

DIRITTO E SOCIETÀ
3/2023

Stefano Villamena

PIAO E “VALORE PUBBLICO”

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI 2023

ISSN 0391-7428

ATTUALITÀ

*PIAO e “valore pubblico”**

Stefano Villamena

SOMMARIO: 1. – Oggetto specifico dell’analisi; 2. – Quadro normativo: asimmetrie fra obiettivi e relativi piani “assorbiti” nel PIAO; 3. – Cenni introduttivi alla nozione di “valore pubblico” e sua incapacità di affrancarsi da istituti più tradizionali; 4. – *Segue*. Ulteriori discipline in direzione della nozione di “valore pubblico” e conferme di quanto rilevato in precedenza; 5. – Tentativo della disciplina normativa sul PIAO di definire una nozione giuridicamente apprezzabile di “valore pubblico”.

1. *Oggetto specifico dell’analisi*. – Il *Piano integrato di attività e di organizzazione* (di seguito: PIAO) è un atto che, per sua stessa definizione, ne “integra” altri ad esso preesistenti: una sorta di Piano dei piani. Esso però non è ingabbiato nel recinto dei piani che “assorbe”, non si limita a tramutare i vecchi “piani” nelle nuove “sezioni” ma va ben oltre, interessandosi sia della possibile integrazione fra attività e relativi obiettivi riconducibili alla pianificazione tradizionale assorbita, sia della individuazione di nuovi obiettivi non previsti da tale pianificazione tradizionale.

L’*integrazione* accennata – ed è questa la componente che a parere di chi scrive meglio identifica il PIAO – mira a privilegiare le misure che colgono più finalità quando queste operano congiuntamente, migliorando per questa via qualità ed efficienza dell’azione amministrativa. Si prenda il caso dell’integrazione determinata dalla *digitalizzazione* di taluni procedimenti, che potrà risultare utile sia sul fronte della prevenzione degli abusi amministrativi (tracciabilità, fruibilità dei dati, ecc.), sia su quello della efficienza amministrativa quale fattore di riduzione dei tempi dei procedimenti.

Da ciò si deduce come il profilo della semplificazione legato all’assorbimento dei Piani in uno solo come scopo cui il PIAO ambisce non rappresenta – a parere di chi scrive – il suo obiettivo prioritario poiché semplificare significa ren-

* Il presente lavoro si inserisce nell’ambito del progetto “Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele” del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027).

dere più facilmente fruibili i Piani da parte delle singole amministrazioni tramite un alleggerimento dei relativi adempimenti, mentre integrare significa trovare una sintesi fra due o più misure al fine di renderle più adeguate allo scopo di interesse pubblico cui sono preordinate.

In prima sintesi, dunque, il PIAO sembra affrontare nuovamente il tema dell'esercizio congiunto della funzione amministrativa, utilizzando un approccio che potrebbe definirsi olistico nel senso aristotelico del termine, vale a dire in cui l'intero è più della somma delle sue componenti.

La componente dell'integrazione è alla base del PIAO e già di per sé rappresenta un valore-obiettivo cui tendere. Nondimeno, ad essa si aggiunge anche la (controversa) nozione di "valore pubblico", presente nella disciplina in materia di PIAO.

2. *Quadro normativo: asimmetrie fra obiettivi e relativi piani "assorbiti" nel PIAO.* – L'atto che fonda il PIAO è il decreto legge n. 80 del 2021¹. Si tratta di un provvedimento che, in attuazione del PNRR, si interessa di un insieme di misure volte al «rafforzamento della capacità amministrativa» degli uffici pubblici ed in questo ambito il PIAO è uno degli strumenti utili.

Nell'art. 6 del d.l. menzionato si declinano gli scopi del PIAO, ossia: «assicurare la qualità e la trasparenza» della P.A.; «migliorare la qualità dei servizi»; «procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi».

Come tutti gli atti di pianificazione che condizionano il successivo dispiegarsi dell'azione amministrativa, il PIAO è un atto di natura politica, adottato pertanto dall'organo d'indirizzo dell'ente (negli enti locali la competenza spetta alla Giunta comunale). Ha durata triennale, pur se sussiste l'obbligo per gli enti di aggiornarlo annualmente.

Dalla disciplina positiva è possibile scorgere una sorta di *contenuto necessario* di quest'atto pianificatorio. Sintetizzando, in ciascun PIAO dovranno essere previsti: «obiettivi» di *performance*²; «strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo»³; «strumenti» per il «contrasto alla corruzione»; «elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare»⁴; «azioni finalizzate

¹ Decreto (convertito con modificazioni dalla l. n. 113/2021) recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia».

² Stabilendo il necessario collegamento della *performance* individuale ai risultati della *performance* organizzativa.

³ Anche mediante il ricorso al lavoro agile», nonché «agli obiettivi formativi annuali e pluriennali» volti alla completa alfabetizzazione digitale e gli «strumenti e obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne».

⁴ Nonché la pianificazione delle attività, inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati.

a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni (...) da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità»; infine, «azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere».

Dal quadro indicato si comprende come, pur senza indicarli direttamente, il menzionato decreto legge istitutivo del PIAO abbia già implicitamente individuato i Piani che sarebbero stati “assorbiti” nel nuovo atto pianificatorio⁵. Basti pensare che il richiamo agli «obiettivi» evoca il piano della *performance*; quello alla strategia di gestione del «capitale umano» evoca il piano triennale per i fabbisogni del personale ed il piano organizzativo del lavoro agile (c.d. POLA); allo stesso modo il «contrasto alla corruzione» richiama il piano di prevenzione della corruzione; infine, la «parità di genere» riconduce al piano delle azioni positive.

Esulano dagli accoppiamenti indicati, costituiti evidentemente da interessi pubblici inglobati successivamente in specifici piani finalizzati a tale scopo, almeno due ipotesi previste dalla disciplina in parola, ossia: l’«elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare» e le «azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità». Infatti, per quanto indicati fra i contenuti necessari del PIAO, questi non corrispondono a nessuno dei piani noti nel nostro ordinamento. Sono pertanto casi che potrebbero definirsi extravaganti poiché esterni alla pianificazione tradizionale.

Il contenuto necessario in discorso è stato precisato da un successivo regolamento⁶ – il secondo della catena normativa relativa al PIAO – che nel “sopprimere” e allo stesso tempo “assorbire” nelle sezioni interne a ciascun PIAO una serie di piani che in precedenza vivevano in maniera autonoma, aggiunge il Piano delle azioni concrete ed il Piano di razionalizzazione delle dotazioni strumentali, anche di natura informatica.

Il quadro offerto contribuisce a delineare la morfologia del PIAO, nel senso che i piani assorbiti da questo sono diretti, attraverso la via dell’integrazione, a raggiungere gli obiettivi contenuti nel d.l. 80/2021 istitutivo del nuovo atto. A ragionare diversamente sfuggirebbe la sua portata innovativa. Infatti non si avrebbe alcuna innovazione se ci si arrestasse al dato contenuto nel già menzionato nel d.l. 80/2021 istitutivo del PIAO, secondo cui occorre un «necessario

⁵ Il richiamo al “contenuto necessario” del PIAO sembra poter intercettare anche il profilo sanzionatorio nel senso che, oltre alla mancata adozione, pura e semplice, di questo atto, potrebbe rilevare anche qualche carenza in ordine al “contenuto necessario” appena rassegnato. Ciò premesso si rammenta che, sulla base dell’art. 6, comma 7 del d.l. istitutivo del PIAO, le sanzioni in materia sono di vario genere e grado e vanno: dal «divieto di erogazione della retribuzione di risultato»; al fatto di non poter «procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati», fino alla «sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000». Dunque, un apparato composito che riprende quelli già noti in materia di piano della *performance* e di piano di prevenzione della corruzione.

⁶ D.P.R. n. 81/2022.

collegamento della *performance* individuale ai risultati della *performance* organizzativa», per la semplice ragione che questo obiettivo è già previsto dalla disciplina madre contenuta nel d.lgs. n. 150/2009⁷; sullo stesso abbrivio si colloca poi la «piena trasparenza dei risultati» ai fini del raggiungimento degli «obiettivi in materia di contrasto alla corruzione», poiché anche questa finalità è prevista dalla c.d. legge Severino e dal c.d. decreto trasparenza del 2013. Ragionamenti analoghi possono essere fatti anche nelle altre ipotesi.

Pertanto è l'idea stessa di voler migliorare la qualità dei servizi attraverso una più stretta integrazione fra attività amministrative il dato su cui focalizzare l'attenzione. Un dato di grande interesse che va però verificato caso per caso, guardando alla sua funzionalità rispetto al miglioramento dell'azione. Trascurando questo si rischia di dar vita a forme di integrazione incomplete o peggio ancora foriere di disfunzioni e/o inerzie, in quanto legate alla ben nota problematica del sovrapporsi incontrollato delle competenze amministrative piuttosto che di miglioramenti dell'azione. Bisogna fare attenzione a non confondere buona integrazione con cattiva sovrapposizione.

Per completare l'analisi del quadro normativo occorre ricordare che, poco più di un anno dopo l'istituzione del PIAO, un decreto ministeriale – il terzo ed ultimo della trafila indicata – ha provveduto a dettagliare i suoi contenuti⁸. Si è trattato di un atto quanto mai necessario dato che i precedenti si erano limitati (come visto) a disciplinare gli obiettivi del PIAO, i relativi Piani assorbiti ed infine l'apparato sanzionatorio collegato alla mancata adozione del PIAO. Ebbene, a parere di chi scrive, se si vuole cogliere la portata innovativa del PIAO è proprio a quest'ultimo atto che occorre guardare.

La prima previsione da considerare, quella da cui muovere per cogliere l'essenza del PIAO, è contenuta all'art. 2. In esso, dopo aver stabilito che il PIAO è suddiviso in «sezioni», ripartite a loro volta in «sottosezioni» riferite a specifici ambiti di attività, si afferma che ciascuna sezione «deve avere contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate»⁹. Non si tratta di un'affermazione scontata poiché dovrebbe essere questa l'esatta prospettiva da seguire al fine di programmare le relative azioni in maniera sintetica e semplificata. Trattasi di una condizione necessaria per scongiurare il rischio di ricadere in un approccio

⁷ Vedi, in particolare, art. 9, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 150/2009: «La misurazione e la valutazione della *performance* individuale (...) è collegata: (...) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura (...)».

⁸ D.M. (Dipartimento della funzione pubblica) n. 132/2022, «Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione».

⁹ In merito a ciò si deve rilevare che molte amministrazioni hanno fatto proprio solo il profilo «descrittivo» e non quello della «sinteticità». Basta infatti guardare alla prima e alla seconda fase di pianificazione nei singoli enti per apprezzare una lunghezza eccessiva e talvolta addirittura spropositata di alcuni PIAO. In tal modo diventa arduo raggiungere gli obiettivi cui questo nuovo atto ambisce, non foss'altro per la difficoltà di reperire le «vere» misure utili alla integrazione all'interno di ciascun PIAO.

che guarda all’aspetto puramente formale dell’adempimento e che conduce fatalmente ad esiti inconsistenti in termini di innovatività.

Naturalmente le “azioni” indicate sono quelle volte all’integrazione, scongiurandosi per questa via anche il rischio paventato dal Consiglio di Stato di semplice “giustapposizione” fra Piani all’interno del PIAO, un pò come se si trattasse di una semplice raccolta di quanto prima era invece separato¹⁰. Inoltre, la stessa integrazione dovrebbe evitare il rischio di indebolire la forza dei piani assorbiti a causa della perdita di autonomia di ciascuno di essi¹¹. Un effetto, questo, quasi naturale quando si cerca di confrontare e far dialogare fra loro piani diversi, che però viene compensato quando ciò accade in direzione dell’integrazione delle singole attività verso specifici obiettivi come quelli individuati dal PIAO, nel senso che lo stemperare delle singole competenze trova una sua giustificazione nel rafforzamento di altre intrecciate fra loro.

Evidenziati questi profili di metodo, nel merito due elementi aiutano a individuare la portata sostanziale del PIAO: il primo corrisponde al *piano-tipo* allegato al d.m. in parola¹²; il secondo consiste nel contributo offerto dall’ANAC in materia.

Nella sequenza espositiva, il piano-tipo è da privilegiare per la sua portata generale¹³. In esso si stabilisce che il PIAO ha natura di «programmazione integrata» e che «presupposto logico dell’intero sistema delineato dal PIAO consiste nel coordinamento delle diverse sezioni in cui è articolato». Nel richiamo all’integrazione e al coordinamento fra diverse sezioni – ovverosia *ex* piani e conseguenti attività – è ricavabile il senso stesso del PIAO. Si resta però delusi dalla lettura del piano-tipo in parola perché sono rari gli esempi di integrazione proposti a beneficio degli operatori¹⁴; anzi può dirsi che l’integrazione fra obiettivi, piani (assorbiti) e (relative) attività è quasi assente, al punto da ipotizzare che si sia trattato di una scelta del Legislatore finalizzata a lasciare margini di autonomia alle singole P.A.

¹⁰ Sui testi redatti per la concreta attuazione dell’articolo 6, d.l. 80/2021 si è pronunciata la Sezione Consultiva per gli Atti normativi del Consiglio di Stato con due differenti pareri: 2 marzo 2022, n. 506 (riferito al regolamento di cui all’articolo 6 comma 5) e 26 maggio 2022, n. 902 (riferito al D.M. di cui all’articolo 6, comma 6). Su questi vedi ampiamente: C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell’attività e dell’organizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 5, 614 e ss. e A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *Rivista web Federalismi.it*, 2022, 186 e ss.

¹¹ Vedi E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Ist. fed.*, 1, 2022, 123. In senso analogo, R. DAGOSTINO, *Nuovi percorsi di ibridazione fra pubblico e privato: dai modelli organizzativi ex d.lgs. n. 231/2001 ai piani per la prevenzione della corruzione nella P.A.*, in *Dir. soc.*, 2022, 159.

¹² Ossia il già citato D.M. n. 132/2022.

¹³ Merita comunque precisare che la fonte utilizzata per identificare i contenuti più specifici del PIAO pone forti dubbi riguardo al rispetto della gerarchia delle fonti.

¹⁴ Di ciò ci si occuperà meglio nel prosieguo nella parte relativa al “valore pubblico”.

Anche il contributo dell'ANAC è stato utile allo scopo di definire il PIAO¹⁵. Attraverso il recente PNA del 2022, l'ANAC raccomanda preliminarmente «la compilazione di un documento snello», «senza sovraccaricarlo di dati o informazioni non strettamente aderenti o rilevanti per il raggiungimento dell'obiettivo». Si prosegue poi rilevando che sarà «opportuno bilanciare la previsione delle misure tenendo conto della effettiva utilità delle stesse ma anche della relativa sostenibilità amministrativa»¹⁶.

Ciò detto, un primo esempio offerto in tema di integrazione è quello tra la prevenzione della corruzione e la *performance*. Un secondo è invece quello riguardante il c.d. monitoraggio integrato, in cui il responsabile della prevenzione di ciascuna P.A. «avrà cura di raccordare la sezione anticorruzione e trasparenza alle altre sezioni del PIAO», allineando «le mappature dei processi in vista di mappature uniche», prevedendo poi, «sempre nel PIAO, un coordinamento tra il RPCT e i Responsabili delle altre sezioni»; infine, «Ognuno dei responsabili» verificherà quanto degli obiettivi programmati sia stato realizzato, condividendo gli esiti delle verifiche con gli altri.

Ciascun responsabile di sezione non si limiterà pertanto a svolgere la parte di propria competenza, ma dovrà coordinarsi con gli altri al fine di realizzare un'effettiva sinergia integrativa. Con queste indicazioni di “metodo”, l'ANAC ha colto, più ancora della stessa normativa che avrebbe dovuto esplicitarla, l'essenza del PIAO, ponendo al centro dell'attenzione la promozione dell'integrazione fra attività interne ad un singola amministrazione. Infatti, scopo del PIAO è di migliorare attività e servizi dell'amministrazione partendo da un dialogo sempre più stringente fra singoli piani, nel senso che una misura prevista in un Piano (oggi Sezione o Sottosezione del PIAO) va vista sia in sé, cioè nella Sezione in cui si trova ad agire, sia in relazione alle altre Sezioni con cui si trova ad interagire.

Nel quadro ipotizzato la prima integrazione richiesta è quella di carattere organizzativo, ragion per cui bisogna riunire attorno ad un tavolo, anche virtuale¹⁷, i responsabili (dirigenti e capi ufficio) delle diverse Sezioni e Sottosezioni verificando quali attività di propria competenza possano essere integrabili, tenendo

¹⁵ Approvato con Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023.

¹⁶ Merita anche evidenziare che nel PNA 2022 (p. 27), l'ANAC, richiamando e condividendo sul punto l'indicazione del Consiglio di Stato, rileva come «il processo di integrazione dei piani confluiti nel PIAO debba avvenire in modo progressivo e graduale», avvalendosi anche del «monitoraggio» e della «formazione». Indicazione importante, sempre nel PNA 2022, riferita al PIAO, è la seguente: occorre «limitare all'essenziale il lavoro “verso l'interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l'esterno”, migliorando il servizio delle amministrazioni pubbliche».

¹⁷ Si rammenti la grande apertura contenuta nell'art. 3-bis l. n. 241/1990, a seguito delle modifiche del 2020, secondo cui «Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati» (corsivo mio).

conto che per caratteristiche sue proprie la Sezione Anticorruzione è decisiva perché occupandosi della “mappatura” delle varie attività dell’ente, costituisce il naturale presupposto rispetto alle altre potenzialmente integrabili¹⁸.

Ma per redigere un PIAO adeguato è decisivo mettere a fuoco la controversa nozione di “valore pubblico”, verificando le sue reali ricadute sul PIAO, per come immaginato in questa sede.

3. *Cenni introduttivi alla nozione di “valore pubblico” e sua incapacità di affrancarsi da istituti più tradizionali.* – Invero, un collegamento fra PIAO e “valore pubblico” non appare subito evidente. Merita rammentare come il decreto legge del 2021, istitutivo del PIAO, non menzioni il “valore pubblico” e per trovare tracce in questa direzione servirà attendere il d.m. n. 132/2022 riguardante il piano tipo in materia. Non è chiaro, allora, perché in alcuni approfondimenti in materia si sia venuto a determinare questo collegamento. Merita pertanto approfondire.

Prime e concrete indicazioni sulla nozione di “valore pubblico” sono individuabili a partire dalle Linee guida sulla *performance* adottate nel 2017 dal Dipartimento della Funzione Pubblica¹⁹. In esse il valore pubblico è collocato direttamente nell’ambito del ciclo delle *performance*. Si afferma, in particolare, che «Nella prima fase del ciclo», ossia nella programmazione, nel definire gli obiettivi l’amministrazione deve «orientare le *performance* individuali in funzione della *performance* organizzativa» e «quest’ultima in funzione della *creazione di valore pubblico*», inteso come «miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi» (corsivo mio)²⁰.

Il “valore pubblico” è dunque la risultante del sistema della *performance* complessivamente intesa²¹. Ciò rappresenta un primo tentativo di precisare il contenuto di una nozione altrimenti fin troppo ampia e indeterminata.

Tuttavia, a parte il problema del valore giuridico della fonte che si occupa

¹⁸ Ad esempio, si pensi all’importanza di tale “mappatura” al fine di verificare la possibilità di consentire il lavoro “a distanza”. Sul tema generale del lavoro agile, anche con collegamenti al PIAO, si rinvia a L. ZOPPOLI, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, 199 e ss.

¹⁹ Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance* Ministeri n. 2/2017.

²⁰ Vedi p. 10 delle menzionate L.G.

²¹ Nelle stesse L.G. si precisa che i destinatari dell’azione che genera “valore pubblico” sono gli utenti dei servizi, nonché gli *stakeholder* (presenti e futuri), così come che «l’amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili». Da ultimi, sul tema generale relativo alla disciplina sulla *performance* si rinvia, per gli aspetti giuridici, a R. PICARO, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della “Performance” nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in *Nuove Autonomie*, 1/2021, 35 e ss.; mentre per gli aspetti aziendalistici a R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Padova 2022.

del tema, la sensazione è che si tratti di puntualizzazioni inidonee a cogliere con chiarezza l'essenza della fattispecie ove la si voglia intendere in termini innovativi poiché se, come visto, il valore pubblico corrisponde al grado di «miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi», un tale significativo non rappresenta certo una novità giacché questo era già presente nella disciplina sulle *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009. In tale direzione militano diverse previsioni della disciplina da ultimo indicata. Così, alludono a quel «miglioramento del livello di benessere» degli utenti dei pubblici servizi su cui ruota la nozione stessa di “valore pubblico”, l'art. 1, comma 2 del decreto sulle *performance*, a tenore del quale le stesse *performance* assicurano «elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi». Il riferimento a tali elevati standard evoca di per sé un'azione finalizzata al miglioramento di quel livello di benessere degli utenti protagonista nel “valore pubblico”. Nella stessa direzione, il successivo art. 2, comma 1 precisa come la disciplina sulle *performance* del 2009 regoli «il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti (...) al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale» (corsivo mio). Infine, all'art. 5, comma 1, in materia di predisposizione degli obiettivi generali all'interno di ciascun ente pubblico, si rileva che questi devono indicare «le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni (...) in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini»; ed ancora, nello stesso art. 5, comma 2, lett. c), si ricorda che gli obiettivi devono essere «tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi» (corsivi miei).

L'insieme delle disposizioni indicate sembra confermare che la nozione di “valore pubblico” non sia in grado di aggiungere un *quid novi* rispetto a quanto stabilito in materia di *performance* dalla disciplina del 2009. Inoltre, le disposizioni in materia di *performance* e di “valore pubblico” sono pur sempre accomunate dal fatto di mirare non solo a garantire economicità, efficienza ed efficacia dell'azione rispetto agli obiettivi prefissati – e non da ultimo a giustificare incentivi retributivi e di carriera ai funzionari pubblici coinvolti – bensì anche a migliorare lo *status quo ante* dei fruitori dei servizi.

Questa sembra essere nei suoi termini essenziali la prospettiva da seguire. Se poi si volesse rappresentarla in termini di *valore pubblico* o di *performance* la sostanza non muta in termini giuridici e dunque prescrittivi, ma al più in termini puramente descrittivi.

4. Segue. *Ulteriori discipline in direzione della nozione di “valore pubblico” e conferme di quanto rilevato in precedenza.* – Nel percorso di avvicinamento ad una possibile nozione giuridica di “valore pubblico”, autonoma rispetto a quanto già previsto nel nostro ordinamento, l'ANAC ha nuovamente contribuito a

chiarire come si possa ipotizzare un collegamento fra il menzionato “valore pubblico” e la “prevenzione della corruzione”²². In questa direzione la disciplina sulla prevenzione, vale a dire l’applicazione della c.d. legge Severino, «deve contribuire alla generazione di valore pubblico» in termini di «riduzione del rischio»²³. Trattasi di un collegamento logico e condivisibile poiché gli abusi amministrativi minano il “valore pubblico” inteso come grado di «miglioramento del livello di benessere dei destinatari dei servizi», ragion per cui limitando il fenomeno corruttivo si influisce positivamente sul valore pubblico, evitando che quello prodotto possa essere intaccato. Allo stesso tempo però occorre evidenziare come questa definizione di “valore pubblico” non coglie l’essenza dell’istituto, ma solo un suo possibile collegamento con l’integrità amministrativa, non fornisce cioè una diversa nozione ma semplicemente una sua possibile manifestazione nello scenario giuridico.

Nello stesso anno in cui l’ANAC si occupava nei termini appena precisati del “valore pubblico”, il CNEL, nella sua Relazione annuale sui servizi offerti dalle P.A.²⁴, dedicava un intero capitolo al “valore pubblico”²⁵. Più precisamente si trattava di un contributo elaborato da un esperto del tema²⁶, finalizzato ad inquadrare la materia oggetto di interesse. Così, nell’*abstract* iniziale del contributo menzionato si esordisce affermando che «Il miglioramento delle *performance* delle pubbliche amministrazioni italiane è stato perseguito prevalentemente tramite la stratificazione successiva di provvedimenti legislativi e mediante progressivi affinamenti metodologici», tuttavia «per rendere tale miglioramento realmente utile alla crescita del paese occorre cambiare il paradigma di valutazione dell’azione pubblica: dall’approccio adempimentale (“burocrazia della *performance*”) e, a tratti, autoreferenziale (“la *performance* per la *performance*”), verso un approccio finalizzato al benessere dei cittadini (“la *performance* verso il Valore Pubblico”)». Chiarito ciò, riprendendo la definizione contenuta nelle già menzionate L.G. del 2017, si prosegue rilevando che per «Valore Pubblico» si deve intendere: «il livello di benessere economico-sociale e ambientale dei destinatari delle politiche e dei servizi».

Dunque, a parte i rilievi abbastanza tipici che alludono ad una certa “catti-

²² A partire dal PNA 2019, approvato con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019. Utili indicazioni, sempre collegate al tema della prevenzione della corruzione, dunque ad una specifica sottosezione del PIAO, sono contenute anche nel PNA 2022 (approvato con Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023).

²³ Pagine 19-20 della delibera cit.

²⁴ Ai sensi dell’art. 10-*bis*, legge 30 dicembre 1986, n. 936.

²⁵ In particolare si tratta del cap. 2 della suindicata Relazione.

²⁶ In particolare il prof. Enrico Deidda Gagliardo, docente di Economia aziendale. Di questo autore, vedi fra gli altri, anche al fine di avere riferimenti dottrinali aggiornati sul profilo del “valore pubblico”, limitatamente alle scienze diverse da quelle strettamente giuridiche: E. DEIDDA GAGLIARDO, R. SAPORITO, *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *Riv. it. public management*, vol. 4, n. 2, 2022, 196 e ss.

va” burocrazia presente nel nostro ordinamento talvolta affacciata a compiere attività poco utili o addirittura prive di utilità concreta per l’interesse pubblico cui invece dovrebbe propendere, il valore pubblico continua a coincidere con la definizione contenuta nelle L.G. del 2017²⁷, non affrancandosi dagli scarsi risultati definitivi già esaminati. In altri termini non si arriva a definire un qualcosa che possa utilizzarsi ad esempio come parametro da applicare innanzi ad un giudice per verificare una responsabilità contabile causata dal contrasto fra l’uso delle risorse e il “valore pubblico”, oppure, ancora, al fine di chiedere l’annullamento di un atto.

Non si ravvisano pertanto elementi utili per distinguere la nozione di valore pubblico da quella di *performance* amministrativa, né mutano la valutazione appena offerta una serie di (pur condivisibili) indicazioni contenute nella Relazione in esame caratterizzate da puro rilievo politico o in alternativa dal fatto di rappresentare un semplice svolgimento delle previsioni del decreto sulle *performance* del 2009 già evidenziate nel paragrafo precedente. Ad esempio, nella Relazione in esame si legge: «Se un programma politico non fosse incentrato sulla ricerca del *Valore Pubblico* specifico per la collettività specifica e in un momento storico specifico, anche il mantenimento delle promesse elettorali non sarebbe sufficiente a migliorare le effettive condizioni di vita della comunità di riferimento»²⁸. O, ancora, «Una P.A. genera *Valore per il Pubblico* quando il livello di benessere non solo dei suoi utenti ma anche dei suoi *stakeholder* (benessere equo) di oggi è migliore rispetto alle condizioni di partenza delle proprie politiche e dei propri servizi, preservando la possibilità e aumentando la probabilità di migliorare il benessere di utenti e *stakeholder* di domani, grazie a politiche di sviluppo sostenibile (benessere sostenibile)»²⁹. Infine, «si crea *Valore Pubblico* quando i benefici complessivamente prodotti da un ente a favore della propria utenza sono complessivamente superiori ai sacrifici sopportati»³⁰.

Non sembra necessario diffondersi oltre. La Relazione del CNEL, allo stesso modo di quelle successive (*infra*), conferma che la nozione di “valore pubblico” non è autonoma risultando intimamente collegata alla disciplina sulle *performance* pubbliche. Probabilmente, il solo elemento di novità di un certo pregio contenuto nelle Relazioni prese in esame (vedi anche appresso) è di aver collegato il “valore pubblico” ad un istituto tradizionale come la *performance*. Ma la questione fondamentale resta immutata³¹.

²⁷ Del resto, il richiamo alle L.G. è esplicitato nello stesso studio allorché si dice che: «Per trovare una chiave di lettura trasversale ed istituzionale ci affidiamo alle Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica» (vedi p. 44).

²⁸ Relazione CNEL, 45.

²⁹ Relazione CNEL, 46.

³⁰ Relazione CNEL, 51.

³¹ Ciò al netto del fatto che, già di per sé, la disciplina sulle *performance* sconta problemi di scarsa definizione sul piano giuridico a causa della difficoltà di cogliere in essa momenti prescrittivi utili a costituire parametro per il relativo giudizio. Basti pensare che, nonostante la grande rilevanza

Nella Relazione del CNEL relativa all'anno 2020³² si tratta ancora di “valore pubblico” distinguendo fra “valore Pubblico in senso stretto”, inteso come «l'insieme equilibrato degli impatti esterni prodotti dalle politiche dell'ente sul *livello di benessere* economico, sociale, ambientale (e in epoca COVID anche sanitario) dei cittadini» e “valore pubblico in senso ampio”, definito come «vogliono per mettere a sistema le diverse dimensioni di *performance* (impatti esterni, efficacia, efficienza, impatti interni o salute), governandone il loro perseguimen-

del tema anche a livello di ricadute economiche per le casse pubbliche e per la carriera dei funzionari, rari sono stati casi in cui il giudice si è spinto a sindacare la *performance* della P.A. e quando ciò è accaduto è stato sempre innanzi a violazioni macroscopiche. Le pronunce della Corte dei conti – vale a dire del *giudice naturale* della *performance* – offrono in tema un quadro di *principi* e di *regole* che governano dinamicamente il fenomeno in esame. Anzitutto, al fine di riconoscere un aumento della produttività del personale «è necessario procedere alla preventiva assegnazione di obiettivi», senza che possa ammettersi «una distribuzione indifferenziata o sulla base di automatismi, di incentivi e premi collegati alla *performance* in assenza delle opportune verifiche e attestazioni» (fra le altre vedi Corte conti, Sez. Lombardia, 21 settembre 2015, n. 297. In senso analogo, Corte conti, Sez. Liguria, 8 ottobre 2015, n. 69; ID., 30 luglio 2015, n. 57). L'assegnazione preventiva degli obiettivi scongiura il rischio che si possa intervenire dopo che la relativa azione, sottoposta a valutazione, si sia svolta. Secondo la giurisprudenza contabile è infatti «assolutamente improponibile un'assegnazione con effetti retroattivi» (Corte conti, Sez. Lombardia, 8 novembre 2017, n. 314). Infine, la medesima giurisprudenza richiede una «puntuale verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di miglioramento prefissati». La mancanza dei presupposti indicati comporta una responsabilità contabile in capo ai soggetti che abbiano autorizzato tali incentivi. La prassi offre a riguardo casi poco commodevoli. Un primo, forse il più estremo, è quello che ha visto l'elargizione d'incentivi retributivi a favore di pubblici dipendenti sulla base della «semplice presenza in servizio», indipendentemente da qualsiasi *performance* finalizzata al raggiungimento di un particolare obiettivo (Corte conti, Sez. Campania, 22 gennaio 1993, n. 1 e Cons. giust. amm., Regione Sicilia, 23 ottobre 1998, n. 626). Evidentemente ciò contrasta con la regola generale secondo cui gli incentivi sono «sempre legati al miglioramento delle *performance* individuali e collettive», ragion per cui non è possibile attribuirli per lo svolgimento di compiti lavorativi riconducibili semplicemente agli obblighi del pubblico dipendente. Una seconda ipotesi, più articolata e meno negativa, è quella in cui si attribuiscono «incentivi» per l'esecuzione di progetti senza aver preventivamente fissato le metodologie di valutazione dei risultati imposte dalla legge. Il soggetto responsabile, a fronte di un indebito esborso di denaro pubblico, è stato chiamato a risarcire il danno a fronte della «colpa grave» dimostrata con la sua condotta, espressione di un «totale disinteresse per gli interessi finanziari dell'Amministrazione», evidenziando, altresì, «che la disciplina normativa e contrattuale in materia di incentivi non poteva non essere conosciuta dal dirigente che ricopre il ruolo di «datore di lavoro». Del resto, conclude il giudice, proprio l'esistenza del principio di onnicomprensività della retribuzione «costituisce ormai, da oltre un quarto di secolo, principio consolidato e pacifico nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.» (Corte conti, Sez. Puglia, 2 agosto 2010, n. 487, cit.; da ultimo, Corte conti, Sez. Campania, 12 giugno 2015, n. 632). Infine, un terzo caso, fra gli altri possibili, riguarda la condanna risarcitoria avente ad oggetto l'illecita liquidazione di “compensi incentivanti” senza tener conto che l'attività potenzialmente incentivabile era stata appaltata a società esterna. Anche in tal caso il giudice contabile ha avuto buon gioco nel rilevare che «non è dato conoscere quale attività» avrebbero dovuto svolgere i dipendenti beneficiari «per migliorare la produttività del servizio in questione», «se la stessa è stata effettivamente svolta» e «in quale misura ha realizzato gli obiettivi», per altro «non prefissati» (Corte conti, Sez. III, 3 giugno 2015, n. 329).

³² Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10-*bis*, legge 30 dicembre 1986, n. 936)

to in modo equilibrato e funzionale³³». Tuttavia, anche in tal caso non sembrano emergere elementi apprezzabili sul piano giuridico, né su quello delle novità rispetto alla situazione precedente (già descritta).

Ancora, anche nella Relazione CNEL del 2021 non ci sono particolari novità in termini definitivi. In questa merita solo evidenziare che si prova a collegare il “valore pubblico” con il (neonato) PIAO, sempre richiamando le definizioni già indicate in precedenza e comunque procedendo ad una disamina molto generale perché, come si precisa nella Relazione stessa, mancavano ancora i decreti attuativi del d.l. 80 istitutivo del nuovo atto pianificatorio.

Infine, nell’ultima Relazione disponibile, quella del 2022, a parte procedere ad una prima valutazione dei PIAO adottati concretamente da alcune amministrazioni, si ribadisce la nozione di “valore pubblico” già presente nelle L.G. del 2017³⁴.

5. Tentativo della disciplina normativa sul PIAO di definire una nozione giuridicamente apprezzabile di “valore pubblico”. – Quanto precisato fino ad ora si riferisce ad una nozione di “valore pubblico” in larga misura precedente all’ingresso del PIAO nel nostro ordinamento. Un elemento di novità in tema è rappresentato dall’introduzione, con atti di rango normativo, dunque con fonti caratterizzate da sicuro grado di prescrittività, di previsioni che legano a doppio filo l’innovativo PIAO con il più tradizionale “valore pubblico”. Si tratta allora di verificare come quest’ultimo possa essere stato condizionato dal *novum normativo*.

L’ultimo d.m. della già menzionata catena normativa che ha interessato il PIAO, ossia il d.m. n. 132/2022, rappresenta una delle parti più rilevanti. Fin dall’art. 1, dopo aver affermato che con esso si «definisce il contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione», si precisa che le P.A. «conformano» il proprio PIAO «secondo lo schema contenuto nell’allegato». In esso si trova dunque sia la struttura del PIAO che alcune indicazioni sul relativo contenuto.

Il PIAO, lo si è già anticipato, si divide in Sezioni: la prima è di «Programmazione»; la seconda riguarda invece «Valore pubblico, *performance* e anticorruzione»; la terza interessa l’«Organizzazione e capitale umano»; la quarta infine è di «Monitoraggio». Ciascuna Sezione è seguita da sotto-sezioni di specificazione.

³³ In particolare verso indicatori di benessere e/o di inclusione e sviluppo sostenibile.

³⁴ Ci si riferisce, in particolare, a passaggi come questi (pag 171 della Relazione): «Le P.A. possono essere volano di sviluppo laddove migliorino la propria capacità di pianificazione strategica e di programmazione operativa. In tale direzione, la sfida del PIAO si concretizza nel rifuggire la logica adempimentale (“sommatoria di piani già esistenti”), nel non accontentarsi di volare a bassa quota (“coordinamento di piani indipendenti”), ma nel provare a volare alto, liberando le ali della pianificazione dalle molteplici zavorre burocratiche e puntando verso l’orizzonte del miglioramento del benessere sociale, economico, ambientale e sanitario di cittadini e imprese (“piano integrato per la creazione, la protezione e l’abilitazione del Valore Pubblico”)».

Da ciò emerge plasticamente come il “valore pubblico” non goda di una rilevanza primaria, ma al più “comprimaria”, dato che molti altri sono gli obiettivi-valori individuati dall’atto pianificatorio oggetto di tutela. Ciò conferma che il vero protagonista del PIAO è la funzione d’integrazione, da intendersi come necessità di ricercare momenti di collaborazione e di coordinamento fra diverse attività e relativi obiettivi indicati sempre dalla disciplina sul PIAO.

Merita comunque indagare sulla nozione di “valore pubblico” offerta dalla disciplina sul PIAO poiché senza questo approfondimento non sarebbe possibile procedere all’integrazione di tale valore-obiettivo con gli altri. Integrare due o più *attività* preordinate a due o più *obiettivi* inclusi nel PIAO significa preliminarmente isolare le stesse cercandone l’identità. Si comprende così che esistono integrazioni più agevoli di altre perché riguardanti fattispecie tradizionali, si pensi ad esempio alla *performance* con la trasparenza³⁵. Ciò premesso, nel testo nel d.m. del 2022 in esame³⁶, il “valore pubblico” sta a significare che l’amministrazione definisce «i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici», ma soprattutto, data la genericità di questa prima indicazione, che la stessa amministrazione è tenuta a specificare «modalità» ed «azioni» finalizzate «a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità, nonché l’elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare (...)». Sono infatti queste due ipotesi che, soprattutto per ragioni di chiarezza e di specificità, costituiscono i valori-obiettivo su cui si fonda un’autonoma nozione di “valore pubblico”³⁷.

³⁵ A tale riguardo la dottrina ha anche rilevato che piano anticorruzione e piano delle *performance*: «sono i due piani più “forti” tra quelli oggetto dell’integrazione», e che questa integrazione era già stata in fondo esplicitata dalla stessa ANAC, in particolare nel PNA 2019»; così, E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, cit., 148.

³⁶ Art. 3, comma 1, lett. a) in cui si afferma: «La sezione è ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione: a) Valore pubblico: in questa sottosezione sono definiti: 1) i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione; 2) le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità; 3) l’elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall’Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall’Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti; 4) gli obiettivi di valore pubblico generato dall’azione amministrativa, inteso come l’incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo».

³⁷ Più in particolare si ricorderà che, prima dell’avvento del PIAO, il valore pubblico era ricondotto perlopiù alla *performance* amministrativa sottoforma di «miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi». Del resto, merita evidenziarlo, di questa tradizionale impostazione si ha traccia nell’ultima declinazione attraverso cui si individua il valore pubblico nel PIAO quando si afferma che: la P.A. dovrà esplicitare come le proprie politiche si possano tradurre «in termini di obiettivi di valore pubblico (...) anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (...)». Trattasi di una previsione che evidentemente riprende quella precedente che già caratterizzava la disciplina posta dalle L.G. del 2017.

Così declinato, il “valore pubblico” dovrà integrarsi con gli altri valori-obiettivo indicati nel d.m. che disciplina il contenuto del PIAO. Le possibili integrazioni possono rinvenirsi nell’ambito delle sottosezioni dedicate alla «*Performance*» da una parte e al «*Valore pubblico*» dall’altra, nel senso di prevedere un’integrazione fra la digitalizzazione da un lato e la «piena accessibilità dell’amministrazione» dall’altro, soprattutto con riguardo alle categorie «dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità». Proseguendo oltre, integrazioni ulteriori nel senso indicato sono rinvenibili nell’ambito della sottosezione «Rischi corruttivi e trasparenza», specialmente riguardo all’attività di «mappatura dei processi» da un lato ed il «raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti a incrementare il valore pubblico» dall’altro. Ancora, nell’ambito della sottosezione «Piano triennale dei fabbisogni di personale» rileva il reclutamento del personale fondato sull’esigenza della «digitalizzazione dei processi»³⁸, che ben potrebbe integrarsi con il reperimento delle adeguate professionalità utili per l’obiettivo di valore pubblico relativo alla piena accessibilità alle pubbliche amministrazioni, nonché naturalmente con l’esigenza di semplificare e reingegnerizzare le procedure amministrative di competenza dell’ente³⁹. Infine, la sezione «Monitoraggio» è quella che tende per sua natura ad integrare tutte le altre: come accade quando questa è volta a rilevare la «soddisfazione degli utenti» rispetto alle misure declinate nelle sezioni precedenti⁴⁰.

Queste sono alcune delle integrazioni verificabili a partire dalla nozione di valore pubblico contenuta nella disciplina sul PIAO. Altre ipotesi sono possibili naturalmente, ma ciò che merita evidenziare a questo punto è che condizione essenziale affinché l’integrazione di cui si tratta possa essere effettivamente raggiunta deriva dal sostegno dell’organo di indirizzo politico, che non sarà te-

³⁸ Come è noto la pianificazione dei fabbisogni di personale è sempre più volta a superare il concetto di dotazione organica in vista della necessità dell’amministrazione di puntare su professionalità emergenti ed innovative in ragione dell’evoluzione tecnologica e organizzativa. In tema sia consentito rinviare a S. VILLAMENA, *Il Piano triennale dei fabbisogni di personale nella prospettiva del “diligente amministratore pubblico”*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall’emergenza alla nuova normalità*, Milano 2022, 117 e ss.

³⁹ In tema vedi A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del “grande reclutamento”*, in A. ZILLI, A. BOSCATI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall’emergenza alla nuova normalità*, Vol. I, Padova 10/2022, 71-72, che evidenzia opportunamente come le nuove assunzioni, attraverso il Piano dei fabbisogni inserito nel PIAO, non dovranno finire per seguire una «logica meramente sostitutiva», riducendo «la programmazione dei fabbisogni a una mera presa d’atto degli avvicendamenti necessari per il rimpiazzo del personale che cessa dal servizio».

⁴⁰ Un possibile caso d’integrazione utile per il PIAO, in particolare integrazione fra piano dei fabbisogni e piano anticorruzione, è quello derivante dall’art. 11, d.lgs. n. 24/2023 in tema di *whistleblowing* («Disposizione relativa al personale dell’ANAC ed alla piattaforma informatica»), in cui si afferma: «Al fine di avviare un’azione di rafforzamento delle strutture coinvolte e di assicurare un presidio costante delle procedure e delle attività delineate dal presente decreto, la dotazione organica dell’ANAC è integrata di complessive ventidue unità di personale, di cui diciotto unità del ruolo dei funzionari e quattro unità del ruolo degli operativi, da inquadrare al livello iniziale delle rispettive fasce retributive secondo quanto previsto dal regolamento sull’ordinamento giuridico ed economico del personale dell’ANAC».

nuto soltanto a pianificare le priorità strategiche relative al proprio mandato declinandole poi in obiettivi da coniugare al PIAO, ma dovrà anche sostenere tale integrazione coinvolgendo e indirizzando la parte amministrativa. Successivamente, dirigenti e capi uffici costituiranno il motore dell'integrazione poiché con il PIAO non si ragiona più per piani autonomi e per così dire sovrani al loro interno, ma per Sezioni e Sottosezioni di un unico Piano integrato. Sezioni e sottosezioni, cioè unità organizzative, che avranno uno specifico responsabile che dovrà interagire con gli altri.

Senza questa saldatura politico-amministrativa sarà assai difficile superare le tradizionali resistenze che ciascun responsabile della singola unità organizzativa pone quando deve modificare il proprio operato condividendo le relative scelte ed i connessi margini di esercizio del potere discrezionale che il PIAO induce.

Se non si tenesse conto di quest'ultima indicazione le singole P.A. potrebbero facilmente sviare dall'obiettivo prioritario del PIAO, che, in una parola, consiste nella necessità di una programmazione integrata nel senso più volte precisato⁴¹. Se così non fosse, più che un piano in modalità integrata, questo diventerebbe una semplice sommatoria di documenti che forse sarebbe meglio tenere distinti perché più facilmente individuabili e accessibili da quanti sono chiamati ad applicarli⁴². Anzi, nelle ipotesi estreme si potrebbe anche ipotizzare la violazione del principio di «divieto di aggravio del procedimento» contenuto nella legge sul procedimento amministrativo; una regola questa che «va interpretata in favore della semplificazione, pena il carattere "vessatorio" di oneri aggiuntivi non utili all'esercizio del potere e in contrasto con il tendenziale superamento, in atto nella legislazione più recente, delle *impasse* burocratiche che, per un verso, rallentano l'esercizio della pubblica amministrazione e, dall'altro, complicano l'accesso del cittadino ai servizi⁴³».

A livello di metodo sembra utile precisare ulteriori aspetti operativi per rendere l'applicazione del PIAO più efficiente all'interno delle singole amministrazioni. Una prima è certamente quella relativa alle modalità che sono state impiegate dai singoli dirigenti per perseguire l'integrazione fra le diverse attività previste nelle singole sezioni del PIAO dandone conto in un apposito documento allegato. Questo dato, oltre a fornire prova circa la correttezza del metodo seguito, sarà utile anche come punto di partenza per gli aggiornamenti annuali del PIAO. Allo stesso modo risulterà necessario istituire un sistema di *reporting* (orientativamente con cadenze trimestrali) per dare conto dello stato di realiz-

⁴¹ Che del resto sembra essere l'effetto di quella «cultura nuova della programmazione», di cui parla il Consiglio di Stato nel già citato parere n. 902/2022.

⁴² Sul punto, con condivisibile vena critica, si rinvia a C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, cit., secondo cui: «L'impressione che emerge del PIAO è quella di un atto di formidabile complessità, piuttosto che di semplificazione» (p. 621). Ulteriore critica della medesima autrice è che il PIAO potrebbe depotenziare la forza precettiva di alcune norme pur sempre rilevanti come quelle sulle azioni positive (p. 621).

⁴³ Cons. Stato, Sez. I°, 8 febbraio 2023, n. 225.

zazione delle azioni previste nel PIAO, costruendo così le condizioni per la periodica misurazione e valutazione di impatto di questo. Infine, per rendere più fruibile il PIAO ai diversi operatori si dovrebbe inserire nel suo articolato le possibili integrazioni e in appositi allegati le parti descrittive sui vari Piani assorbiti così da ridurre la (altrimenti) elefantina dimensione dei PIAO che i funzionari pubblici sono comunque costretti a compulsare.

Il profilo dell'integrazione fra le attività contenute nei vecchi Piani assorbiti dal PIAO, ora Sezioni di questo, è l'aspetto sfidante del nuovo atto pianificatorio⁴⁴. Non a caso nella forse unica pronuncia che, ad oggi, si è diffusa sulla natura del PIAO⁴⁵, si afferma esattamente che questo nuovo atto: «già sul piano testuale» è definito come «Piano integrato», così rimarcando «l'attitudine a configurarsi, non già quale mera sommatoria espositiva di atti o provvedimenti di natura programmatica, bensì quale documento unico, finalizzato a compendiare, in una logica organica e coordinata, i molteplici contenuti ad esso assegnati». Più in particolare, nell'ambito di una esigenza sopravvenuta riguardante l'assunzione di personale in un ente comunale, l'ente medesimo nel dubbio se procedere all'aggiornamento della sola sottosezione lasciando immutate le altre ovvero approvare un nuovo PIAO al fine di tener conto degli eventuali effetti prodotti anche sulle altre sezioni, ha chiesto al giudice contabile in sede consultiva che strada seguire. Quest'ultimo ha indicato la seconda perché più coerente con lo scopo di integrazione voluto dalla norma, il quale rifugge modalità di procedere a compartimenti stagni tipica del sistema precedente. In tal modo si dovrebbe scongiurare il rischio di compiere semplici giustapposizioni fra atti, che condurrebbe fatalmente verso la ormai celebre e deleteria logica del puro adempimento formale.

⁴⁴ Ossia: «assicurare la qualità e la trasparenza», «migliorare la qualità dei servizi», «procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi».

⁴⁵ Corte dei conti, Sez. cont., Sicilia, 15 febbraio 2023, n. 48; su cui vedi C. POLINI, "PIAO" e miglioramento dell'attività amministrativa (a partire da una recente pronuncia del giudice contabile), in Riv. web *giustiziansieme.it*, 2023