

Le criticità nell'attuazione del PNRR, che hanno indotto alcuni a prefigurare l'utilizzo solo parziale delle risorse destinate all'Italia, mostrano quello che i comuni avevano evidenziato fin dall'inizio: l'eccessivo dirigismo nell'attuazione del progetto europeo. Alle difficoltà connesse all'attivazione degli strumenti (REGIS) si aggiungono le criticità del sistema multilivello. La capacità di realizzazione della spesa e il margine corrente necessario per sostenere gli interventi una volta realizzati trovano il complesso dei comuni pronto alla sfida. Se il processo subirà una battuta di arresto non sarà quindi ascrivibile principalmente agli enti di prossimità. Per gestire al meglio investimenti e servizi per i cittadini è comunque necessario irrobustire le capacità gestionali dei comuni. Sia rilanciando le forme associate (Unioni in primis), sia investendo sul personale in tutti i territori, in modo tale da realizzare un equilibrio tra aree rurali e aree urbane e garantire a tutti un elevato livello di fruizione di servizi pubblici di qualità.

Con scritti di: Massimo Allulli, Romano Astolfo, Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini, Paolo Biancone, Manuela Braione, Paolo Brambilla, Valerio Brescia, Vinicio Brigante, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura, Stefano Campostrini, Federico Chmet, Filippo D'Angelo, Simone D'Antonio, Elena Di Carpegna Brivio, Marco Di Cataldo, Antonio Di Stasio, Veronica Dini, Leonardo Draghetti, Simona Elmo, Elena Faccin, Fabrizio Fazioli, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri, Antonio Florida, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano, Chiara Grasso, Rodolfo Lewanski, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti, Edoardo Meneghelli, Paolo Mezzanotte, Francesco Monaco, Andrea Morgia, Samuele Nannoni, Maria Teresa Nardo, Simone Ombuen, Carolina Pacchi, Alessandra Poggiani, Foscarina Porchia, Stefania Porchia, Paola Pucci, Giuliano Resce, Giulia Romani, Luciano Sandel, Silvana Secinaro, Giulia Sonzognò, Stefano Sotgiu, Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Maristella Zantedeschi.

Marcello Degni

Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio, dirige il master di pubblica amministrazione e svolge attività accademica nell'Università Ca' Foscari Venezia. È stato Consigliere Parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Per Castelveccchi, oltre ad aver curato le edizioni precedenti del Rapporto, ha pubblicato: con Paolo De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico* (2017); *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'euro* (nuova edizione 2019); *La voragine: inghiottiti dal debito pubblico* (2012); con Pasquale Ferro, *Il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche* (2016).

VI Rapporto
Ca' Foscari
sui
comuni

20
23

VI Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
23

I comuni
dentro
la sfida
del PNRR

A cura di
Marcello Degni

ISBN 978-88-7615-456-0



9 788876 154560 >

€ 75,00

Cover design: BRUNO APOSTOLI



C A S T E L V E C C H I



Le ricerche che hanno portato alla realizzazione di alcuni dei contributi qui pubblicati hanno ricevuto sostegni e collaborazioni da diversi enti/organizzazioni. In particolare il Centro GSI ha avuto supporti incondizionati da parte di: BFF Banking Group, IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



© 2023 Lit Edizioni s.a.s.
Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.
Via Isonzo 34, 00198 Roma
Tel. 06.8412007
info@castelvecchieditore.com
www.castelvecchieditore.com



Università
Ca' Foscari
Venezia

VI Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2023

I comuni dentro la sfida del PNRR

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Massimo Allulli, Romano Astolfo, Gioacchino Benfante, Chiara Bergonzini,
Paolo Biancone, Manuela Braione, Paolo Brambilla, Valerio Brescia,
Vinicio Brigante, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura,
Stefano Campostrini, Federico Chmet, Filippo D'Angelo, Simone
D'Antonio, Elena Di Carpegna Brivio, Marco Di Cataldo,
Antonio Di Stasio, Veronica Dini, Leonardo Draghetti, Simona Elmo,
Elena Faccin, Fabrizio Fazioli, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri,
Antonio Florida, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano,
Chiara Grasso, Rodolfo Lewanski, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti,
Edoardo Meneghelli, Paolo Mezzanotte, Francesco Monaco,
Andrea Morgia, Samuele Nannoni, Maria Teresa Nardo, Simone Ombuen,
Carolina Pacchi, Alessandra Poggiani, Foscarina Porchia, Stefania Porchia,
Paola Pucci, Giuliano Resce, Giulia Romani, Luciano Sandel,
Silvana Secinaro, Giulia Sonzognò, Stefano Sotgiu,
Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Maristella Zantedeschi

C A S T E L V E C C H I

2. La dimensione contemporanea della programmazione: il PIAO e l'importanza del governo dei processi

Vinicio Brigante, Elena Faccin

1. L'ambizione di un modello di programmazione integrata. Un'introduzione

La progressiva estensione e relativa banalizzazione assiologica del termine semplificazione, associato alla pubblica amministrazione ha condotto, ormai da anni, a immaginare che ogni riforma che interessi l'apparato pubblico debba prevedere misure di questo tipo, quasi come se la stessa semplificazione, al di là del concreto raggiungimento degli obiettivi, rappresenti un risultato di per sé, per la sola circostanza di avervi fatto un pur generico cenno in un testo di legge. La condivisione dei significati che è presupposto di volizione, anche legislativa, dipende dal rispetto della cd. legalità linguistica che, rispetto al tema indagato, sembra continuamente violata, o quantomeno ignorata.

Ogni buona amministrazione, o che ambisca ad essere tale, deve strutturare la propria attività per programmi e per obiettivi¹, per diverse ragioni, tra le quali, consentire di ripercorrere il filo rosso che lega le politiche europee a quelle nazionali, circostanza particolarmente avvertita nel tempo presente. L'impostazione tradizionale sottesa alla programmazione si inserisce, infatti, in maniera rilevante negli schemi e nelle logiche della *multilevel governance*, nella prospettiva generale di razionalizzazione dell'agire pubblico.

Non si tratta di riprendere, pur con i necessari aggiornamenti legislativi – la minuta e ininterrotta esegesi delle norme – il tema della semplificazione della o per la pubblica amministrazione, altro nodo semantico da sciogliere, ma tentare di individuare le tendenze, posto che, come si vedrà, l'analisi si concentra su uno strumento di semplificazione che è strettamente correlato e prende le mosse dalla necessità di ripensare il sistema di gestione della *performance* nella pubblica amministrazione.

¹ Sebbene lo scritto si ponga all'esito di una riflessione comune e condivisa degli autori, i par. 1 e 5 sono stati redatti da Vinicio Brigante e i par. 2, 3, 3.1, 3.2., 3.3. 3.4 e 4 da Elena Faccin. G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale* ad vocem, in Enc. dir. agg. II, Milano, 1998, 796 ss.

Il sistema amministrativo si trova, e il PNRR ha acuito tale condizione, in una situazione di continuo apprendimento organizzativo², nel quale, rispetto alla difficile relazione che deve intercorrere tra obiettivi e indicatori – nesso necessario per stabilire precise relazioni causali tra fenomeni complessi – si è posto rimedio con soluzioni estemporanee, caratterizzate dall'urgenza del contingente, senza alcuna visione di lungo periodo e di sistema.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (da qui in avanti, PIAO) disciplinato dall'art. 6, DL 9 giugno 2021, n. 80 in tema di misure, neanche a dirlo, urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR si propone di sintetizzare – o assorbire, riprendendo la dicitura riportata sul sito ministeriale – proprio alcuni atti di programmazione che le amministrazioni erano obbligate a predisporre in maniera autonoma e separata³.

La complessità del tema, o almeno uno degli aspetti più critici, risiede nella circostanza che la programmazione, anche se condotta o pensata in via integrata⁴, rappresenta un concetto polisenso⁵, senza che nessuna delle attribuzioni risulti, in assoluto, corretta o errata.

Il PIAO potrebbe assurgere a divenire un fattore di ripensamento in forma, per l'appunto, aggregata della fase di prefigurazione e anticipazione delle scelte

2 Espressione utilizzata da G. Iavocone, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti*, in *Federalismi*, 2020, 103.

3 Si tratta di una torsione apparentemente semplificatrice di determinati aspetti organizzativi, come osserva, rispetto al ruolo dell'ANAC, E. Carloni, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, 641 ss.; sulla portata in termini di trasparenza del PIAO, uno spunto è fornito da T. Alti, C. Barberi, *La trasparenza amministrativa come strumento di potere e democrazia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 809 ss.

4 Si dovrebbe, forse, discorrere di prove di integrazione, come emerge dall'analisi di R. Dell'Anese, R. Ruffini, *Nel PIAO prove di integrazione tra le attività degli uffici*, in *Il Sole 24 ore*, 13 dicembre 2021, "Il vero problema a cui il Piano dovrebbe rispondere è quello dell'integrazione, ma è proprio la capacità di integrazione tra uffici che fanno cose diverse in tempi diversi (*performance*, anticorruzione, pianificazione organici, eccetera) quella che manca nella cultura organizzativa delle amministrazioni, e non basta una legge per modificarla. La speranza è che gli enti comprendano e accettino questa sfida".

5 Si rinvia a R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 2017, 647 ss., 650; obbligato è il riferimento allo studio di A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 103, la programmazione può essere identificata come un metodo di interventi sistematici e coerenti che consente di "convogliare le attività verso fini prestabiliti". L'A. osserva che tutte le definizioni ruotano intorno a un nucleo comune, un elemento di raccordo, poiché pianificare corrisponde a porre fini e operare scelte e predisporre attività per il raggiungimento di quanto fissato.

pubbliche e, conseguentemente, di connotazione e condizionamento delle attività private, a carattere imprenditoriale e non.

A ben vedere, tuttavia, a diversi mesi dall'entrata in vigore del PIAO deve constarsi che non si riscontrano ancora gli annunciati effetti positivi e anche il clamore che ne ha accompagnato la promulgazione rispetto alla riduzione quantitativa o, meglio, dalla sintesi, della pulsione pianificatoria sembra essere progressivamente scemato⁶.

In realtà, l'idea di partire da una visione unitaria e coordinata di piani, obiettivi, rischi e risultati appare, nell'intento, quanto mai opportuna, per diverse ragioni, in parte strutturali e in parte contingenti. Accorpare adempimenti disciplinati e previsti per esigenze differenziate richiede, e per certi versi impone, un'ulteriore attività di razionalizzazione preventiva che si è limitata tuttavia, in termini di supporto alle amministrazioni, all'adozione di due atti attuativi.

Un regolamento di delegificazione con il quale erano individuati ed "eliminati" gli adempimenti relativi ad atti assorbiti dal PIAO e un modello di piano al quale le amministrazioni possono far riferimento per l'adozione dell'atto finale.

Si può già osservare, rispetto al regolamento di delegificazione, che non "abroga" alcun piano ma opera un riferimento agli adempimenti, la soppressione "in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione", degli adempimenti inerenti, tra gli altri, al Piano dei fabbisogni, al Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali e al Piano di prevenzione della corruzione.

Per altro verso, dal Piano "tipo" previsto dal DM 30 giugno 2022, n. 132, emerge che importanza centrale rivestono le sezioni dedicate a "Valore pubblico"⁷, "Performance" e "Rischi corruttivi e trasparenza", aspetti di cui si darà conto nel corso dell'indagine.

Qualche breve riflessione, nella prospettiva chiarificatrice menzionata, merita la nozione di "valore pubblico" che – anche in base alla lettura fornita dall'ANAC, direttamente interessata, poiché larga parte della sua attività di piano confluisce proprio nel PIAO – deve essere inteso come "miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale e ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, dei destinatari di una politica o di

6 Un commento a prima lettura, condiviso nel merito, è redatto da A. Corrado, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *Federalismi*, 2022, 186 ss.

7 ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione (2022-2024 schema in consultazione), "se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi".

un servizio”⁸. Si può osservare che la nozione, alquanto vaga, di “valore pubblico” non deve essere limitata agli obiettivi finanziari ma deve comprendere gli aspetti sociali e deve insistere su diverse dimensioni del vivere individuale e collettivo.

Ulteriori brevi riflessioni si rendono necessarie rispetto ai due pareri redatti, rispetto al PIAO, dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato.

Il primo parere⁹ si premura di chiarire le ragioni per le quali il regolamento di delegificazione non prevede abrogazioni di piani o delle relative discipline ma opera rinvii ai singoli adempimenti, al di là della fonte che li regola, “senza indicare le disposizioni legislative che devono essere abrogate con l’entrata in vigore del regolamento”.

Si tratta di una scelta che non agisce sul piano semantico della forma, ma su quello operativo dei contenuti e, per quanto di interesse, degli adempimenti singolarmente considerati, circostanza che potrebbe indurre a discorrere di cessazione dell’efficacia in luogo di una reale abrogazione¹⁰. Dal parere emerge che l’obiettivo della riduzione degli adempimenti non appare correttamente perseguito, poiché la logica dovrebbe essere “quella – inversa – di conservare ciò che è davvero indispensabile”.

Il Consiglio di Stato pone in risalto gli aspetti sostanziali, nella consapevolezza che il PIAO possa, ambiziosamente, assurgere al ruolo di atto che rappresenti l’inizio di un percorso di cambiamento, e non certo il risultato cui lo stesso debba, ragionevolmente, ambire.

L’integrazione e la sintesi dei piani preesistenti e la valorizzazione e l’apprezzamento di tale momento di raccordo da parte di amministratori e operatori economici deve avvenire progressivamente e gradualmente, poiché sarebbe “velleitario e poco realistico pensare che a ciò basti la sola aggregazione dei sottopiani nel PIAO”, poiché risulta necessario provvedere, in maniera adeguata, a fasi di monitoraggio e di formazione, due aspetti che il Consiglio di Stato equipara, per importanza, allo stesso momento di redazione del Piano.

8 ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione (2022-2024 schema in consultazione), cit., si osserva che, in relazione ai compiti istituzionali dell’autorità, “la prevenzione della corruzione è dimensione (stessa) del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di un’amministrazione a rete. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l’azione amministrativa”.

9 Cons. St., sez. cons. atti norm., 2 marzo 2022, n. 506, in *Foro amm (II)*, 2022, II, 388.

10 A. Corrado, *La difficile*, cit., 201.

Il secondo parere¹¹ si sofferma sullo schema di decreto redatto dal Ministero per la pubblica amministrazione, dal quale si può osservare che il PIAO rischi di delineare, per le amministrazioni, un quadro disomogeneo e non armonizzato, e che lo stesso rischi di divenire solo un adempimento formale, in luogo di affermarsi come strumento unitario diretto a dare avvio a quella visione integrata dell'organizzazione¹², da più parti invocata ormai da anni.

2. Dal Piano performance ad uno strumento programmatico omni-comprendivo

Nonostante i diversi tentativi di riforma di ispirazione manageriale che hanno interessato la *performance* pubblica, non è stato possibile raggiungere un'effettiva istituzionalizzazione della cultura del risultato. È, quindi, necessario partire dall'analisi e delle criticità che hanno caratterizzato, negli ultimi anni, il Sistema di Misurazione e Valutazione delle *Performance* (SMVP) al fine di comprendere il significato proprio del PIAO.

La scarsa comprensione delle finalità ultime delle organizzazioni pubbliche ha avuto importanti ripercussioni sul sistema di gestione della *performance*, che necessita di chiarimenti, sia della situazione in cui si opera, sia della direzione verso cui tendere gli obiettivi.

Il Sistema di Misurazione e Valutazione delle *Performance* (SMVP) è stato, originariamente, concepito come mero adempimento normativo e finalizzato al solo ottenimento delle premialità. Questa impostazione giuridico-formale della dirigenza pubblica ha dato maggior enfasi alla *performance* individuale, non facilitando, peraltro, l'adeguata progettazione ed implementazione proprio dei singoli sistemi, determinando una perdita di informazioni indispensabili alle amministrazioni per migliorare il proprio *modus operandi*. Inoltre, la *forma mentis* prevalente nelle amministrazioni, nonostante l'integrazione normativa tra il Piano *performance* e PEG, non ha favorito questa armonizzazione. Il piano per la *performance* risultava, infatti, scollegato dai documenti finanziari, in particolare con il Documento Unico di Programmazione (DUP), determinando così una scarsa attenzione alle correlazioni e definizione delle risorse-obiettivi.

Il DLGS 150/2009 ha reintrodotto la dizione "pianta organica", concetto fuorviante che tende a far coincidere la persona con l'ufficio, non riconoscendola come risorsa potenziale a disposizione dell'organizzazione e per la quale

11 Cons. St., sez. cons. atti norm., 26 Maggio 2022, n. 902.

12 Si tratta, ad esempio di dar conto dei nessi inscindibili che ci sono tra PIAO e bilancio del singolo ente, come osservato da M. Collevicchio, *PIAO e bilancio: un nesso inscindibile*, in *Astrid*, 2022.

concepire uno sviluppo. In proposito, i meccanismi di selezione del personale hanno seguito la logica della mera sostituzione, la formazione ai neoassunti viene svolta con un affiancamento al personale più anziano e la formazione continua al personale interno risulta essere trascurata. Questo sistema di inserimento nel lavoro, oltre a determinare una coazione a ripetere, non consente all'amministrazione di disporre di una risorsa aggiuntiva pienamente efficiente al funzionamento della macchina amministrativa.¹³

L'efficienza dei servizi erogati dalla PA risentiva, inoltre, alla forte attenzione data all'aspetto mediato, indirizzato ai cittadini, anziché del coinvolgimento e interlocuzione con i dirigenti e funzionari pubblici.¹⁴

Le riflessioni sinteticamente svolte mettono in evidenza come le cause che hanno determinato scarsi risultati dei diversi tentativi di modernizzare la nostra amministrazione derivino, almeno in parte, dalla ricerca di soluzioni legate a modifiche legislative, dimenticando l'aspetto culturale che caratterizza il nostro modello burocratico-organizzativo.

Tali aspetti rappresentano le ragioni delle attuali criticità che si stanno verificando anche rispetto all'applicazione operativa del PIAO nelle realtà delle amministrazioni.

È, pertanto, innegabile quindi la necessità di un rinnovato approccio culturale per modificare finanche i percorsi di miglioramento delle amministrazioni e delle loro *performance*. Questo passaggio appare fondamentale, considerato l'attuale momento caratterizzato dalla presenza alquanto ingombrante del PNRR, occasione per operare una reale riforma di semplificazione.

Uno strumento utile è parso, in questi termini, il cd. "*Logical Framework*", sviluppato dal Consiglio d'Europa e la collegata Commissione di Venezia nel supportare il processo di modernizzazione delle loro PA i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO).¹⁵

3. Il PIAO: finalità e indicazioni applicative

I due decreti attuativi, come accennato, assoggettano all'obbligo cogente di adozione del piano le organizzazioni pubbliche con più di 50 dipendenti (ri-

13 R. Mussari, *Performance e valore pubblico*, Milano, 2022.

14 Cfr. P. Morigi, F. Forti, *Il Piano integrato di attività e organizzazione*, Santarcangelo di Romagna, 2022.

15 M. Balducci, *La Riforma della Pubblica amministrazione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza: bisogna cambiare paradigma* in RGL, *giurisprudenza online*, 2022. R. Mussari, *Performance e valore pubblico*, Milano, 2022.

mangono escluse le scuole di ogni ordine e grado, nonché le istituzioni educative) e prevedono delle modalità semplificate per gli enti di piccole dimensioni.

Il PIAO orienta, alla creazione del valore pubblico, l'azione pubblica, non più solo amministrativa, infatti, la misurazione della *performance* è volta a rilevare l'effettiva capacità fare la differenza rispetto ai bisogni della collettività.¹⁶

È con la misurazione degli *outcome* che un Valore Pubblico Prodotto (VPP) si trasforma in Valore Pubblico Riconosciuto (VPR) attraverso la valutazione positiva, soprattutto qualitativa, da parte dei beneficiari che lo riconoscono adeguato al soddisfacimento di un proprio bisogno. A tal fine è necessario che le PA superino l'autoreferenzialità adottando logiche di *governance* inter-istituzionale e di *co-designing* che consentano loro di andare al di là dei confini organizzativi. Questi aspetti sono favoriti dalla semplicità, linearità e sinteticità dei contenuti del Piano integrato che lo rendono un importante strumento di *accountability* e di *open government*. Inoltre, la sua forma digitale agevola la possibilità delle PA di porre il PIAO, successivamente alla delibera Giunta dello schema di piano, in consultazione pubblica, al fine di avere ulteriori suggerimenti nei vari *stakeholder*.

L'attività di misurazione degli impatti è rilevante anche con riferimento alle modalità di gestione del PNR, infatti, risulta essere una delle condizioni necessarie per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Europa.

La logica integrata alla base del nuovo strumento è volta a superare la frammentarietà degli strumenti di programmazione, una semplificazione non concepita solo come mera riduzione degli adempimenti burocratici, ma del sistema di pianificazione pubblica che fornisce un'armonizzazione e continuità dell'attività amministrativa. Nello specifico, il DPR n. 81/2022 stabilisce che nel PIAO confluiscono il Piano per la *performance*, il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTCP), il Piano del lavoro agile (POLA) e di quello fabbisogno di personale, il Piano delle azioni positive e, infine, il Piano delle azioni concrete.

L'assorbimento del Piano per la *performance* nel PIAO fa venir meno l'unificazione organica dello stesso Piano *performance* con il Piano degli Obiettivi (DpO) e con il PEG, che torna ad essere uno strumento con il quale le amministrazioni compiono solo operazioni finanziarie.

La normativa, per riallineare la programmazione strategica a quella economico-finanziaria, stabilisce un coordinamento del PIAO e dei documenti economico-finanziari sia a livello contenutistico sia nei termini di approvazione. Viene

16 Cfr. M. Balducci, *Il Piano integrato delle Attività e dell'Organizzazione (PIAO), Reingegnerizzazione, Anticorruzione, transizione digitale, performance e DUP dal Piano degli obiettivi (PdO) alla Direzione per Obiettivi (DpO)* – Atti - in Master “Pubblica Amministrazione”, Università Ca' Foscari di Venezia, 2022.

infatti stabilito che la Giunta comunale approvi il PIAO entro il 31 gennaio di ogni anno, successivamente alla proposta di Piano presentata dal Segretario comunale o dal Dirigente generale, ove presente, in coordinamento con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCP). In caso di differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione, il Piano integrato dovrà essere adottato entro 30 giorni successivi dalla data di adozione del documento finanziario. Dopo la delibera di approvazione il PIAO, che avrà una durata triennale e verrà aggiornato annualmente con la tecnica a scorrimento, viene pubblicato nel sito istituzionale nella sezione “Amministrazione trasparente” e nell’apposito Portale PIAO, e messo a disposizione dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF).

La semplificazione non sembra perseguibile senza un’attenzione continua ai processi, necessari per garantire una concatenazione logica a livello metodologico dei piani, non indipendenti gli uni dagli altri, al fine di produrre un PIAO efficiente e non *pro forma*. Inoltre, un’incongruenza logico-procedurale e un’effettiva integrazione del PIAO nel ciclo della gestione di *budget* si rileva nei termini di approvazione del documento, che è successivo a quello del bilancio di previsione. Infatti, ai fini di una buona spesa pubblica, sarebbe opportuno che gli enti procedessero prima alla definizione degli obiettivi, poi al loro collegamento alla relativa dimensione di impatto, cui far seguire una valutazione quali-quantitativa stabilendo una gerarchia degli obiettivi. Un’altra variabile determinante è, ovviamente, proprio la tempestività nell’approvazione dei piani di programmazione, fondamentale per predisporre documenti di programmazione utili a supportare la gestione. In proposito, nella realtà degli enti locali, il problema costante dello slittamento delle scadenze di approvazione del bilancio di previsione, che inevitabilmente interessa anche il PIAO, aggrava il rischio di approvare documenti programmatici in un’ottica di mero adempimento.

3.1 La “Scheda Anagrafica” e le modalità semplificate

La “Scheda Anagrafica” è la prima sezione del PIAO, che riporta i dati identificativi dell’amministrazione. Inoltre, al fine di facilitare una migliore comprensione del territorio amministrato, è possibile inserire dati riferiti al contesto economico.

Questi dati possono essere accompagnati anche da analisi *swot*, che consentono e legittimano il compimento di una approfondita analisi dei punti di forza e di debolezza del contesto di riferimento nonché i possibili interventi auspicabili per un progressivo miglioramento di determinate situazioni. Questo strumento consente dunque alle amministrazioni di ragionare rispetto all’obiettivo che vogliono raggiungere, considerando simultaneamente le variabili sia interne sia

esterne. Infatti, la buona riuscita dell'analisi *swot* dipende dalla stessa capacità dell'amministrazione di saper individuare in modo approfondito i fattori coinvolti nella rilevazione al fine di realizzare un efficace lettura incrociata¹⁷.

In questa Sezione del PIAO sono inseriti anche i dati relativi alla dotazione organica dell'ente e il numero di abitanti, dati dai quali è possibile desumere il tipo di PIAO, completo o semplificato, che deve essere adottato. Infatti, la normativa stabilisce delle semplificazioni al fine di agevolare i piccoli comuni, in considerazione delle loro difficoltà operative, organizzative e dall'esiguità di risorse, sia umane sia finanziarie, di cui dispongono.

Nello specifico è previsto un monitoraggio semplificato per le amministrazioni con meno di 15.000 abitanti, soglia dimensionale definita applicando il criterio dinamico dei dati ISTAT dell'esercizio precedente, come stabilito dall'art. 156 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL). Questi enti possono svolgere il monitoraggio del PIAO in forma associata avvalendosi di uno degli uffici esistenti nell'ambito provinciale o metropolitano.

Una semplificazione redazionale viene invece prevista per i comuni fino a 49 addetti in servizio, per i quali la disciplina non fornisce però alcuna informazione in merito alla modalità di calcolo. Un parametro univoco, suggerito da ANAC, consiste nell'effettuare questo calcolo prendendo in riferimento i dipendenti in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente all'adozione del PIAO¹⁸.

Nello specifico la normativa esonera gli enti di piccole dimensioni dalla compilazione delle sottosezioni "Valore pubblico" e "Performance", disposizione che espone a rischi sanzionatori queste amministrazioni. Infatti, la mancata predisposizione della sottosezione "Performance" non consente a queste PA di ancorare i propri obiettivi ad uno strumento programmatico, di attivare il ciclo delle *performance* e conseguentemente l'impossibilità di erogare le spettanti premialità dalle quali potrebbero derivare delle responsabilità erariali. In proposito è opportuno considerare anche la recente deliberazione, n. 73/2022, della Corte dei conti del Veneto, la quale stabilisce che l'adozione facoltativa del PEG, prevista dall'art 169, comma 3, del TUEL non esonera gli enti di piccole dimensioni dall'obbligo di adozione del Piano *performance*. Inoltre, la sottosezione "*Perfor-*

17 Cfr. P. Morgi, P. Forti, *Il Piano integrato di attività e organizzazione*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2022.

18 L'ANAC, nel PNA 2022-2024, suggerisce alle amministrazioni di effettuare il conteggio utilizzando le modalità di calcolo applicate per la compilazione della tabella 12 del Conto Annuale, in base al numero di cedolini stipendiali del personale che accede ai fondi della contrattazione integrativa. Il numero di cedolini deve riferirsi alla dotazione organica effettiva a tempo pieno, pertanto, una unità di personale a tempo pieno corrisponde all'erogazione di un numero di cedolini pari a 12. Per i dipendenti a tempo parziale è necessario invece ricondurli al personale full time rapportando i cedolini con la percentuale di part-time del dipendente in servizio.

mance” è collegata al “Valore pubblico”, nella quale confluiscono le regole inerenti ai Piani delle azioni positive e delle pari opportunità, dalla cui violazione comporta l'impossibilità per la PA inadempiente di effettuare assunzioni.

Dalle considerazioni fatte poc'anzi, è consigliato quindi agli enti locali fino a 49 addetti in servizio di procedere ugualmente alla predisposizione delle suddette sottosezioni.

Per quanto concerne la sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” l'agevolazione redazionale è riferita alla mappatura dei processi, per la quale è possibile confermare la programmazione relativa all'anno antecedente nel caso non si siano verificate rilevanti disfunzioni amministrative, modifiche organizzative e degli obiettivi di *performance* per la protezione del valore pubblico. Per la prima volta ANAC, con il PNA 2022-2024, estende l'operatività di tali semplificazioni anche alle società partecipate e controllate che dispongono di una dotazione organica inferiore a 50.

Con riferimento alla sottosezione relativa al Fabbisogno di personale, i piccoli enti possono procedere ad una compilazione parziale, riportando la sola programmazione delle cessazioni dal servizio del proprio personale e la stima dell'evoluzione del proprio fabbisogno. Anche in questo caso viene consigliata la predisposizione di questa parte del Piano, in considerazione della mancata abrogazione dell'art. 6 del DLGS 150 del 2009 dal quale deriva il divieto espresso di assunzioni da parte degli enti che non abbiano adempiuto all'approvazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale.

Per il PIAO semplificato, inoltre, non è prevista la compilazione obbligatoria di questa sezione ma viene comunque consigliato alle amministrazioni con meno di 50 dipendenti di procedere ugualmente all'elaborazione, in considerazione dell'incongruenza della disciplina. In particolare, è prevista la possibilità per gli enti di piccole dimensioni, di confermare la programmazione relativa agli adempimenti anticorrittivi, nell'ipotesi di totale assenza di fatti corruttivi, importanti modifiche organizzative o ipotesi di disfunzioni. D'altro canto, la stessa disciplina non obbliga tali enti alla compilazione della sezione deputata al monitoraggio, attività necessaria al fine di rilevare l'effettiva assenza dei suddetti eventi all'interno dell'organizzazione.

In proposito all'attività di monitoraggio degli enti fino a 49 dipendenti sono utili richiamare le raccomandazioni fornite da ANAC nel PNA 2022-2024 dove, nello specifico, si suggerisce, agli enti da 1 a 15 dipendenti, di svolgere il monitoraggio almeno una volta all'anno con una percentuale di processi monitorati non inferiore al 30 per cento rispetto al totale dei processi mappati. Per gli enti dai 16 ai 30 dipendenti e per quelli dai 31 ai 49 è richiesto, invece un impegno significativo in questa attività, con le rispettive indicazioni: per i primi l'attività dovrebbe essere svolta almeno due volte l'anno con una percentuale del 50 per cento dei processi rispetto al totale, per i secondi il monitoraggio dovrebbe esse-

re svolto almeno tre volte all'anno su un campione del 70 per cento dei processi rispetto al totale di quelli mappati.

3.2 Sezione “Valore pubblico, Performance e Rischi corruttivi”

La relazione che sussiste tra azione e *performance* richiede un agire, ai vari livelli organizzativi, che discenda da processi decisionali orientati al conseguimento di risultati attesi e vengono espressi come obiettivi da raggiungere. Le scelte pubbliche sono quindi assunte e co-determinate in funzione degli effetti ultimi che intendono generare che seguono una gerarchia di obiettivi, ognuno dei quali necessita di essere legato ad un processo per essere realizzato. I processi sono, o dovrebbero essere, quindi essenziali per transitare da una gestione della *performance* basata su un formale PdO ad una sostanziale Direzione per Obiettivi (DpO) che proietta l'amministrazione verso l'efficienza e la crescita.

A tal fine, risulta utile che la programmazione della Sezione “Valore pubblico, *Performance* e Rischi corruttivi” parta dalla reingegnerizzazione diretta ad individuare i prodotti e le relative procedure utilizzate per realizzare un obiettivo.

La reingegnerizzazione consente quindi di proceduralizzare parte del lavoro amministrativo per renderlo automatizzato.

La codifica dei processi è quindi il prerequisito necessario per creare un sistema integrato-operativo volto alla creazione del benessere complessivo in una visione di *Total Quality Management*.

Nella Sezione “Valore pubblico, *performance* e rischi corruttivi” al fine di creare il VPR è necessario procedere alla individuazione puntuale degli obiettivi, delle risorse e dei relativi effetti *ex ante* generati sui beneficiari per il soddisfacimento di un bisogno. In proposito, è essenziale disporre di un'adeguata base informativa che può essere valorizzata dai dati riportati nella Sezione “Scheda Anagrafica” e dall'ascolto di tutti gli *stakeholder*.

Alcuni dei fattori abilitanti che possono favorire la partecipazione dei cittadini sono la mappatura delle attività degli *stakeholder* o l'utilizzo dei *focus group*. Questi strumenti consentono di identificare i soggetti interessati ad una attività e agli obiettivi dell'amministrazione favorendo un miglioramento della qualità dei servizi.

Naturalmente deve essere valorizzato anche l'ascolto di tutti gli *stakeholder* interni, ovvero soggetti posti al vertice dell'amministrazione e da coloro che saranno chiamati a gestire il programma. Infatti, il coinvolgimento dei Centri di Responsabilità (CdR) nell'attività di programmazione è necessario per rafforzare il senso di responsabilizzazione di tutti i dipendenti nel perseguimento degli obiettivi programmati e dell'effettivo raggiungimento dei risultati.

Un altro aspetto importante nella *performance* organizzativa è proprio il benessere organizzativo, aspetto che agevola il “lavoro di squadra”, il superamento di eventuali criticità nel perseguimento degli obiettivi e la predisposizione dei dipendenti nel soddisfacimento delle esigenze dell’utenza. La creazione di questo valore pubblico è favorita dalle pari opportunità che le amministrazioni, supportate dal proprio Comitato Unico di Garanzia (CUG), promuovono attraverso un’idonea programmazione delle misure volte a prevenire fenomeni di violenza, sia fisica che psichica, garantendo inoltre un’equa valorizzazione lavorativa dei generi.

In proposito, nonostante l’importanza del coinvolgimento degli *stakeholder* nell’individuazione *ex ante* degli scopi ultimi e dei relativi effetti attesi, bisogna avere consapevolezza delle divergenze che possono scaturire da considerazioni di ordine etico dei partecipanti. Per affrontare questa complessità è utile mantenere una neutralità e favorire il dialogo tra i soggetti, al fine di ottenere un’identificazione quanto più chiara possibile delle finalità.

Pur mantenendo un carattere di sostanziale unitarietà e qualità, gli obiettivi strategici devono seguire un ordine di gerarchia in base al fine ultimo da realizzare nel medio-lungo periodo e delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili. Infatti, è necessario valutare la disponibilità di un *budget* adeguato, al fine di supportare lo svolgimento delle attività in tutto l’arco di tempo programmato. Risulta fondamentale quindi garantire il coordinamento tra i documenti di programmazione e di quelli economico-finanziari, nello specifico, con il DUP. In proposito, la normativa prevede che gli obiettivi strategici della sottosezione “valore pubblico” riprendano i contenuti generali della Sezione Strategica (SeS) del DUP.

In base alle ragioni di convenienza economica, capacità produttiva o di competenza un’amministrazione può procedere ad una cooperazione con altre amministrazioni o l’esternalizzazione di alcuni servizi. Infatti, la logica dei modelli a rete di servizi consente di gestire le richieste delle aspettative crescenti dell’utenza a fronte di risorse limitate, inoltre, di creare un sapere condiviso, la diffusione delle pratiche di lavoro comuni e degli strumenti di lavoro innovativi nell’erogazione dei servizi.

Il valore pubblico creato necessita di una programmazione di misure idonee, trasversali a tutte le dimensioni dell’attività dell’ente, volte a prevenire e proteggere dal deterioramento indotto dai fenomeni corruttivi. Al fine di individuare i rischi, uno dei presupposti fondamentali di questa modalità di programmazione è la buona conoscenza dell’ambiente esterno e interno all’organizzazione.

La “mappatura dei processi” è, di per sé, una delle principali misure anticorruttive ed è volta ad individuare per ogni procedura organizzativa i rischi corruttivi e la probabilità che questi si verifichino.

La sola “mappatura dei processi” fornisce una fotografia dell’esistente, insufficiente quindi a contrastare la corruzione che, come si evince dalla definizione condivisa dalla Convenzione Onu e da altre Convenzioni internazionali, è un fenomeno culturale.

Il rischio corruttivo si annida principalmente negli snodi delle decisioni discrezionali che, per essere ridotti, necessitano di flussi di lavoro proceduralizzati. Attraverso i processi è possibile individuare, per ogni singolo snodo decisionale, le norme secondo cui la decisione discrezionale è adottata e, con l’incremento dell’utilizzo della firma, la trasforma automaticamente in assunzione di responsabilità.

Inoltre, la presenza dei processi consente l’introduzione di strumenti volti a garantire una maggior trasparenza e semplificazione come, ad esempio, le “schede di stato avanzamento pratica” che consentono agli uffici di seguire l’iter del procedimento senza dover rivedere la pratica ad ogni passaggio. Queste schede garantiscono la massima informazione alla cittadinanza, rafforzando la legittimità sociale e l’alleggerimento della pressione dell’utenza sugli uffici della PA. Introdurre strumenti di razionalizzazione dei rapporti con l’utenza ha risvolti positivi anche sul clima organizzativo che migliora la predisposizione dei dipendenti nel rispondere alle esigenze dell’utenza.

La trasparenza e la qualità vengono rafforzate anche dall’architettura digitale della PA che, dal *cloud* all’interoperabilità dei dati, crea una nuova modalità di interazione più incisiva tra i diversi organismi pubblici e tra amministrazione e cittadini, riducendo l’asimmetria informativa in una prospettiva di “*any time, any place*”.

Nel processo di transizione digitale, al quale il PNRR destina ingenti risorse, un ruolo rilevante lo assume la “cittadinanza digitale”, *target* che si considera raggiunto se i contenuti dei siti istituzionali risultano pienamente fruibili da tutti i componenti della comunità. In proposito, nella programmazione degli obiettivi di digitalizzazione che sono predisposti dal RTCP in collaborazione con gli OIV, è necessario porre attenzione alle categorie di persone a maggior rischio di emarginazione digitale.

Al fine di garantire la piena accessibilità dei cittadini alla PA nella programmazione devono essere previsti degli obiettivi volti a rimuovere le barriere architettoniche presenti nell’infrastruttura.

In base a quanto finora argomentato i processi sono un presupposto irrinunciabile per una pianificazione volta a una DpO indispensabile per governare in modo economicamente e socialmente responsabile. Inoltre, l’interiorizzazione di questa cultura manageriale pubblica necessita di una forte legittimazione e

sponsorizzazione politica e di un forte *commitment* dei massimi vertici dirigenziali.¹⁹

3.3 Sezione “Organizzazione e Capitale umano”: Struttura organizzativa, Organizzazione del lavoro agile e Piano triennale dei fabbisogni di personale

La tradizionale cultura organizzativa è, come detto, la risultante del consolidamento di comportamenti individuali richiesti e plasmati dal contesto organizzativo, che impediscono l’effettivo affermarsi di logiche e tecniche manageriali. I Comportamenti Organizzativi e le Competenze Professionali (COCP), uno degli aspetti centrali nella performance organizzativa, necessitano di idonei piani formativi di “*skilling*” e “*reskilling*”. In proposito, tale programmazione, svolta nella Sezione “Organizzazione e Capitale umano” del PIAO, deve tenere in considerazione gli obiettivi stabiliti nella Sezione “valore pubblico, *performance* e rischi corruttivi”.

Nella sottosezione “Struttura organizzativa”, le amministrazioni presentano il modello organizzativo adottato al fine del migliore raggiungimento del benessere complessivo. In proposito, l’assenza dei processi ha importato ripercussioni anche sull’organizzazione del lavoro delle amministrazioni, infatti, il modello prevalente, basato su gerarchica e tradizione, non facilita la riduzione della complessità decisionale. L’assenza di modalità operative uniformi ha prediletto l’utilizzo di vecchi schemi concettuali per affrontare problemi nuovi, adottando la soluzione “caso per caso”. Inoltre, il meccanismo del controllo prevede la supervisione del responsabile e l’utilizzo della firma di approvazione delle attività svolte dai propri collaboratori determinando un allungamento dei tempi di lavoro.

Il blocco delle attività e il conseguente rallentamento dei tempi hanno diffuso tra i dirigenti pubblici un atteggiamento caratterizzato dal fenomeno del *terror firmae* e del conseguente “blocco delle pratiche”, problematica che sta assumendo un importante significato anche nel perseguimento delle finalità stabilite dal PNRR.

La programmazione di modelli organizzativi innovativi, svolta nella sottosezione “Organizzazione del lavoro agile”, non deve essere associata al solo aspetto di digitalizzare il lavoro ma come un’occasione di attivare una modalità di lavoro incentrata sui processi.

Il modello presente nelle amministrazioni proceduralizzate è quello del coordinamento delle professionalità e basato su meccanismi di collaborazione a

¹⁹ V. R. Mussari, *Performance e valore*, cit., Milano, 2022.

rete. L'operatore per affrontare qualsiasi evento per prima cosa si affida a quanto previsto dal processo codificato e poi alle proprie conoscenze e competenze professionali. L'*Auditor* non è un esperto delle problematiche del proprio settore, ma un coordinatore che verifica se i comportamenti tenuti siano *comply whit*, ovvero che gli atteggiamenti del personale siano conformi a quanto previsto dai processi. Inoltre, in questo modello, il dirigente non ha il compito di firmare atti a valenza esterna e, in generale, appone poche firme che assumono un valore non autorizzativo ma di responsabilità. Gli atti, ognuno dei quali è risultato di un attore e di un procedimento ben definito, sono concepiti come una serie di attività concatenate basate sulla logica di una scala fini/mezzi. Ogni gradino è l'obiettivo dell'azione relativa al gradino precedente e rappresenta lo strumento necessario alla realizzazione dell'azione del gradino successivo.

La carenza dei processi ha avuto conseguenze anche sulla formazione basata principalmente sull'affiancamento dei neoassunti ai colleghi più anziani che ha comportato una disarticolazione della PA in tante piccole "botteghe artigiane", non dialoganti tra loro, dove ognuna sviluppa le proprie prassi. Questa modalità di *training on the job*, oltre a rappresentare uno dei costi occulti del *formal training*, quasi mai considerati, rende particolarmente gravoso il clima lavorativo. Infatti, spesso questa segmentazione si travalica nell'organizzazione informale impattando significativamente sull'aspetto relazionale e collaborativo dei dipendenti pubblici.

Idonei meccanismi di reclutamento, l'attivazione di percorsi di *empowerment*, piani di formazione volte al potenziamento delle "Know how" e delle "Soft skill" dei dipendenti consentono l'adattamento delle stesse amministrazioni alla complessità del contesto di riferimento.

Considerato l'attuale processo di digitalizzazione e i recenti attacchi informativi ad alcune organizzazioni italiane, è importante migliorare, ad esempio, il grado di sensibilizzazione all'interno delle amministrazioni rispetto al tema della *cyber sicurezza*. Una sollecitazione, a tal proposito, è stata fatta proprio dall'Autorità per l'Italia Digitale (AGiD) che ha rilevato nei sistemi informatici delle PA un elevato tasso di rischio a "furto di dati".²⁰

Inoltre, la formazione rappresenta la principale misura anticorrottiva, considerato l'aspetto culturale che caratterizza la corruzione. Idonei strumenti a tal proposito risultano essere la promozione all'interno delle amministrazioni di idonei corsi di aggiornamento e del Codice di comportamento. In proposito, in funzione della propria realtà organizzativa ogni amministrazione integra e specifica le disposizioni del suddetto Codice adottando un proprio codice interno.

20 G. Mele, *Cyber security, l'Italia si difende in Network Digital 360*, 2022; M. Balducci, W. Anello, *La performance della pubblica amministrazione locale*, Milano, 2021.

I contenuti del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sono stati recentemente adeguati alla necessità di utilizzare le tecnologie informatiche per lo svolgimento dell'attività amministrativa, al contenimento dei costi nel consumo energetico e alla tutela ambientale delle PA.

3.4 Sezione Monitoraggio

Le basi informative dei SMVP sono completate, ovviamente, dall'attività di monitoraggio integrato relativo agli *output*, al valore pubblico creato, dal comportamento e dalle competenze del personale di una singola amministrazione.

L'attività di misurazione e valutazione del VPP consiste nella rilevazione, attraverso specifici indicatori, del grado di raggiungimento dei risultati in relazione al budget stimato.

L'efficacia degli *outcome* viene misurata e valutata attraverso idonei indicatori al fine di rilevare se il valore pubblico creato sia un VPR, rilevazione che è effettuata attraverso i parametri della qualità e dalla partecipazione dei cittadini.

A supporto di tale attività di valutazione è necessario un monitoraggio sistemico del *customer satisfaction* che consente di affinare la capacità di risposta alla comunità e di progettazione. Le principali fonti informative di questo monitoraggio sono l'osservazione, le interviste semistrutturate e non strutturate. Questi strumenti, in considerazione di vantaggi e svantaggi che comportano, devono essere scelti in modo coerenti rispetto alle finalità del valutatore. Inoltre, è necessario prendere consapevolezza e mettere in atto soluzioni operative volte a contenere gli effetti distorsivi che possono caratterizzare questo giudizio. Infatti, la libertà e la soggettività che lo caratterizzano possono essere sfruttate dalle PA al fine di mettere in atto strategie tese a ridurre le aspettative dell'utenza generando così le migliori condizioni possibili per ottenere una valutazione positiva. L'utilizzo di questi strumenti di rilevazione necessita quindi di un indirizzo innovativo di *policy* e di un forte *commitment* dirigenziale.

Un'altra macroarea della *performance* sono i COCP di ciascun dipendente dell'amministrazione, la cui valutazione nei SMVP è distinta in valutazione in prima istanza, generalmente assegnata al diretto superiore, e valutazione di seconda istanza, affidata al dirigente o all'OIV.

I COCP per essere valutati necessitano di una graduazione dei comportamenti effettivi, per i quali, i SMVP devono individuare le specifiche scale di valutazione. Questa scala individua delle alternative possibili a cui, solo una, il valutatore riconduce i COCP osservati di ogni valutato. In considerazione della natura qualitativa della valutazione può risultare utile introdurre dei descrittori graduati che consentono di porre i COCP effettivi di ogni individuo sul gradino di una scala. Ogni gradino contiene un dato insieme riconducibile a una delle

condizioni fornite dalla scala, ricondurre i COCP effettivi ad uno di questi definisce il giudizio del valutatore.

Inoltre, attraverso la valutazione dei COCP vengono rilevati i gap di competenze e i necessari percorsi formativi volti a superare le criticità riscontrate.

La credibilità di una valutazione dipende molto dall'obiettività delle sue conclusioni che può risentire dei rischi di influenza a cui il valutatore inconsciamente è esposto e dei casi in cui lo stesso potrebbe non sempre possedere le specifiche esperienze professionali per effettuare la valutazione della *performance*.

Nonostante ciò, avere delle persone che all'interno dell'AP svolgono questa attività di valutazione aiuta a creare e alimentare la cultura del risultato, generando inoltre una "memoria interna" necessaria ad un buon sistema di gestione delle *performance*.

In considerazione dei rischi sopra evidenziati, il ricorso a soggetti esterni appare indispensabile ai fini proprio dell'attività di monitoraggio e di valutazione, nello specifico, la normativa prevede per il PIAO l'intervento degli Organismi Individuali di Valutazione (OIV) e dell'ANAC.

Gli OIV monitorano e verificano l'effettivo raggiungimento degli obiettivi programmati e dei risultati raggiunti, nonché la coerenza dei contenuti tra la sezione "Valore pubblico, performance e rischi corruttivi", con quella relativa al capitale umano.

L'attività di monitoraggio della sottosezione valore pubblico riporta a consuntivo l'analisi svolta dagli OIV, relativa alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi previsti nel DUP, con il supporto di un'apposita rendicontazione effettuata sul documento finanziario. Inoltre, viene fatta anche la verifica sull'effettiva realizzazione di programmi inseriti all'interno delle rispettive missioni nel bilancio di previsione, le risultanze sono riportate all'interno della Relazione sulla *Performance*.

All'interno della Relazione sulla *Performance* confluiscono anche l'attività di monitoraggio e di analisi svolta dagli OIV sulla sottosezione *performance*. Per questa sottosezione è verificato lo stato di attuazione degli obiettivi di PEG/Pdo e il corretto funzionamento del sistema di valutazione applicato ai risultati.

Inoltre, nella Relazione sulla *Performance* è riportata anche la documentazione risultante all'attività di analisi, sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di pari opportunità, svolta dai CUG.

L'attività di monitoraggio della sottosezione rischi corruttivi viene svolta in base al modello universale proposto da ANAC, inoltre, si deve far riferimento al PNA e alla Relazione annuale del RPCT. In proposito, questo monitoraggio è volto a verificare l'effettivo raggiungimento dei risultati programmati in materia di prevenzione della corruzione. Per quanto concerne il monitoraggio per la parte relativa alla trasparenza della suddetta sottosezione la valutazione viene effettuata dagli OIV. L'organismo di valutazione, in considerazione della delibe-

ra ANAC, attesta il regolare adempimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale.

Gli OIV sono competenti anche del monitoraggio della sezione Organizzazione e capitale umano nella quale viene verificata la coerenza dei contenuti di ogni singola sottosezione agli obiettivi di *performance* collegati.

4. Regime sanzionatorio

Il regime sanzionatorio non si applica alle organizzazioni non assoggettate alla disciplina di azione del PIAO, per le quali continuano ad essere operanti ed efficaci le norme e gli adempimenti preesistenti.

Le amministrazioni, in caso di mancata adozione del PIAO, non potranno procedere all'erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che abbiano concorso al mancato adempimento. In proposito, nelle ipotesi in cui l'inadempimento derivi da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, l'erogazione dei trattamenti e delle premialità, comporta la responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizioni e che ha contribuito al non ottemperamento dell'adempimento.

Inoltre, le organizzazioni inadempienti non possono procedere all'assunzione di personale né al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Viene prevista una sanzione amministrativa, di un minimo di 1000 euro e di un massimo di 10000 euro, che può essere applicata anche alle PA incapaci di fornire evidenze che attestino l'avviso dell'attività propedeutica alla predisposizione delle misure anticorruptive.

1. Scheda Anagrafica		
Contenuto della Sezione	PIAO completo	PIAO semplificato
Vengono riportati i dati identificativi dell'Amministrazione, ad esempio: denominazione, indirizzo, codice fiscale/partita IVA, generalità del Sindaco, numero dei dipendenti al 31 dicembre dell'anno precedente, numero di abitanti al 31 dicembre dell'anno precedente, telefono, sito internet, indirizzo e-mail, indirizzo PEC.	SI	SI

Tabella 1 – Modalità redazionali e contenuti del PIAO completo e del PIAO semplificato (Parte prima).

2. Sezione Valore pubblico, Performance e Rischi corruttivi e trasparenza				
Piani confluiti nella Sezione.	Sottosezioni	Riferimento normativo	PIAO Completo	PIAO semplificato
In questa Sezione confluiscono i contenuti del Piano delle azioni concrete; Piano delle azioni positive; Piano delle Performance; Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza.	2.1 Valore pubblico; contiene i riferimenti alle previsioni generali della SeS del DUP.	Art. 3, comma 2, DM n. 132/2022	SI	NO
	2.2 Performance; contiene la programmazione degli obiettivi degli indicatori di performance di efficienza e di efficacia.	Art. 3, comma 1, lett. b) DM n. 132/2022 e quanto previsto dal Capo II DLGS n. 150/2009	SI	NO
	2.3 Rischi corruttivi e Trasparenza; predisposta dal RPCT contiene la programmazione in materia di trasparenza e anticorruzione.	Art. 3, comma 1, lett. c) DM n. 132/2022 quanto previsto dalla L n. 190/2012	SI	SI

Tabella 1 – Modalità redazionali e contenuti del PIAO completo e del PIAO semplificato (Parte seconda).

3. Sezione Organizzazione e capitale umano				
Piani confluiti nella Sezione	Sottosezioni	Riferimento normativo	PIAO completo	PIAO semplificato
In questa Sezione confluiscono i contenuti del Piano del Lavoro agile e il Piano del Fabbisogno di personale.	3.1 Struttura organizzativa; riporta il modello organizzativo adottato dall'amministrazione in coerenza con gli obiettivi di valore pubblico.	Art. 4, comma 1, lett. a) DM n. 132/2022	SI	SI
In questa Sezione confluiscono i contenuti del Piano del Lavoro agile e il Piano del Fabbisogno di personale.	3.2 Organizzazione del lavoro agile; programmazione e definizione degli istituti del lavoro agile, secondo quanto stabilito dalla Contrattazione collettiva nazionale, la strategia e gli obiettivi di sviluppo di modelli innovativi di organizzazione del lavoro.	Art. 4, comma 1, lett. b) DM n. 132/2022 e quanto previsto dalle Linee Guida emanate dal DPF	SI	SI
	3.3 Piano Triennale del Fabbisogno di Personale; programmazione della consistenza del personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del piano; strategie di formazione del personale e indicazione di situazioni di sovrannumero dei dipendenti in relazione alle esigenze funzionali.	Art. 4, comma 1, lett. c) DM n. 132/2022	SI	SI

Tabella 1 – Modalità redazionali e contenuti del PIAO completo e del PIAO semplificato (Parte terza).

4. Monitoraggio			
Contenuto della Sezione	Riferimento normativo	PIAO completo	PIAO semplificato
Vengono indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio svolto per le sottosezioni “valore pubblico e performance”, secondo le modalità previste dal DLGS n. 150/2009, e secondo le indicazioni di ANAC per la sottosezione “rischi corruttivi e trasparenza”.	Art. 5 DM n. 132/2022 e quanto previsto dagli art. 6 e 10, comma 1, lett. b) del DLGS n. 150/2009.	SI	NO

Tabella 1 – Modalità redazionali e contenuti del PIAO completo e del PIAO semplificato (Parte quarta).

5. Riflessioni conclusive. Gli innumerevoli (e non prevedibili) approdi della programmazione

Le riflessioni sviluppate non possono ambire a contenere alcun giudizio di valore, poiché non vi sarebbe un campione applicativo così diffuso e riferibile a un arco temporale adeguati da consentire un'analisi affidabile o quantomeno che ambisca ad essere tale.

Ci si limita, pertanto, a limitare le considerazioni di sintesi rispetto a due ambiti, che non sono necessariamente i più critici o i più importanti, in un contesto complessivo che appare caratterizzato, con formula che potrebbe apparire ecumenica, da luci e ombre.

Il PIAO potrebbe, in prima istanza, contribuire a risolvere un'antica e irrisolta aporia correlata alla configurabilità di una riserva di programmazione in favore dell'amministrazione.

Si potrebbe, infatti, trattare di un ulteriore canone di responsabilizzazione che grava in capo all'amministrazione, al fine di garantire, nel lungo periodo, un raccordo tra programmato ed eseguito, due poli che nel corso degli anni sono rimasti talmente lontani da non apparire nemmeno collegati. Il punto di riflessione di partenza deve essere proprio questo, la programmazione non rappresenta una fase scorporabile nella sua interpretazione e valutazione, ma è la componente genetica di tutti i procedimenti amministrativi, ivi compresi, ovviamente, quelli correlati e finanziati dal PNRR.

Proprio la stagione delle riforme che sembra essere alle porte, e che per certi versi è già iniziata, potrebbe imporre un ripensamento degli aspetti strutturali della programmazione, rispetto al quale il PIAO potrebbe assicurare effetti vir-

tuosi derivanti proprio dalla centralizzazione di obiettivi e di aspetti cui si è fatto cenno. È evidente che il tema, nella sua prospettiva più ampia, può riferirsi alla portata democratica dell'attività di programmazione e il nesso, in considerazione del peculiare periodo storico, appare assai vincolante e condizionante.

Si potrebbe trattare di un'articolazione e gestione dei programmi che deve tener conto del sistema dialettico multi-attoriale, senza smarrire visione del contesto territoriale²¹, due anime che potrebbero essere, e che spesso sono, antagoniste, ma che devono assolutamente rinvenire un pur complicato punto di equilibrio. Si deve operare una riconsiderazione, in senso di aggregazione, dell'organizzazione e dei soggetti pubblici e al tempo stesso si richiede – il tema imporrebbe una trattazione autonoma e critica, in ragione delle recenti riforme, ma ci si limita a queste brevi considerazioni – un sistema dei controlli, né più rigido, né più celere, ma che sia adeguato al tempo presente.

In seconda istanza, dovrebbe garantirsi, sin dalla fase di redazione del PIAO – come, in realtà, in parte, si sta facendo – uno sguardo vigile alla valutazione degli ambiti, o agli scopi sociali, avendo ben chiara la mobilità dei confini esterni degli stessi, aspetto che richiede e impone uno sforzo di adattamento continuo. Tale approccio, è opportuno precisarlo, non limita a priori la riallocazione di attività all'esterno, ma ne modula nel miglior modo i profili concreti di azione, che dovranno essere predeterminati, per quanto possibile, proprio in fase di programmazione.

In conclusione, al di là dei singoli aspetti applicativi e dei correttivi che si renderanno necessari, con una formula che potrebbe apparire un auspicio, il PIAO dovrebbe ambire a rivelarsi sia programma condizionale che di scopo, perché solo attraverso tale duplice veste possono essere ridotti gli errori e le omissioni, garantite le aspettative fissate strutturalmente, affinché la programmazione possa ambire ad una complessità propria, e non subire solo quella esterna.

Le amministrazioni sono anche osservatori, ma di prim'ordine, si riferiscono a sé stesse e misurano sé stesse in base a esigenze che le stesse presuppongono e possono inserire variabilità e finanche rinunce a criteri di correttezza incondizionati, al fine di consentire la distinzione tra premesse e decisioni. Distinzione che, ad oggi, appare irrinunciabile.

21 Sul tema, di recente, L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove aut.*, 2021, 551 ss., spec. 574.