup>. Per questa ragione, per comprendere appieno le ragioni dell'introduzione del PIAO, risulta necessaria una preliminare disamina delle principali criticità degli adempimenti di pianificazione che in esso sono confluiti.

In un sistema amministrativo correttamente organizzato, l'assetto organizzativo, il personale, le finanze e le procedure sono "conseguenti" alle funzioni<sup>23</sup>, le quali dovrebbero costituire "il principio ordinatore" dell'organizzazione e dell'attività amministrativa<sup>24</sup>, e, a maggior ragione, della loro pianificazione.

---

<sup>18</sup> Infatti, come evidenziato da B.G. MATTARELLA, *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 6, p. 714, nonostante si sia trattato di strumenti finalizzati a realizzare obiettivi apprezzabili, "[...] singolarmente o nel loro complesso, hanno reso incerto il quadro delle competenze e hanno rallentato l'azione delle amministrazioni".

<sup>19</sup> Così, E. DEIDDA GAGLIARDO e R. SAPORITO, *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *Rivista italiana di Public Management*, vol. 4, 2021, 2, p. 202.

<sup>20</sup> La COMMISSIONE EUROPEA nelle *Country Specific Recommendations 2019*, punto n. 24, individua nella "pianificazione incoerente", nell'insufficiente coordinamento e nello scarso investimento nelle competenze le principali cause del ritardo nell'attuazione della riforma Madia, nonostante questa avesse affrontato gran parte delle fonti di inefficienza delle amministrazioni.

<sup>21</sup> Come rilevato da S. BATTINI, S. GASPARRINI, *Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia*, in *Rivista quadrimestrale dell'Inapp, Sinapsi*, X, 2020, 1, p. 28, poiché dal raggiungimento degli obiettivi dipendono le valutazioni dei dirigenti, nonché le relative premialità, e il processo di definizione degli obiettivi, dinanzi al disinteresse del vertice politico-amministrativo, è sostanzialmente rimesso ai dirigenti stessi, è evidente perché spesso siano stati definiti obiettivi scarsi e facilmente raggiungibili, vanificando l'attività di valutazione e controllo dei risultati.

<sup>22</sup> Così L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, in *Prediche inutili. Prima dispensa*, 1955, p.10 ed, in una prospettiva storica, anche G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Mulino, 2020.

<sup>23</sup> Si veda M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957, 1, p. 14.

<sup>24</sup> L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, cap. III, § 1. Pone attenzione su questo aspetto anche B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 125, il quale sottolinea che l'adeguatezza dell'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni può essere valutata solo alla luce delle funzioni per il cui svolgimento quell'assetto è modellato.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Uno degli aspetti critici costanti nella pianificazione strategica risiedeva nella tendenza a trascurare l'intrinseco collegamento esistente tra le funzioni, l'organizzazione e il personale<sup>25</sup>, e in particolare il carattere preliminare di un chiaro quadro organizzativo, modellato sulle funzioni, indispensabile per una coerente pianificazione del personale pubblico<sup>26</sup>. Era emersa, infatti, la necessità di una mappatura organizzativa elaborata a partire dalle risultanze di un'effettiva e costante misurazione dei carichi di lavoro e dalle informazioni presenti nelle banche dati, quale base per una riflessione circa l'assegnazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi, nonché in vista del reclutamento e della valorizzazione del personale. Si è verificata un'inversione logica: anziché adattare le risorse umane alle esigenze organizzative dell'amministrazione, queste ultime sono state ignorate per assecondare le richieste interne del personale, il quale ha finito per condizionare l'organizzazione secondo i propri bisogni<sup>27</sup>.

Inoltre, nell'ultimo decennio è stata registrata l'assenza di un'effettiva politica del personale volta a promuovere lo sviluppo di un'adeguata capacità amministrativa. Le amministrazioni hanno proceduto per anni a nuove assunzioni – tramite concorsi mal svolti – non correlate ad un incremento delle funzioni e, quindi, del carico di lavoro degli uffici, ma giustificate unicamente dalla finalità di ridurre le tensioni del mercato del lavoro ovvero di soddisfare il clientelismo politico. Ciò ha generato un "circolo vizioso" del pubblico impiego italiano, che rappresenta una delle principali cause delle inefficienze amministrative<sup>28</sup>. È mancata, inoltre, un'adeguata politica di formazione del personale,

---

<sup>25</sup> Sull'attualità di tale aspetto critico si veda D. AGUS, B. ARGIOLOS, G. CICCARELLI, B. CIMINO, E. D'Alterio, A. GIURICKOVIC DATO, B.G. MATTARELLA, G. RIVELLINI, S. SCREPANTI, A. TONETTI, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 4, p. 1262, in cui gli A. evidenziano che le risorse umane non siano reperite, in termini qualitativi e quantitativi, sulla base delle esigenze organizzative che emergono dalle rilevazioni dei carichi di lavoro, la mobilità interna sia sostanzialmente inefficace, e i dirigenti, la cui valutazione è legata al raggiungimento degli obiettivi fissati per i loro uffici e dunque al modo in cui gestiscono il personale, non dispongono di risorse umane adeguate.

<sup>26</sup> Infatti, secondo il dato normativo antecedente l'introduzione del PIAO, l'assetto organizzativo si era risolto in "un posterius invece che in un prius della pianificazione", come emerge da una lettura dell'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, modificato dal d.lgs. n. 75 del 2017, a cui fanno riferimento F. CARINICI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET giuridica, Milano, 2021, p. 146.

<sup>27</sup> In questo senso A. BOSCATI, *La disciplina della dirigenza e del lavoro pubblico a vent'anni dall'approvazione del d.lgs. n. 165/2001: la costante ricerca di un approdo stabile*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, 2, p.384, che evidenzia come nelle riforme degli ultimi anni le questioni relative al personale hanno finito per oscurare quelle concernenti l'organizzazione per perseguire logiche di consenso sociale. Dunque, riprendendo quanto affermato da L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, "l'interesse organizzativo spesso si arresta innanzi all'interesse corporativo".

<sup>28</sup> Tale fenomeno è stato ribadito come ancora attuale nel 2023 da S. CASSESE, *Lo Stato senza merito*, in *Il Corriere della sera*, 21 aprile 2023, p. 32, affermato già dallo stesso A in *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 67. Esso ha rappresentato una costante negli ultimi decenni, come emerge dai contributi di F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, 2008, *op. cit.*, p. 5; V. TALAMO, *Il rapporto fra legge e contrattazione collettiva ai tempi della legge Brunetta*, 2012, *op. cit.*, p. 55; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

legata ad una frequente e corretta analisi dei fabbisogni formativi della singola amministrazione, che fosse anche contestuale alla pianificazione degli obiettivi di *performance*.

Il personale pubblico, non essendo scelto in relazione alle esigenze funzionali e di competenze degli uffici a cui è destinato, si è presentato come "variabile indipendente"<sup>29</sup> rispetto alla distribuzione delle funzioni, ai modelli organizzativi scelti e agli effettivi bisogni dei cittadini-utenti.

La criticità appena decritta deriva dal fatto che i documenti di pianificazione relativi ai diversi aspetti del personale pubblico spesso si sono ridotti a meri adempimenti formali, non raccordati tra di loro e incapaci di delineare una coerente linea da seguire. In particolare, è emersa con chiarezza la genetica mancanza di coordinamento tra i vari piani, non essendo stati introdotti secondo un disegno legislativo unitario. Soltanto dopo la loro introduzione normativa è stata posta attenzione alla necessità della loro coerenza, attraverso successivi indirizzi<sup>30</sup>, in mancanza della previsione di specifici meccanismi di coordinamento tra i soggetti responsabili dei vari piani per garantire la coerenza del sistema.

La scarsa attenzione alla qualità dei servizi pubblici erogati e il limitato orientamento ai bisogni dei cittadini e delle imprese costituiscono, poi, un'ulteriore criticità della pianificazione strategica<sup>31</sup>. Il coinvolgimento dei portatori d'interessi nei processi di pianificazione strategica ha finora incontrato diversi ostacoli: una limitata conoscenza

---

*L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 146-147, il quale afferma che spesso le scelte in materia sono dettate dalle richieste di singole categorie di lavoratori "più o meno agguerrite e più o meno capaci di ottenere un sostegno a livello politico" e invece non dipendono né dall'effettivo carico di lavoro delle amministrazioni né dalle esigenze dei cittadini; e, nello stesso senso, F. MERLONI, *Il d.lgs. n. 165 del 2001 e l'organizzazione delle competenze professionali dei funzionari pubblici*, in *Diritto amministrativo*, 2022, 2, p. 365.

<sup>29</sup> Per questa caratterizzazione del personale pubblico si veda S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, parte I, 1993, p. 293, espressione riutilizzata in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, op. cit., e più di recente, a conferma della sua attualità, da V. TALAMO, *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento e i CCNL 2019-21*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2023, 3, p. 503.

<sup>30</sup> La prima esigenza di coordinamento è stata rilevata con riferimento ai contenuti della pianificazione della *performance* e di quella della prevenzione della corruzione, evidenziata sin dall'introduzione di quest'ultima nell'ordinamento italiano e indicata a livello istituzionale in termini di "integrazione" dal *Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021*. Per quanto riguarda il coordinamento degli altri piani, è soltanto con la riforma Madia, e segnatamente con i suoi decreti attuativi del 2017, che è stata disposta la coerenza tra alcuni dei diversi atti di pianificazione. L'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2017 ha introdotto la previsione del necessario allineamento della pianificazione della *performance* con quella economico-finanziaria; poi il d.lgs. 75 del 2017 ha previsto che il Piano triennale dei fabbisogni dovesse essere adottato in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*. Infine, nel 2018 il Dipartimento della Funzione Pubblica nelle *Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale*, ha evidenziato con più decisione la necessità di integrazione tra i contenuti dei vari piani, senza tuttavia che queste fossero accompagnate da una specifica modifica del quadro normativo in tal senso.

<sup>31</sup> Come rilevato da B.G. MATTARELLA, *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, op. cit., p. 714.





## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

delle tecniche idonee, il timore che un maggiore coinvolgimento dei cittadini e delle imprese – intesi come attori esterni all'amministrazione – possa evidenziare l'inadeguatezza dei funzionari pubblici, e la generale assenza di una cultura della cooperazione.

La fase di monitoraggio dell'attuazione delle strategie è stata storicamente trascurata e percepita come uno sforzo inutile, se non proprio come una potenziale minaccia per soggetti attuatori<sup>32</sup>. Lo scollamento tra pianificazione e monitoraggio ha determinato un'inefficienza del processo decisionale, che ha evidenziato l'incapacità di utilizzare in modo proattivo i dati e le informazioni raccolte tramite i vari controlli per realizzare miglioramenti concreti e significativi. In aggiunta, è stata rilevata la mancanza di standardizzazione dei piani delle diverse pubbliche amministrazioni, che spesso presentavano contenuti e strutture differenti oppure facevano riferimento ad un diverso arco temporale triennale<sup>33</sup>.

Infine, un'ulteriore criticità ha riguardato la trasparenza dei processi decisionali. Sono emersi rilevanti limiti sul piano comunicativo delle pianificazioni, data la difficoltà per la collettività nel reperire i dati sulla cui base sono elaborate, nonché quelli riguardanti i risultati delle attività di misurazione e valutazione<sup>34</sup>.

#### 4. Oltre il quadro regolatorio

---

<sup>32</sup> Così B. CIMINO, *I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione*, in *Vent'anni di "politica e amministrazione" in Italia*, in IRPA Working Paper – Policy Papers Series, 2014, 1, p. 66, concetto ribadito anche successivamente da G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul "capitale umano" nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 3, p. 781.

<sup>33</sup> In questo senso, C. CARMOSIO, S. DEL GATTO, F. DI MASCIO, E. GIARDINO, C. LACAVA, M. MAZZARELLA, E. MORLINO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, G. SABATO, E. SCHNEIDER, G. SCIASCIA, S. SCREPANTI, G. SGUEO, L. TORCHIA, *Lo Stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 4, pp. 1065 e 1073.

<sup>34</sup> Oltre ai problemi comuni a tutti i piani appena menzionati, ciascuno di essi presenta proprie criticità, che, tuttavia, non costituiscono oggetto del presente scritto. Ad esempio, riguardo ai meccanismi di pianificazione della *performance*, una delle principali criticità che ne ha ostacolato la buona riuscita è stata ravvisata nell'incapacità dei vertici politico-amministrativi di individuare obiettivi di qualità, la cui causa è stata individuata nel fatto che la legge (in particolare l'Art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2009) sanziona soltanto l'ipotesi di mancata adozione del piano della *performance*, mentre nulla dispone per l'ipotesi in cui, anche se formalmente adottato - come di solito accade - questo risulti essere inattendibile e qualitativamente non adeguato. Tale vizio era stato già rilevato E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 5, p. 640, e affermato come ancora attuale in D. AGUS *et al.*, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, *op. cit.*, p. 1264 e dalla Commissione tecnica per la performance, *Relazione 2022*, p.5. Oppure, con riferimento alla più recente pianificazione dello *smart working* contenuta nel piano organizzativo del lavoro agile (POLA), con l'ambizione di sollecitare cambiamenti organizzativi e tecnologici delle pubbliche amministrazioni, si è registrata una scarsa adozione dello strumento, causata, secondo taluni in dottrina, da un vizio della disciplina normativa, che inizialmente aveva indicato quantità percentuali troppo alte di lavoro agile da introdurre nelle amministrazioni in tempi molto ristretti. Per un approfondimento, si vedano A. LUPO, *Lavoro agile e pubblico impiego dopo la legge Madia: quali prospettive future?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, 2, nota n. 25 a p. 562 e L. ZOPPOLI, *Lavoro agile, personale e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 2022, 1, p. 203.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Nelle riforme amministrative degli ultimi decenni è stata costante la ripetitività degli obiettivi in materia di organizzazione amministrativa e pubblico impiego, imputabile principalmente all'incapacità di realizzare pienamente le finalità prefissate<sup>35</sup>. Un aspetto caratterizzante di tali riforme è stato proprio l'asimmetria tra la fase di progettazione e quella di attuazione dei disegni di riforma, riconducibile anche a criticità inerenti alla disciplina normativa. In particolare, le ragioni di tale asimmetria risiedono in alcuni difetti delle disposizioni normative, nel limitato coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche nell'elaborazione dei disegni di riforma e nella breve durata dei governi italiani<sup>36</sup>. Pertanto, è alla luce di questi tre principali fattori, che hanno determinato il fallimento della maggior parte delle recenti riforme amministrative, che bisogna analizzare il quadro regolatorio del PIAO, considerando anche i problemi dei previgenti adempimenti di pianificazione analizzati nel paragrafo precedente.

Il quadro regolatorio a cui si fa riferimento è costituito dal citato articolo 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, che definisce soltanto la cornice del disegno di riforma, e da due regolamenti attuativi adottati nel 2022, che rappresentano il vero intervento innovativo di riforma<sup>37</sup>. Il Consiglio di Stato, in particolare la sua Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, attraverso i pareri resi sulle bozze dei regolamenti<sup>38</sup>, ha influenzato significativamente la configurazione finale di entrambi, indirizzando e suggerendo modifiche sostanziali che hanno mutato l'impostazione originaria pensata dal legislatore-governo. In questo contesto, i problemi più rilevanti sono stati generati dal comma 5 dell'art. 6, che ha presentato due criticità: la prima relativa al requisito generale dell'immediata applicazione delle misure contenute nei decreti-legge<sup>39</sup>; la seconda concernente la peculiare delegificazione operata dal decreto-legge in questione,

---

<sup>35</sup> Il PNRR ha fissato, nell'ambito della riforma del pubblico impiego, l'obiettivo di "rafforzare la capacità di pianificazione strategica, i meccanismi di monitoraggio e valutazione e un processo decisionale basato su dati probanti", per cui si rimanda all'*Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 2. Anche in precedenza, come evidenziato da B.G. MATTARELLA, *La riforma della pubblica amministrazione. Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 5, p. 623, la riforma Madia includeva tra gli obiettivi principali la flessibilità nell'organizzazione delle amministrazioni attraverso l'introduzione di un nuovo sistema di pianificazione delle risorse umane.

<sup>36</sup> Così L. TORCHIA, *Riforma Amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto: I Tematici*, 2022, p. 990.

<sup>37</sup> Si tratta in particolare del d.P.R. del 24 giugno 2022, n. 81, con cui sono stati individuati i piani assorbiti dal PIAO, e del d.M. 30 giugno 2022, n. 132, che ha delineato il contenuto e la struttura che il PIAO deve avere, definendo anche le modalità semplificate per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti. L'entrata in vigore dell'intera disciplina del PIAO ha attraversato un *iter* particolarmente intricato, dovuto alle reiterate dilazioni dei termini per l'adozione degli atti attuativi e conseguentemente per l'approvazione dei primi piani. Tali proroghe hanno generato significative incertezze operative e per questo la strategia di semplificazione alla base del PIAO è nata debole e poco credibile agli occhi delle amministrazioni.

<sup>38</sup> Si tratta del *parere del 2 marzo 2022, n. 506* sullo schema di d.P.R. adottato in attuazione del comma 5 dell'art. 6 e del *parere del 26 maggio 2022, n. 902* sullo schema di d.M. adottato in attuazione del comma 6 dell'art. 6.

<sup>39</sup> Per un approfondimento, si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Se la qualità della legislazione è presa sul serio...Note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un "anomalo" regolamento di delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 1, pp. 314 e ss.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

riguardante l'abrogazione di adempimenti anziché di norme. In particolare, con riferimento a tale seconda questione, la disposizione di delegificazione in esame ha visto una formulazione anomala, che ha portato a ritenere che il regolamento potesse produrre un effetto diverso: invece di abrogare le disposizioni inerenti ai piani assorbiti, determinare esclusivamente la loro inefficacia per i soggetti tenuti ad applicare il suddetto articolo 6, con la conseguenza che tali norme rimangono comunque applicabili ai soggetti che non rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del PIAO<sup>40</sup>.

In relazione all'aspetto della qualità normativa, si registrano alcune criticità sia sul piano formale che su quello sostanziale. Sul piano formale, il quadro regolatorio del PIAO si presenta ricco di rinvii alle norme sui precedenti piani, relative ad una pluralità di materie molto eterogenee e poco coordinate tra loro<sup>41</sup>. Tale scelta di rinviare alle normative previgenti senza tuttavia modificarle, da un lato, è stata probabilmente giustificata dalla volontà di non fare *tabula rasa* di quanto realizzato nel corso degli anni passati, dall'altro, però, ha comportato un'ulteriore complicazione del quadro normativo generale in materia di organizzazione e lavoro pubblico, che avrebbe richiesto, proprio alla luce della nuova logica d'integrazione introdotta dal PIAO, un'operazione complessiva di riordino<sup>42</sup>. Sul piano sostanziale, invece, emergono alcuni limiti nella configurazione del PIAO, forse imputabili alla mancanza di un'accurata istruttoria preliminare delle normative interessate e dei soggetti coinvolti ai fini della soppressione di alcuni precedenti piani e della loro unificazione nel PIAO<sup>43</sup>. La riforma attuata ha inciso su una pluralità di materie già piuttosto complesse e frammentate, come quella della valutazione della *performance* e della prevenzione della corruzione, senza considerare le criticità operative precedentemente riscontrate dalle amministrazioni né valutare l'impatto che un tale intervento riformatore avrebbe comportato sulle discipline esistenti<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Per un'analisi delle criticità che tale abrogazione avrebbe comportato si veda Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, *Parere del 2 marzo 2022, n. 506*, nonché alcuni commenti allo stesso, in particolare G. NAPOLITANO, *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2022, 2, pp. 155 e ss., e A. MATTOSCO, *Lo schema di regolamento sul Piano integrato di attività e organizzazione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022.

<sup>41</sup> Sarebbe auspicabile prevedere un maggior coordinamento delle discipline vigenti e abrogare quelle che risultano ormai superate, come ad esempio la norma che prevede la c.d. Direttiva del Ministro, di cui al d.lgs. 286 del 1999, i cui contenuti risultano oggi di fatto assorbiti dal PIAO, determinando una duplicazione di indirizzi strategici.

<sup>42</sup> Tale complicazione era stata già evidenziata dal Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, nel *Parere del 26 maggio 2022, n. 902* sullo schema del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione concernente la definizione del contenuto del PIAO, punto n. 3.

<sup>43</sup> In dottrina si afferma che, ai fini dell'individuazione dei piani da far confluire all'interno PIAO, sia stata effettuata dall'Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica una ricognizione di tutti i piani a carico delle amministrazioni, statali e locali, di cui però nessuno dispone; in merito, infatti sono presenti soltanto delle stime.

<sup>44</sup> La mancanza di un'adeguata istruttoria circa i problemi precedenti emerge, ad esempio, dal fatto che l'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, che pone la cornice normativa del PIAO, rinvia alle disposizioni sanzionatorie relative ai piani previgenti, che si riferiscono esclusivamente all'ipotesi di mancata adozione



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Relativamente al coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni, si rileva la mancanza di un dialogo costante tra il legislatore-governo e le amministrazioni nella progettazione della disciplina normativa<sup>45</sup>.

Dunque, le prime due cause analizzate che in questi anni hanno determinato il fallimento di talune riforme amministrative, ossia la scarsa qualità normativa e la mancanza di un serio coinvolgimento delle amministrazioni, sembrano rintracciabili anche nel caso del PIAO e sembrerebbe essersi realizzata anche la terza, dato che nell'ultimo semestre del 2022, pochi mesi dopo l'adozione degli atti attuativi della normativa del PIAO, si è verificata una crisi politica che ha determinato un cambio di governo. Peraltro, contrariamente a quanto paventato da taluni, il nuovo Governo ha tentato di garantire continuità con quanto disposto dal precedente in tema di rafforzamento della capacità amministrativa<sup>46</sup>. A differenza delle precedenti riforme amministrative, quella attuale, in quanto prevista in attuazione di indicazioni eurounitarie volte a realizzare l'interesse nazionale italiano, richiede la coesione di tutta la politica italiana. Probabilmente per questo motivo, sono state apportate anche nuove variazioni migliorative del quadro normativo del PIAO, tra cui una maggiore attenzione alla formazione dei dipendenti pubblici incaricati di predisporre il PIAO e l'istituzione dell'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico.

Quest'ultimo, istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, rappresenta un'interessante novità, in quanto mira, da un lato, a risolvere *ex post* i difetti della disciplina del PIAO e, dall'altro, a indirizzarne la futura evoluzione attraverso attività di analisi, monitoraggio e proposta<sup>47</sup>. Il compito più ambizioso affidato all'Osservatorio è di valutare, soprattutto in questi primi anni di vigenza del PIAO, quali siano gli effetti

---

del piano, senza invece prevedere alcuna conseguenza nel caso in cui lo stesso sia adottato, ma sia di scarsa qualità.

<sup>45</sup> In realtà, tale dialogo si è verificato soltanto in due momenti: riguardo l'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, in sede di audizione informale ai fini della conversione del decreto-legge, e dunque dopo l'effettiva impostazione della norma; successivamente, con riferimento agli atti attuativi di natura regolamentare, mediante intesa con la Conferenza unificata.

<sup>46</sup> Per un'analisi complessiva del potenziamento della capacità amministrativa - nell'ambito del quale rientra anche l'introduzione del PIAO - realizzato prima dal Governo Draghi e poi dal Governo Meloni, si veda F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *La capacità amministrativa e il PNRR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 4, pp. 440-443.

<sup>47</sup> È stato introdotto nell'ambito dell'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021 dall'art. 2 del decreto-legge n. 44 del 2023 e la sua disciplina è stata completata dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 22 giugno 2023. Tale organismo ha assorbito anche le funzioni della Commissione tecnica per la *performance* e dell'Osservatorio nazionale sul lavoro agile, ora soppressi, rappresentando una sorta di evoluzione del recente Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano, istituito nel mese di giugno 2022 con il compito di analizzare e monitorare le riforme e gli investimenti relativi al pubblico impiego riconducibili al PNRR. Inoltre, si deve rilevare che l'istituzione di tale Osservatorio, con funzioni legate all'indirizzo politico in materia del personale pubblico, potrebbe rappresentare il preludio ai fini dell'istituzione di un'*authority* sul pubblico impiego, riprendendo dagli archivi l'intuizione della proposta Ichino-Mattarella formulata nello scorso decennio, per cui si rinvia a P. ICHINO, B.G. MATTARELLA, *Proposta per un progetto di legge-delega per l'istituzione dell'Authority sul pubblico impiego*, in *Astrid Rassegna*, 2007, 42, pp. 1-10.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

dell'integrazione dei diversi piani all'interno del piano in termini di impatto sul territorio e dunque di creazione di valore pubblico, per poi proporre eventuali interventi normativi o amministrativi per incrementare i benefici della pianificazione congiunta. Inoltre, la composizione dell'Osservatorio, che include all'interno del Comitato d'indirizzo i rappresentanti dei principali organismi della realtà amministrativa tenuti a adottare il PIAO, potrebbe colmare il divario nel coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni, favorendo un dialogo più partecipativo tra le strutture di vertice politico e le pubbliche amministrazioni<sup>48</sup>.

Infine, al Dipartimento della funzione pubblica e all'ANAC è stato affidato il compito di monitorare l'attuazione della disciplina del PIAO, al fine di identificare ulteriori adempimenti incompatibili con il piano e di valutare la reale utilità degli adempimenti contenuti nei piani non inclusi nel PIAO.

### 5. Il contenuto del PIAO

Per comprendere le implicazioni del nuovo strumento e per identificare le aree suscettibili di miglioramento, è necessario esaminare i principali elementi innovativi e le criticità del contenuto del PIAO<sup>49</sup>. In particolare, si pone attenzione alle novità derivanti dall'unificazione dei vari piani, al nuovo ruolo attribuito all'analisi del contesto esterno ed interno e alla mappatura dei processi, all'introduzione del concetto di "valore pubblico" nella pianificazione, all'esplicito collegamento tra organizzazione e personale, alla centralità attribuita alla formazione e alla rinnovata attenzione al monitoraggio dell'attuazione dei piani.

Innanzitutto, è stata promossa l'omogeneità della struttura dei piani delle diverse amministrazioni mediante l'introduzione di uno specifico modello previsto a livello normativo per realizzare una pianificazione più chiara e consentire un eventuale confronto mediante tecniche di *benchmarking*. Nell'ambito del piano unitario in cui viene ricondotta l'attività e l'organizzazione, i funzionari pubblici non dovrebbero essere più delle variabili indipendenti rispetto alla distribuzione delle funzioni e all'organizzazione ovvero coloro che condizionano l'organizzazione stessa secondo i propri bisogni, bensì

---

<sup>48</sup> Per una descrizione della composizione dell'Osservatorio, si rimanda all'art. 4 del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 22 giugno 2023. Sebbene la struttura dell'Osservatorio sia apprezzabile, la clausola di invarianza relativa alle risorse umane, strumentali e finanziarie, posta a chiusura della disciplina, comporta conseguenze negative. Per un maggior approfondimento, si veda M. BEVILACQUA, *L'Osservatorio nazionale sulla capacità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 4, p. 458.

<sup>49</sup> Per la descrizione delle sezioni e sottosezioni in cui si articola il PIAO, si rinvia al d.M. 30 giugno 2022, n. 132, che delinea la struttura e i contenuti del PIAO e fornisce indicazioni per la sua elaborazione, anche attraverso il "piano tipo" ad esso allegato. Nella *ratio* del legislatore dell'art. 6 del d.l. n. 80 del 2021, tale decreto ministeriale era stato concepito come un atto a supporto alle amministrazioni con natura di linee guida, secondo il modello utilizzato dalla maggior parte dei precedenti piani. Tuttavia, a seguito del riconoscimento da parte del Consiglio di Stato della natura sostanzialmente normativa del d.M. presentato, questo ha assunto la veste di regolamento.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

dovrebbero rappresentare il centro propulsore dell'organizzazione<sup>50</sup>, tentando di rompere il circolo vizioso del pubblico impiego che ha caratterizzato il panorama italiano negli ultimi vent'anni.

All'inizio del "piano-tipo", allegato al decreto che delinea il contenuto del PIAO, si indica che i risultati delle analisi del contesto esterno, interno<sup>51</sup> e della mappatura dei processi rappresentano una premessa comune all'intero PIAO<sup>52</sup>. Tuttavia, tali evidenze rimangono formalmente collocate, come nel sistema previgente, nell'ambito relativo alla prevenzione della corruzione, in cui devono essere declinate specificamente nell'ottica della valutazione del rischio corruttivo e non in un'iniziale sezione *ad hoc*. Ciò crea incertezza, ambiguità e risultati duplicati in diverse sottosezioni del PIAO, minando l'intento di semplificazione.

Già dalla denominazione della prima sezione del PIAO, "Valore pubblico, *performance* e anticorruzione", si può notare l'intenzione del legislatore di introdurre un cambiamento di prospettiva. Si esplicita che la pianificazione della *performance* e quella delle misure di prevenzione della corruzione devono essere inquadrare nel più ampio contesto della creazione di valore pubblico e, di conseguenza, della soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, non essendo fini a se stesse.

Nell'ambito del PIAO, il concetto di valore pubblico acquisisce un ruolo centrale, essendo indicato come criterio guida del nuovo strumento di pianificazione strategica. Esso è piuttosto recente nel nostro ordinamento ed è un'assoluta novità sul piano normativo, sebbene fosse già stato affermato negli indirizzi istituzionali italiani in materia di pianificazione della *performance* e delle misure anticorruzione<sup>53</sup>. Tuttavia, è la prima volta che tale concetto viene riferito all'organizzazione amministrativa e, in generale, al lavoro pubblico, con alcune rilevanti implicazioni.

In particolare, il problema che ha spinto all'elaborazione del concetto di valore pubblico con riferimento alla pianificazione strategica è rappresentato dal fatto che molto spesso le amministrazioni "[...] *were hitting the target but missing the point*"<sup>54</sup>, secondo l'idea di superare la logica dell'efficienza ad ogni costo e riorientare le amministrazioni verso gli "obiettivi finali" rappresentati dai bisogni dei cittadini e delle imprese. In questo senso,

---

<sup>50</sup> In tal senso, si veda V. TALAMO, *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento e i CCNL 2019-21*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2023, 3, p. 503.

<sup>51</sup> L'introduzione del PIAO è stata accompagnata dalla riforma dei profili professionali, prevista dal decreto-legge n. 36 del 2022, che ha introdotto un modello basato sulle "famiglie professionali". Per un approfondimento delle novità introdotte in tali contratti, si rimanda ancora a V. TALAMO, *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il decreto reclutamento e i CCNL 2019-21*, *op. cit.*, pp. 486-506.

<sup>52</sup> Si veda lo schema del "piano tipo", allegato al d.M. 30 giugno 2022, n. 132, p. 1.

<sup>53</sup> Già nelle *Linee guida n. 1 del 2017* del Dipartimento della Funzione Pubblica sulla pianificazione della *performance* e nel *Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021* dell'ANAC.

<sup>54</sup> Si veda L. HORNER, R. LEKHI, R. BLAUG, *Deliberative democracy and the role of public managers*, *Report of The Work Foundation*, 2006, p. 12.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

il valore pubblico consente di andare oltre le sole considerazioni relative all'efficienza, includendo nelle logiche di pianificazione anche aspetti sociali, politici, culturali e ambientali<sup>55</sup>. Il valore pubblico potrebbe essere descritto come quel punto di equilibrio – da individuare applicando il principio di sviluppo sostenibile – tra le diverse dimensioni di impatto (sociale, economico, ambientale, assistenziale, sanitario, occupazionale, ecc.) sulle diverse categorie e generazioni di soggetti portatori d'interessi che l'attività e l'organizzazione devono mirare a produrre<sup>56</sup>. Tuttavia, benché l'espressione valore pubblico focalizzi l'attenzione sugli impatti "esterni" all'amministrazione, essa implica un'importante considerazione per i processi che conducono a tali effetti. Una pubblica amministrazione produce valore pubblico quando realizza un incremento equilibrato sia degli impatti "esterni" che degli impatti "interni"<sup>57</sup>. Il valore pubblico ha, poi, una natura dinamica, in quanto, per come inteso dalla dottrina del *public management*, non è un concetto predefinito o immutabile. Pertanto, il vertice politico-amministrativo che approva il PIAO deve individuare di volta in volta gli elementi che costituiscono il valore pubblico per la singola amministrazione, in ossequio al principio di sviluppo sostenibile e alla luce di politiche pubbliche di più ampio respiro alla cui attuazione le amministrazioni sono tenute a concorrere<sup>58</sup>. Infine, il valore pubblico si compone di elementi oggettivi, che possono essere concretamente misurati. Infatti, nell'ambito del PIAO, il concetto di valore pubblico mira a fornire sia un quadro concettuale per inquadrare e integrare le varie sezioni del PIAO, sia una tecnica operativo-manageriale per poter concretamente verificare quanto realizzato<sup>59</sup>.

Per quanto riguarda la sottosezione dedicata alla "performance", si intende declinare gli obiettivi contenuti in tale ambito anche nell'ottica della valorizzazione delle risorse

---

<sup>55</sup> Lo schema di piano-tipo allegato al decreto PIAO esplicita che l'amministrazione debba individuare obiettivi strategici riguardanti le misure di benessere equo e sostenibile, in linea con i *Sustainable Development Goals* dell'Agenza 2030 adottata dalle Nazioni Unite nel 2015. Per un approfondimento sul tema, si veda L. MONTI, *L'emersione dello sviluppo sostenibile a livello internazionale, europeo e nazionale*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 15-19.

<sup>56</sup> In questo senso, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee guida per il sistema di misurazione e di valutazione della performance - Ministeri*, n. 2 del 2017, p. 19 e CNEL, *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici 2019*, resa ai sensi dell'articolo 10-bis della legge n. 936 del 1986, pp. 45 e 46.

<sup>57</sup> La nozione di valore pubblico accolta nell'ambito del PIAO è "in senso ampio", in contrapposizione a quella "in senso stretto" che non include anche gli impatti interni sull'amministrazione stessa, accolta invece nelle *Linee Guida sulla performance n. 1, 2017*.

<sup>58</sup> In quest'ottica, ad esempio, il Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica nella Nota circolare n. 2 del 2022, ha invitato le amministrazioni ad inserire, nell'ambito degli obiettivi della sottosezione "valore pubblico" del PIAO, specifici obiettivi legati all'efficientamento energetico, in linea con gli obiettivi eurounitari.

<sup>59</sup> È opportuno rilevare che, analogamente a quanto avvenuto per i concetti di efficienza, efficacia ed economicità, poi divenuti principi cardine del settore pubblico, si assiste, attraverso la sua inclusione nell'ambito del PIAO, al tentativo di fare diventare il concetto di valore pubblico patrimonio del diritto amministrativo.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

umane, attraverso una prospettiva che coniuga il miglioramento delle *performance* organizzative con lo sviluppo di nuovi modelli di competenze e, quindi, con un incremento della qualità del lavoro pubblico.

Infine, la prima sezione si conclude con la parte dedicata alla pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, che, come noto, è complementare a quella di relativa alla *performance*. Riunendo in un'unica sezione la pianificazione della strategia di miglioramento delle *performance* e quella di prevenzione della corruzione, il PIAO dovrebbe favorire una maggiore integrazione tra i due ambiti, nonostante non siano state specificate le modalità operative per realizzarla.

Nella seconda sezione del PIAO, denominata "Organizzazione e capitale umano" viene espressamente riconosciuto il carattere preliminare del quadro organizzativo – delineato a partire dalle funzioni dell'amministrazione e dagli obiettivi pianificati nella prima sezione – rispetto alla successiva organizzazione del lavoro e pianificazione dei fabbisogni di personale, che aveva rappresentato forse la principale criticità del sistema precedente. Per la prima volta con il PIAO si tenta di affrontare i cambiamenti organizzativi con un approccio sistemico e funzionale, anche attraverso l'organizzazione del lavoro agile, introducendo inoltre un esplicito collegamento del disegno organizzativo (e la sua innovazione) con la fase della pianificazione delle risorse umane.

Attraverso la collocazione all'interno dello stesso piano della pianificazione dell'organizzazione e delle risorse umane con quella degli obiettivi di valore pubblico, di *performance* e delle misure di anticorruzione, si rende esplicito che il disegno organizzativo e la gestione del lavoro pubblico sono pianificati non più in modo autoreferenziale, ma come mezzi per svolgere al meglio le funzioni e raggiungere gli obiettivi di valore pubblico.

La seconda sezione si chiude con l'individuazione delle strategie di formazione del personale, che assumono un'inedita centralità nel nuovo sistema di pianificazione strategica, riflettendo la rinnovata consapevolezza della formazione come diritto soggettivo e cruciale investimento di carattere organizzativo<sup>60</sup>. Il rafforzamento della capacità amministrativa si estende così dalla formazione di competenze adeguate sul piano manageriale alla riorganizzazione dei processi e dei percorsi burocratici, utilizzando tutte le possibilità offerte dalle nuove tecnologie digitali<sup>61</sup>.

Infine, l'introduzione di un'ultima sezione *ad hoc* per il monitoraggio, la terza, pone in rilievo la stretta correlazione esistente con la pianificazione ai fini del miglioramento del processo pianificatorio stesso<sup>62</sup>. È proprio attraverso il monitoraggio che si dovrebbe

---

<sup>60</sup> In questo senso, si veda il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, 2021, p. 7.

<sup>61</sup> Si veda Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), *Rapporto 2021, Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Rubettino, p. 13. Per facilitare la formazione, è stata creata la piattaforma *Syllabus*, che offre opportunità di formazione online.

<sup>62</sup> In questa direzione, ANAC, *Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024*, p. 27.





## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

attuare il progressivo processo di integrazione dei contenuti dei piani inclusi nel PIAO<sup>63</sup>. Tuttavia, non è chiaro perché se nel nuovo sistema la pianificazione è concepita come unica e integrata, il monitoraggio non sia anch'esso in qualche modo integrato. In realtà, il nuovo concetto di valore pubblico richiederebbe la misurazione e il monitoraggio degli impatti derivanti da tutte le strategie pianificate nel PIAO e la previsione di un monitoraggio separato per ciascuna sottosezione sicuramente non depone nella direzione auspicata.

### 6. L'effettività del PIAO

Dopo aver analizzato la disciplina e il contenuto del PIAO, si rende necessario esaminare come le amministrazioni abbiano implementato questo nuovo sistema di pianificazione strategica. Al di là dei pregi e dei difetti della normativa, l'effettiva realizzazione degli obiettivi del PIAO dipende dall'impegno attuativo di ciascuna amministrazione e dalla capacità del Governo di guidarlo. Nell'analizzare le prime applicazioni del PIAO occorre considerare la particolare novità dei suoi contenuti, per cui le pubbliche amministrazioni non sono ancora attrezzate a pianificare secondo un approccio integrato e per questo le prime applicazioni da parte delle amministrazioni sono state di scarsa qualità.

Inizialmente, la scadenza per l'adozione dei piani era fissata al 30 giugno 2022, quando i piani assorbiti nel PIAO erano già stati approvati dalle amministrazioni con atti separati. Di conseguenza, nell'elaborazione dei PIAO 2022/2024, le amministrazioni hanno semplicemente fatto confluire nel PIAO gli atti di pianificazione già approvati, risultando in una mera sommatoria e, soltanto in alcuni casi virtuosi, in un successivo coordinamento delle misure ivi contenute, senza realizzare una vera integrazione di processo. Inoltre, la maggior parte di questi piani è stata accompagnata da complessi allegati che richiamano i precedenti atti di pianificazione assorbiti.

Per quanto riguarda i PIAO 2023/25, si registra una qualità maggiore rispetto al periodo precedente, sebbene ancora distante dai risultati attesi. Nonostante la tendenza complessivamente migliorativa, la maggior parte dei PIAO manca di una strategia unitaria per la pianificazione delle diverse sezioni. Già da un confronto tra i PIAO 2022/24 e quelli 2023/25 si osserva una tendenza al miglioramento, proseguita nei recenti PIAO 2024/26. Di seguito vengono riportate le tendenze comuni emerse dall'analisi dei PIAO dei Ministeri e delle Università, nonché le criticità specifiche legate al coordinamento con altri documenti di pianificazione dei Comuni. È importante sottolineare che i PIAO delle Università presentano un quadro generale migliore rispetto alle altre amministrazioni, pur senza raggiungere standard qualitativi eccelsi. Ciò è attribuibile al percorso di integrazione della pianificazione intrapreso dalle Università da diversi anni, specialmente in materia di *performance* e prevenzione della corruzione.

---

<sup>63</sup> Così, Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, *Parere del 2 marzo 2022, n. 506*, p. 18.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

L'analisi prende avvio da alcune ricerche sui PIAO condotte dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro<sup>64</sup>, dalla Commissione tecnica per la Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica in collaborazione con l'Accademia Italiana di Economia Aziendale<sup>65</sup> e dal contributo di alcuni accademici specializzati in *public management*<sup>66</sup>.

È evidente che la qualità dei PIAO dipenda da una combinazione di fattori spesso di difficile valutazione, a causa della frequente carenza delle informazioni necessarie a supporto di tali fattori, come ad esempio l'impostazione del processo di pianificazione, le modalità di cooperazione tra i diversi soggetti responsabili della predisposizione di ogni sezione e il successivo monitoraggio. A tal proposito, si riportano soltanto alcuni risultati emersi dal questionario informativo somministrato dal Dipartimento della Funzione Pubblica a tutte le amministrazioni<sup>67</sup>.

### 6.1. Semplificazione, trasparenza e integrazione

La sfida comunicativa del PIAO, quale strumento di *accountability* delle amministrazioni, è appena agli inizi. Infatti, i PIAO sono spesso corredati da numerosi allegati, che differiscono in struttura e contenuti tra le diverse amministrazioni, a cui fanno continuo riferimento e la cui consultazione risulta necessaria per ottenere una completa comprensione della strategia in essi contenuta.<sup>68</sup> Inoltre, la maggior parte dei piani non è elaborata utilizzando specifici strumenti digitali di supporto, evidenziando come la digitalizzazione dei processi di pianificazione sia un aspetto ancora da sviluppare. Dai

---

<sup>64</sup> Si tratta della ricerca su "La qualità dei PIAO nei Ministeri", i cui risultati sono contenuti nella *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici 2022* del CNEL.

<sup>65</sup> I risultati dello studio sui PIAO delle Università, condotto dalla Commissione tecnica per la Performance insieme all'Accademia Italiana di Economia Aziendale, sono descritti nel Rapporto "Dal PIAO alla programmazione strategica integrata nelle università italiane", febbraio 2023. Le evidenze sulla qualità dei PIAO 2022/24 di 55 atenei statali sono state presentate durante il seminario "La programmazione integrata nelle Università quale strumento per generare Valore Pubblico, tenutosi il 14 marzo 2023 presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

<sup>66</sup> Si veda anche E. DEIDDA GAGLIARDO, L. PAPI, G. GOBBO, R. IEVOLI e A. FRANCESCONI, *La qualità dei PIAO nelle Mega Università: come programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico*, in *Azienda Pubblica*, 2023, 1.

<sup>67</sup> Il questionario è stato previsto nella Nota circolare n. 2 del 2022 del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica, p. 3. Al fine di individuare le azioni e le misure necessarie per migliorare le capacità di pianificazione strategica delle amministrazioni nella prima applicazione del PIAO, sono stati identificati cinque ambiti di esame: condizioni abilitanti, sistema di pianificazione e misurazione degli obiettivi, integrazione dei processi, valutazione della performance e impatti del PIAO. Sulla base di tali ambiti, è stato poi predisposto il questionario composto da 26 domande, riguardanti l'elaborazione delle diverse sezioni e sottosezioni del PIAO, al quale hanno risposto circa 4.500 amministrazioni. Si è trattato, dunque, di un'analisi di autovalutazione di ciascuna amministrazione, che tuttavia non risulta essere confermata da valutatori esterni.

<sup>68</sup> In generale, i PIAO sono molto lunghi e le informazioni sono presentate prevalentemente in forma testuale con limitato uso di tabelle, schemi e grafici, sebbene vi siano alcune eccezioni virtuose, come, il PIAO del Ministero dell'Interno o quello di alcune grandi Università. In proposito, si veda E. DEIDDA GAGLIARDO *et al.*, *op. cit.*, p. 143.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

risultati del questionario somministrato alle amministrazioni, emerge che internamente si è registrata soltanto una leggera percezione di semplificazione del processo di pianificazione. Nonostante tutte le amministrazioni con oltre cinquanta dipendenti seguano la medesima struttura del PIAO, si osserva un panorama molto eterogeneo dal punto di vista qualitativo del documento, dei soggetti coinvolti e del processo di pianificazione.

Una delle duplicazioni che il PIAO avrebbe dovuto eliminare riguarda l'analisi del contesto esterno ed interno e la mappatura dei processi. Nonostante le raccomandazioni dell'ANAC di collocare tali analisi all'inizio del PIAO, le duplicazioni dei loro contenuti emergono in realtà dallo stesso dato normativo, che indica gli stessi contenuti in almeno tre diverse sottosezioni sotto denominazioni differenti. La sfida dell'analisi del contesto integrata è stata colta da alcune amministrazioni virtuose, che hanno anche inserito i risultati di tali analisi all'inizio del PIAO; ad esempio, il Ministero dell'Interno, nella sezione "Anagrafica" del PIAO 2022/24, ha indicato sinteticamente attività e struttura organizzativa, così come il Ministero dell'Università e della Ricerca e il Ministero della Difesa. Tuttavia, la maggior parte delle amministrazioni ha preferito attenersi al dato strettamente normativo, come il Ministero della Giustizia e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e, a livello regionale, la Regione Lazio, che hanno inserito i risultati dell'analisi di contesto in più sottosezioni, talvolta con contenuti differenti.

Dall'analisi dei PIAO relativi ai periodi 2023/25 e 2024/26 emerge una buona integrazione tra gli obiettivi strategici e operativi, nonché tra gli obiettivi di valore pubblico e progetti PNRR. Tuttavia, l'integrazione tra i diversi ambiti di pianificazione (quali l'attività, la gestione del personale, la prevenzione della corruzione, la digitalizzazione, il bilancio, ecc.) risulta ancora piuttosto carente. Analogamente, l'integrazione tra gli obiettivi di *performance* e le azioni di miglioramento organizzativo e agile, di reclutamento e di formazione è insufficiente. Critica è anche la coerenza tra gli obiettivi pianificati nei PIAO e le risorse economico-finanziarie effettivamente disponibili per ciascuna amministrazione, con la conseguenza che taluni obiettivi nascono a monte come irrealizzabili poiché privi di copertura finanziaria.

Infine, ulteriori criticità d'integrazione e coordinamento sono emerse nei Comuni, in cui il PIAO si affianca ad altri documenti, come il Piano esecutivo di gestione (PEG), attraverso il quale sono assegnate le risorse ai diversi uffici, e il Documento Unico di Programmazione (DUP). La loro previsione separata è stata ampiamente criticata, in quanto è evidente che ciascun obiettivo definito nel PIAO debba necessariamente essere assistito da specifiche risorse stanziare a bilancio.

### **6.2. Linee strategiche e sistema di monitoraggio**

Un'ulteriore criticità riscontrata nei primi PIAO riguarda la difficoltà di tradurre le linee strategiche in obiettivi e nei relativi indicatori di impatto attesi, che dovrebbero essere concretamente misurabili.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Secondo la *ratio* normativa, la creazione di valore pubblico, inteso come il benessere multidimensionale della collettività di riferimento, dovrebbe essere pianificata tramite obiettivi specifici, accompagnati da indicatori per valutare l'impatto su ciascuna dimensione di benessere (sociale, economico, ambientale, sanitario, ecc.) e indicatori sintetici di tali diversi impatti, rendendo così concretamente misurabile la creazione del benessere complessivo. Tali obiettivi dovrebbero essere elaborati in base ai bisogni dei cittadini e delle imprese, diventando il punto focale dell'intera pianificazione.

È stato riscontrato che i Ministeri hanno tendenzialmente inteso gli obiettivi di valore pubblico come le priorità politiche del rispettivo dicastero, senza però definire indicatori specifici per valutarne l'impatto e rendere concrete le scelte politiche<sup>69</sup>. Gli obiettivi di valore pubblico e di *performance* organizzativa all'interno di questi primi PIAO si configurano come descrizioni delle attività piuttosto che risultati specifici attesi. Ciò conferma la persistente confusione riguardo al significato e alla portata degli obiettivi di valore pubblico, che dovrebbero rappresentare la traduzione in obiettivi concreti delle politiche dell'ente, e non le politiche in sé.

Inoltre, sono scarsamente rintracciabili interventi e misure specificamente corrispondenti a ciascuno degli obiettivi prefissati. Risulta pressoché impossibile ricostruire in che modo le misure e le azioni contenute nelle diverse sottosezioni – in particolare quelle nella sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” e nella sezione “Organizzazione e Capitale Umano” – contribuiscano al miglioramento della *performance* organizzativa e al benessere della collettività di riferimento.

Per quanto concerne gli obiettivi di *performance*, si registra in particolare un'eccessiva quantità degli stessi, che svislaccia la funzione del PIAO come piano delle linee strategiche generali dell'amministrazione.

Affinché l'efficacia di ciascun PIAO sia concretamente verificabile e valutabile, dovrebbero essere previsti indicatori d'impatto degli obiettivi di valore pubblico e di *performance* (di digitalizzazione, di parità di genere, ecc.), nonché indicatori relativi alla gestione dei rischi legati alle misure di prevenzione della corruzione e indicatori del miglioramento sia quantitativo che qualitativo del capitale umano pubblico, che attualmente non sono inseriti nei PIAO.

Dal punto di vista qualitativo, la sottosezione “Piano dei fabbisogni di personale” risulta piuttosto scadente. Sia nei PIAO dei Ministeri che in quelli delle Università, il reclutamento pianificato appare delineato secondo criteri di mera sostituzione tra uscite ed entrate, senza risolvere il persistente problema per cui lo stesso piano dei fabbisogni

---

<sup>69</sup> Dalla citata ricerca sui PIAO dei Ministeri, emerge il PIAO del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), che ha previsto indicatori di impatto relativi agli obiettivi di valore pubblico e alle strategie generali del PIAO. Il PIAO del MUR è stato elaborato con il supporto del Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli Studi di Ferrara (di cui fa parte il Prof. E. Deidda Gagliardo, che ha contribuito all'ideazione della disciplina del PIAO e si occupa direttamente dello stesso, come indicato esplicitamente nel PIAO 2024-2026).



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

era stato introdotto nel 2017. Le assunzioni e la mobilità non sono integrate e coordinate con gli obiettivi da raggiungere, confermando una netta separazione tra i piani del fabbisogno di personale e l'effettiva necessità quantitativa e soprattutto qualitativa di personale.

Infine, nella terza sezione del PIAO, il dato normativo prevede un monitoraggio separato delle diverse sezioni e sottosezioni del PIAO, in contrapposizione con la logica d'integrazione che caratterizza la riforma del sistema di pianificazione strategica.

### **6.3. Soggetti, modalità di cooperazione e partecipazione dei portatori di interessi**

Sebbene nel quadro normativo non siano indicate le modalità concrete d'integrazione dei processi pianificatori delle sottosezioni, né sia attribuito ad uno specifico responsabile il compito di coordinare tutti i soggetti coinvolti, l'ANAC, nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022/24, ha suggerito la costituzione, all'interno di ciascuna amministrazione, di un gruppo di lavoro trasversale a cui partecipino tutti i responsabili di ciascuna sezione del PIAO.

Molte amministrazioni hanno seguito tali indicazioni, attivandosi autonomamente e costituendo gruppi di lavoro trasversali e cabine di regia con la finalità di orientare e predisporre il PIAO in un'ottica integrata, in modo più incisivo a partire dall'elaborazione del PIAO 2023/25. La costituzione di tali gruppi ha riguardato amministrazioni a vari livelli, sebbene ancora non più della metà abbia adottato questa pratica. Tra i Ministeri, si possono citare il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) e il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF). La maggior parte delle Università ha dichiarato di aver creato gruppi di lavoro che hanno visto la partecipazione di tutti o gran parte dei responsabili delle varie aree di pianificazione, oltre ad avere un'unità organizzativa dedicata al PIAO, anche se la scelta prevalente è stata di attribuire l'elaborazione del PIAO ad unità già esistenti.

Con riferimento ai Comuni, ad esempio, il Comune di Forlì, già per l'elaborazione del PIAO 2022/24, ha costituito un gruppo di lavoro al fine di favorire il dialogo tra i soggetti del processo di pianificazione e la condivisione di dati e informazioni<sup>70</sup>.

È stata riscontrata una forte presenza dei dirigenti in tali gruppi di lavoro, anche se non è chiaro se il loro contributo si sia tradotto in un'indebita sostituzione del vertice politico, ancora poco interessato alla pianificazione nella maggior parte delle amministrazioni<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> In merito, si veda E. TAGLIAFERRI, *La costruzione del PIAO: l'esperienza del Comune di Forlì*, in *Azienditalia*, 2023, 1, p. 116, in cui viene indicato che il gruppo di lavoro è stato composto dal Segretario Generale – RPCT, Unità Anticorruzione e trasparenza, Unità controllo direzionale e strategico, Servizio Organizzazione e Risorse Umane, Servizio Economico Finanziario e Tributi e Servizio Informatica e Statistica.

<sup>71</sup> Secondo i risultati del questionario somministrato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, appena un quarto delle amministrazioni ha segnalato una scarsa partecipazione del vertice politico-amministrativo al processo di pianificazione integrata. Esperienza diversa, invece, è quella delle Università statali, in cui il vertice politico ( Rettore) è maggiormente coinvolto.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Inoltre, è emersa una scarsa partecipazione dei responsabili della transizione digitale, evidenziando la necessità di porre maggiore attenzione all'aspetto delle politiche di digitalizzazione e della loro coerenza.

Per quanto riguarda infine il coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nel processo di pianificazione strategica, che rappresenta una delle sfide moderne in materia, nei primi tre anni di PIAO è stato episodico e comunque ancora poco diffuso. Con riferimento ai Ministeri, è da accogliere con favore l'aumento dell'identificazione dei rispettivi portatori di interessi, sebbene poco specifica, e soltanto pochi dicasteri abbiano avviato meccanismi di partecipazione effettivi<sup>72</sup>. Anche tra le Università, soltanto un quarto ha dichiarato di aver coinvolto i portatori di interessi nella valutazione degli obiettivi<sup>73</sup>. La partecipazione attiva dei cittadini è comunque incoraggiata, poiché consentirebbe di migliorare la selezione degli obiettivi secondo le esigenze riscontrate, incentivando la semplificazione del PIAO.

Per quanto riguarda la sezione dedicata alla predisposizione delle modalità di monitoraggio, nonostante l'ANAC abbia suggerito di adottare un monitoraggio integrato delle diverse sezioni, la quasi totalità delle amministrazioni si è attenuta al dato normativo, disponendo dunque un monitoraggio separato.

In definitiva, si osserva una tendenza al miglioramento, che presumibilmente proseguirà nei prossimi anni, anche grazie al sostegno del menzionato Osservatorio Nazionale del Lavoro Pubblico. Tuttavia, i risultati conseguiti finora restano limitati.

### 7. Quale futuro per il PIAO?

Agli ambiziosi obiettivi d'instaurazione di un meccanismo virtuoso nella gestione del personale pubblico, nonché d'integrazione e semplificazione del generale sistema di pianificazione strategica, dovrebbe rispondere il PIAO, strumento di pianificazione dello sviluppo della capacità amministrativa e di promozione dell'*accountability* delle pubbliche amministrazioni.

Nonostante le buone intenzioni del legislatore, è forte il rischio che il PIAO si riduca ad una mera sommatoria dei piani in esso confluiti oppure ad un loro coordinamento, senza apportare alcun cambiamento significativo nell'integrazione dei processi di pianificazione strategica. Tale rischio appare molto concreto, se si pensa che la normativa non abbia indicato le modalità d'integrazione dei piani, né previsto meccanismi di coordinamento organizzativo e procedurale tra i vari responsabili dell'elaborazione delle singole parti del di. Inoltre, non è stata prevista una specifica responsabilità dell'organo di vertice politico-amministrativo nell'ipotesi in cui il Piano sia adottato, ma risulti di scarsa qualità.

---

<sup>72</sup> Si segnalano, ad esempio, come evidenziato dalla succitata ricerca, i PIAO del Ministero della Giustizia e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che hanno avviato progetti di valutazione partecipativa secondo le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4 del 2019.

<sup>73</sup> Rapporto "Dal PIAO alla programmazione strategica integrata nelle università italiane", 2023, p. 6.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Il monitoraggio sull'effettivo funzionamento della normativa del PIAO potrebbe rappresentare un fattore cruciale per il successo a lungo termine della riforma della pianificazione strategica. In questo contesto, un ruolo di rilievo è attribuito all'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico che, iniziata la propria attività alla fine del 2023, se dovesse svolgere correttamente le proprie funzioni, sarebbe in grado di colmare le carenze esistenti e contribuire al miglioramento complessivo del quadro regolatorio del PIAO.

Permangono, inoltre, alcuni spunti di analisi che meriterebbero particolare attenzione nei prossimi mesi. Ad avviso di chi scrive, restano aperte questioni che potranno essere valutate soltanto nel medio-lungo termine: quali sono gli effetti dell'integrazione dei vari piani all'interno del PIAO in termini di impatto sul funzionamento delle amministrazioni? In che misura l'integrazione dei piani ha portato benefici nella realizzazione degli impatti sul benessere dei cittadini e delle imprese? In che modo gli indicatori di valore pubblico scelti nei PIAO sono in grado di catturare l'effettivo valore pubblico prodotto da ciascuna amministrazione? Come poter pianificare le risorse umane in funzione degli obiettivi di valore pubblico?

Nel momento in cui si conclude questo scritto, sono stati pubblicati i nuovi PIAO per il triennio 2024/26, che mostrano ulteriori evoluzioni nei contenuti e nelle metodologie e si è in attesa delle Linee guida del menzionato Osservatorio nazionale del lavoro pubblico. Si tratta comunque di un ambito in continua evoluzione, che merita approfondimenti per il notevole interesse suscitato nelle amministrazioni e tra i cittadini.

In conclusione, all'esito dell'analisi condotta, si riconosce al PIAO il merito di aver attivato un percorso virtuoso, suscettibile di diversi miglioramenti, ma comunque orientato nella giusta direzione. È tuttavia nel lungo periodo che potranno vedersi i risultati della pianificazione integrata, poiché, come è fisiologico per le riforme della pubblica amministrazione, la piena attuazione del PIAO all'interno di ciascuna amministrazione non potrà che realizzarsi in modo progressivo e graduale, con un forte supporto del vertice politico-amministrativo.