

Numero 00902/2022 e data 26/05/2022 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 24 maggio 2022

NUMERO AFFARE 00604/2022

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Schema di decreto del Ministro per la pubblica amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione, di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n.80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. ULM_FP 580 del 22 aprile 2022 e la nota integrativa prot. ULM_FP 665 del 12 maggio 2022 di trasmissione della relazione con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio Legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere della Sezione n. 506 del 2022;

Esaminati gli atti e uditi i relatori, consiglieri Carla Barbatì e Daniele Cabras;

Premesso:

1. La natura regolamentare del decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, con nota del 22 aprile 2022, prot. ULM_FP 580 e con nota integrativa del 12 maggio 2022, prot. ULM_FP 665, ha trasmesso a questo Consiglio di Stato, per l'acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione, di cui all'articolo 6, comma 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, 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”*, corredato dal Piano-tipo per le amministrazioni pubbliche e dalle Linee guida per la compilazione.

Lo schema di decreto è accompagnato dalla relazione illustrativa, con il visto del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Sono state altresì poste nella disponibilità di questo Consiglio l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), con la scheda di valutazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, l'analisi tecnico-normativa (ATN), la relazione tecnica nonché l'intesa acquisita in Conferenza unificata il 2 dicembre 2021.

Questo Consiglio di Stato, con il parere n. 506 del 2022 reso, nelle Adunanze di questa Sezione dell'8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica, allora recante *“Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”*, ha già avuto modo di esprimere il proprio apprezzamento, che qui ribadisce, per l'intento sotteso al disegno di riforma.

Nell'occasione, si sono nondimeno evidenziate talune criticità che accompagnavano innanzi tutto la sequenza e la natura degli atti ai quali veniva consegnata l'introduzione e l'attivazione del nuovo strumento di programmazione e pianificazione.

Perplessità sono state espresse, in primo luogo, nei confronti della scelta di affidare a un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione privo di natura regolamentare quella che la Sezione ha riconosciuto come la *pars costruens* del disegno, ovvero *“la concreta definizione di quello che sarà (non solo lo schema di Piano Tipo, bensì) il quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni assoggettate al Piao”*. Lo schema di decreto ministeriale, allora trasmesso a questo Consiglio *“per completezza di trattazione”*, recava infatti previsioni, molte delle quali provviste di una chiara valenza prescrittiva, che andavano a integrare, *“anzi sostanzialmente a comporre, le scarse indicazioni offerte dall'art.6 del decreto-legge n. 80 del 2021 in merito alle finalità da perseguire e alle stesse norme generali regolatrici del Piao”* (cfr. pt. 2.2. parere n. 506 del 2022), così conferendogli una natura necessariamente normativa.

Al decreto ministeriale di adozione del Piano Tipo era ed è, d'altro canto, consegnata la stessa individuazione dei Piani, fra quelli cui sono state sin qui tenute le pubbliche amministrazioni, che dovranno confluire nel Piao.

Da qui, l'indicazione di questa Sezione perché il decreto ministeriale venisse considerato, a tutti gli effetti, in ragione sia dei suoi contenuti sia della sua funzione integrativa del disegno di riforma, come un regolamento ministeriale, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, perciò trasmesso al Consiglio di Stato con la dovuta richiesta di parere.

La Sezione ritiene, pertanto, di esprimere il proprio apprezzamento per il recepimento che il Ministro per la Pubblica Amministrazione ha ritenuto di assicurare all'indicazione di questo Consiglio di Stato trasmettendo, al fine dell'acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto in esame che

perciò si connota, come si esplicita nelle sue premesse, quale regolamento ministeriale ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400.

2. Il “nuovo” schema di decreto del Presidente della Repubblica e il precedente parere n. 506 del 2022.

Con la nota integrativa del 12 maggio 2022 è stato inoltre trasmesso lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, come riformulato in esito al parere n. 506 del 2022 di questa Sezione, ai pareri successivamente espressi dalle Commissioni parlamentari competenti nonché all'intesa in Conferenza unificata acquisita il 2 dicembre 2021. Il documento è corredato da una nota di aggiornamento, illustrativa delle modifiche introdotte.

Sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica questa sezione si è già espressa con il richiamato parere n. 506 del 2022. Mette conto, tuttavia, per completezza di trattazione della complessa tematica in oggetto, compiere una sintetica ricognizione del nuovo testo del d.P.R., che è strettamente connesso allo schema di decreto ministeriale, così da consentire una visione unitaria della riforma introdotta. La Sezione è consapevole che si tratta di un testo ancora non definitivo, tuttavia ritiene di non dover attendere ulteriormente l'approvazione finale del d.P.R., in considerazione della estrema ristrettezza dei tempi. Resta ferma l'opportunità di un invio del testo finale a questo Consiglio, anche per attestare l'avvenuto adempimento della condizione contenuta nel precedente parere. A tal fine si ritiene opportuno inviare anche questo parere, per opportuna conoscenza, al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'art. 6, comma 5, del d.l. n. 80 del 2021, infatti, mentre demanda a uno o più decreti del Presidente della Repubblica, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata, il compito di individuare e abrogare gli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione (da ora, Piao), prevede, nel comma 6, che, contestualmente ovvero entro il medesimo

termine, *“il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art.9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni”*, nel quale *“sono definite modalità semplificate”* per la sua adozione da parte delle pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

Quanto all'art. 1 dello schema di decreto del Presidente della Repubblica, corretto nella stessa rubrica, si è disposta, per le amministrazioni assoggettate al Piao, la *“cessazione dell'efficacia”*, in luogo dell'abrogazione in precedenza prevista, delle disposizioni indicate nel medesimo articolo, in quanto *“relative ad adempimenti inerenti a Piani assorbiti nel piano integrato di attività e organizzazione”*. Modifica introdotta al fine, dichiarato nella stessa nota di aggiornamento, di accogliere l'osservazione espressa da questo Consiglio di Stato, nel parere n. 506 del 2022, laddove, in relazione all'ambito soggettivo di applicazione del Piao, si era sottolineata la necessità di valutare attentamente gli effetti del ricorso all'istituto dell'abrogazione, come tale valevole *erga omnes*, di norme relative ai Piani assorbiti nel Piao, con le incertezze che ne sarebbero derivate in merito alla sopravvivenza di questi Piani per i soggetti che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 80 del 2021, sono esonerati espressamente o potranno essere esonerati in via interpretativa dall'adozione del Piao.

Anche le disposizioni delle quali si dichiara la *“cessazione dell'efficacia”*, elencate nell'art. 1, hanno subito variazioni nelle quali è riconoscibile l'intento di rispondere alla raccomandazione, formulata da questa Sezione, di completare e chiarire il quadro normativo di riferimento per le pubbliche amministrazioni assoggettate al Piao (cfr. pt.3.3. del parere n. 506 del 2022).

Così, e fra il resto, al fine di meglio esplicitare, come suggerito da questa Sezione e da Anci, quale sia la sorte del Piano esecutivo di gestione, è stato sostituito il riferimento a quella che era l'abrogazione dell'art. 169, comma 2-*bis*, ultimo periodo, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (già nella lett. a) del comma 1 dell'art.1), con la modifica legislativa prevista al comma 1

dell'articolo 2, dove si stabilisce che l'art. 169, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, nel terzo periodo sia sostituito dalla previsione che il piano dettagliato degli obiettivi, di cui all'articolo 108, comma 1, e il piano della performance di cui all'articolo 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 siano assorbiti nel Piao.

Sempre in accoglimento di quanto suggerito dalla Sezione e da Anci, si è inoltre espunto dall'art.1, comma 1, lett. a), il riferimento alle disposizioni che rinviavano al Nucleo della Concretezza, tramite l'abrogazione dell'intero art. 60-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, prima conservato in talune sue previsioni pur in presenza dell'(allora) abrogazione espressa della norma (art. 60-*bis*, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) che prevedeva il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Con una modifica integrativa all'art.1, lett. b), dello schema di decreto del Presidente della Repubblica, si è poi previsto che nei confronti delle pubbliche amministrazioni assoggettate al Piao non operi la disposizione di cui all'art. 2, comma 594, lett. a), della l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove si prevede che, *“ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le pubbliche amministrazioni adottino piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio”*.

All'art. 1, si è inoltre introdotto un comma 2, nel quale si esplicita che le amministrazioni - e meglio sarebbe utilizzare la formula più estesa, pubbliche amministrazioni - con meno di cinquanta dipendenti si attengono agli adempimenti per esse stabiliti nel decreto ministeriale di adozione del Piao tipo.

Correttivi sono stati apportati, come si anticipava, anche all'art. 2, *“Modifiche di disposizioni normative vigenti?”*, laddove si dispongono modifiche, soppressive o sostitutive, di parole o di proposizioni di altre norme primarie in funzione di coordinamento con il nuovo strumento e, segnatamente, con i contenuti che, sulla base delle indicazioni offerte dallo stesso art. 6, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, sono ad esso assegnati dal decreto ministeriale qui in esame.

Volendo ricordarne le principali, oltre a quella già richiamata in connessione con l'art. 1, si è fra il resto chiarito, nel comma 5 dell'art. 2, che il Piao è strumento alternativo al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) per cui i *“soggetti che adottano il Piao non sono tenuti ad adottare il PPCT e viceversa”* nonché, al comma 7, si sono introdotti correttivi volti a specificare che per gli enti pubblici di ricerca il piano triennale dei fabbisogni continui ad essere regolato dalle disposizioni specifiche ad essi riservate.

Sono stati inoltre aggiunti due nuovi articoli.

In quello che è diventato l'art. 3, *“Disposizioni di coordinamento”*, è riconoscibile l'intento di rispondere al suggerimento, formulato anche da questa Sezione, di prevedere, *“(eccezionalmente, e solo in considerazione della particolarità della fattispecie) il ricorso anche a clausole generali, abrogative delle disposizioni incompatibili?”* (cfr. pt. 3.4. del parere n. 506 del 2002).

Allo stesso modo, nel (nuovo) art. 4, dedicato al *“Monitoraggio”*, circa l'effettiva utilità e compatibilità degli adempimenti residui relativi ai Piani assorbiti è ravvisabile la risposta che si è inteso dare alla raccomandazione, formulata dalla Sezione, di *“prevedere espressamente, nel d.P.R. in oggetto, con una norma ad hoc, il monitoraggio periodico della completezza ed efficacia del quadro abrogativo e della eventuale necessità di esplicitare, dopo un certo periodo di funzionamento, nuove abrogazioni. Circostanza, questa, sempre possibile, perché come è noto la potestà abrogativa demandata al Governo ai sensi dell'art.17, comma 2, è permanente e non a tempo, come nel caso della delega legislativa”*.

La nota di aggiornamento evidenzia, poi, che i correttivi apportati al contesto normativo di più immediato riferimento per il Piao, delineato dal decreto del Presidente della Repubblica, sono stati accompagnati da altre misure di adeguamento con il d.l. 30 aprile 2022, n. 36, recante *“Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*.

In particolare, è stato modificato l'art. 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, dedicato alle *“linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale”*, prevedendo

che, con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, siano definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi Piani dei fabbisogni di personale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti e, per effetto dell'integrazione disposta dal d.l. n. 36 del 2022, *“alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze, capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione”*.

3. Finalità e oggetto del decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione

Quanto allo schema di decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione, qui sottoposto al parere, esso intende, unitamente allo schema di decreto del Presidente della Repubblica, del quale completa e attua il disegno, riformare gli strumenti di pianificazione e/o di programmazione delle pubbliche amministrazioni, con più di cinquanta dipendenti, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e degli istituti educativi, prevedendo, per esse, al fine di *“assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso”*, l'introduzione del nuovo strumento di pianificazione e di programmazione, rappresentato dal Piao.

In quanto tale, come condivisibilmente sottolinea la relazione illustrativa, anche lo schema di decreto ministeriale in esame assume *“valenza centrale relativamente alla Milestone M1C1-56 Riforma 1.9-Riforma della pubblica amministrazione, da realizzarsi entro il 30 giugno 2022 ed è prioritariamente funzionale all'abilitazione delle altre (M1C1-58 e M1C1-59)”*.

Il provvedimento consta di tredici articoli.

L'articolo 1 ne definisce *Finalità e ambito di applicazione*, stabilendo che ad esso spetta definire “*il contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione*”, indicandone struttura e modalità redazionali nonché delineando “*uno schema di Piano tipo contenuto nell'allegato che costituisce parte integrante del [...] decreto*”.

L'articolo 2 è dedicato alla *Composizione del Piano integrato di attività e organizzazione*, l'articolo 3 descrive l'articolazione e i contenuti della *Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione*, l'articolo 4 quelli della *Sezione Organizzazione e capitale umano*, l'articolo 5 si occupa della *Sezione Monitoraggio*; l'articolo 6, dando attuazione a quanto prevede l'articolo 1, comma 2, definisce le *Modalità semplificate per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti*; l'art.7 detta disposizioni in materia di *Redazione del Piano integrato di attività e organizzazione*; l'articolo 8 si propone di definire il *Rapporto del Piano integrato di attività e organizzazione con i documenti di programmazione finanziaria*; l'art.9 detta disposizioni in materia di *Monitoraggio dell'attuazione della disciplina sui Piani integrati di attività e organizzazione e delle performance organizzative*, l'art.10 stabilisce le *Sanzioni*, l'art.11 si occupa dell'*Adozione del piano integrato di attività e organizzazione*, l'art.12 è dedicato alla *Formazione e qualificazione del personale*; l'art.13 reca le *Disposizioni transitorie e finali*.

Considerato:

1. *Il disegno generale e i suoi rischi.*

Con riferimento al disegno generale delineato dal decreto ministeriale, qui sottoposto al parere di questo Consiglio di Stato, la Sezione rileva che non appare fugato il rischio che il Piao si risolva, come si ebbe modo di rilevare nel parere n. 506 del 2022, in una giustapposizione di Piani, quasi a definirsi come un ulteriore *layer of bureaucracy*.

Nelle disposizioni, volte a definire i contenuti del Piao, sulla scorta di quanto indicato nell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 80 del 2021, si riflettono infatti perduranti differenze fra i Piani destinati ad essere assorbiti in questo nuovo strumento.

Le sezioni e le sottosezioni del Piao, come descritte, rinviano infatti, espressamente, a soggetti diversi quanto a predisposizione e a monitoraggio oltre ad alludere a effetti diversi. Ciò ben si evince, fra le altre, dalle indicazioni offerte nell'art. 3, comma 1, lett. c) dello schema di decreto, dove, con peculiare riferimento alla sottosezione "*rischi corruttivi e trasparenza*", si precisa che essa dovrà essere predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base degli obiettivi strategici definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della l. 6 novembre 2012, n. 190, aggiungendo che ne sono elementi essenziali quelli indicati nel Piano nazionale anticorruzione e negli atti di regolazione generale adottati dall'ANAC ai sensi della stessa legge del 2012 nonché del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Lo stesso dicasi per l'art. 4 dello schema di decreto dove, al comma 1, lett. b), con riferimento alla sottosezione "*Organizzazione del lavoro agile*", se ne richiede la necessaria coerenza con le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica oltre che con gli istituti del lavoro agile stabiliti dalla Contrattazione collettiva nazionale.

Anche la sezione "*Monitoraggio*", di cui all'art. 5, rinvia a strumenti e modalità differenti a seconda delle sezioni o sottosezioni. In particolare, il monitoraggio delle sottosezioni "*Valore pubblico e Performance*" si dispone avvenga secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ossia con l'intervento degli OIV e sulla base della relazione sulla performance, la cui previsione non è, infatti, toccata dalle abrogazioni disposte dallo schema di regolamento. Il monitoraggio della sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" si stabilisce avvenga secondo le indicazioni di ANAC, mentre per la Sezione "*Organizzazione e capitale umano*" il monitoraggio della coerenza con gli obiettivi di performance si vuole effettuato su base triennale dall'OIV o dal Nucleo di valutazione, ai sensi dell'articolo 147 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Un insieme di disposizioni, ricordate qui in via esemplificativa, che, in questi loro rinvii ai differenti contesti normativi di riferimento dei differenti Piani, appaiono ancora disomogenee e non armonizzate, e accrescono dunque l'eventualità che il Piao possa andare a costituire, in concreto, *“un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti Piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l'ulteriore onere – layer, appunto – di ricomporli nel più generale Piao”* (cfr. pt. 4.1. parere n. 506 del 2022), anziché affermarsi come strumento unitario che sostituisce e metabolizza i Piani del passato, per quella *“visione integrata dell'organizzazione”* di cui parla anche l'AIR.

L'aver unificato in un unico strumento diversi Piani già previsti a legislazione vigente evidenzia per altro verso la duplicazione o, in ogni caso, gli incerti confini delle attività di pianificazione/programmazione a cui sono chiamate le pubbliche amministrazioni. Si confrontino in proposito la disciplina della sottosezione *Valore pubblico* e della sottosezione *Performance* di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), dello schema di decreto. Nella sottosezione *Performance* dovranno essere definiti (punto 2) *“le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità”*. Nella sottosezione *Performance* vanno indicati (punto 3) *“gli obiettivi e gli strumenti individuati per realizzare la piena accessibilità dell'amministrazione”*. Ancora, nella sezione *Valore pubblico* andranno definiti (punto 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”*. Nella sottosezione *Performance* dovranno essere indicati (punto 1) *“gli obiettivi di semplificazione, coerenti con gli strumenti di pianificazione nazionali vigenti in materia”*, nonché (punto 2) gli *“obiettivi di digitalizzazione”*. È pur vero che nelle linee guida viene esplicitata la diversa impostazione e la diversa logica che deve presiedere alla costruzione delle due sottosezioni in questione, ma il

dettato del testo normativo – che su questo punto è rimasto quello originariamente inviato “per conoscenza” alla Sezione e che non pare quindi esattamente in linea con gli auspici e gli indirizzi delle linee guida ora allegate – non fuga l'impressione che si prevedano adempimenti ancora non sufficientemente coordinati (sulla esigenza di un migliore allineamento tra il testo e le linee guida, cfr. pure infra, il punto 3).

2. Il contesto perché il Piao possa affermarsi come strumento “per riforme” dell’azione e dell’organizzazione amministrativa.

Con riferimento al contesto, non solo normativo, entro il quale il Piao è destinato ad affermarsi e a svilupparsi, lo schema di decreto ministeriale, in esame, reca una disposizione nuova, rispetto al testo trasmesso per conoscenza a questo Consiglio di Stato, qual è l'articolo 12, intitolato alla “*Formazione e qualificazione del personale*”, in cui si prevede che il Dipartimento della funzione pubblica predisponga e divulghi alle amministrazioni pubbliche tenute all'adozione del Piao “*specifici moduli formativi coerenti con i nuovi obiettivi di programmazione, per il loro inserimento nell’ambito dei Piani di formazione già previsti e finanziati a legislazione vigente*”.

In tal modo, come si legge nella nota di aggiornamento, si è inteso dare risposta alla necessità, evidenziata da questa Sezione al pt. 4.3 del parere n. 506 del 2022, di programmare “*attività specifiche di formazione adeguata di personale per introdurre una cultura “nuova” della programmazione, che possa far evolvere quella di chi oggi redige i singoli piani (rectius, sottopiani del Piao) con un approccio che appare prevalentemente formalistico e non result oriented*”.

Senza dubbio si tratta di una “prima” risposta, come tale apprezzabile, specie in considerazione dei tempi, comunque ristretti, entro i quali si intende dare avvio al nuovo strumento. A questi effetti, tuttavia, una “risposta di urgenza”, proprio in quanto tale, deve essere accompagnata anche da altre attenzioni e da altre azioni per rendere credibile quella attività di *capacity building*, essenziale anche alla formazione di una cultura nuova della programmazione, che non

riposa solo su percorsi di apprendimento individuale, come sono quelli che qui paiono immaginati (dedicati, in base a quanto stabilisce l'art.12, al solo personale preposto alla redazione del Piano), ma implica interventi e ripensamenti anche dei contesti organizzativi nei quali sono chiamate a svilupparsi le nuove competenze e le nuove consapevolezze delle quali il Piao si candida ad essere strumento, fra gli altri, di affermazione e sviluppo.

Ed è, perciò, che questa Sezione rinnova la propria raccomandazione per un approccio graduale all'innovazione rappresentata dall'introduzione del Piao, nella consapevolezza dei "costi" e dei "tempi" necessari alla costruzione di ambienti e di sistemi capaci di riconoscerlo e, perciò, di farne un effettivo strumento non già "di riforma", ma "per riforme" che anche altro suppongono, come peraltro immagina la stessa l. n. 113 del 2021, nel cui disegno s'inscrive anche il Piao.

Modifiche, rispetto al precedente schema del decreto, sono state apportate anche al comma 2 dell'(attuale) art. 13. Con esse si è precisato che *"a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, il Dipartimento della Funzione Pubblica, d'intesa con la Conferenza unificata"* effettui un costante monitoraggio sull'attuazione del provvedimento, *"anche attraverso lo sviluppo di consultazioni rivolte ad accertare l'impatto delle semplificazioni introdotte, al fine di adottare eventuali disposizioni modificative e integrative nel termine di cui al comma 1, con particolare attenzione alla eliminazione di duplicazioni formali e sostanziali"*.

È appunto il monitoraggio che questo Consiglio di Stato ha raccomandato, in quanto la vera sfida che il Piao deve affrontare e vincere è, per utilizzare qui le parole del parere n. 506 del 2022, *"attuare davvero quella 'costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi' voluta dal legislatore, e inserita nel PNRR"*. Ed è a questo fine che si ritiene di dover ribadire anche in relazione al d.m. in oggetto la necessità di *"accompagnare la 'contestualizzazione' unica sul piano formale dei Piani ora vigenti con una effettiva integrazione e 'metabolizzazione' tramite la progressiva ricerca, sul piano sostanziale, di sinergie, analogie, individuazione e –*

soprattutto – eliminazione di duplicazioni tra un piano e l'altro e soppressione delle formalità inutili?

Tale azione di “effettiva integrazione e metabolizzazione”, che non può che avvenire “a valle” dell’adozione della disciplina regolamentare, interessa infatti non solo il decreto del Presidente della Repubblica concernente l’individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti, ma anche il decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione qui in esame e che vale a porre le premesse per quelle indispensabili attività di ulteriore “*semplificazione e razionalizzazione*” della disciplina nonché di “*reingegnerizzazione dei processi*”. Altri progressi in materia di riduzione degli adempimenti e di configurazione di uno strumento realmente integrato e unitario sembrano a questo punto destinati ad essere realizzati “sul campo”, una volta che il Piao sarà stato oggetto di concreta sperimentazione, nella consapevolezza, che si raccomanda sia sempre presente al Dipartimento, che il percorso di adeguamento dei contesti richiederà altre misure, non solo normative, affinché il nuovo strumento di pianificazione/programmazione possa effettivamente affermarsi come effettivo strumento di semplificazione dell’azione e dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

3. Il “Piano-tipo” come “strumento di supporto alle amministrazioni”.

Quanto alle modalità con le quali il decreto ministeriale definisce quel Piano tipo voluto dall’art. 6, comma 6, del d.l. n.80 del 2021, quale “strumento di supporto alle amministrazioni”, la Sezione osserva che si è scelto di dare attuazione a questa indicazione legislativa, affidando al decreto del Ministro la definizione del contenuto del Piao nonché le modalità semplificate di redazione dello stesso per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti. La struttura e le modalità redazionali alle quali le amministrazioni si dovranno attenere sono invece indicate in un Piano tipo, il cui schema, come esplicita l’art. 1, comma 3, del decreto in oggetto, è ad esso allegato, costituendone parte integrante.

Il Piano tipo, posto nella disponibilità di questo Consiglio di Stato, si configura tuttavia, e in concreto, come un semplice schema grafico, ove sono indicate le diverse partizioni del Piao in conformità allo schema di decreto che ne disciplina il contenuto. Sono state inoltre predisposte delle linee guida per la compilazione del Piao, relative a tutte le sezioni e sottosezioni in cui lo stesso si articola, volte ad agevolare la predisposizione del Piano attraverso un'esemplificazione dei relativi contenuti.

Nel prendere atto delle scelte effettuate, la Sezione, anche alla luce dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 80 del 2021, invita a valutare l'opportunità di integrare il Piano tipo con almeno alcune delle indicazioni attualmente contenute nelle linee guida. Le linee guida, come si legge nella premessa delle stesse, rappresentano una "guida per la compilazione" e intendono *"ridurre al minimo l'impatto della predisposizione del piano nei confronti delle amministrazioni e dei soggetti tenuti alla sua adozione"*.

Non appare chiara, allora, quale sia la funzione delle linee guida, visto che esse sembrano pertanto destinate a svolgere esattamente quella medesima funzione di "supporto" che il legislatore assegna al Piano tipo. Talvolta, peraltro, le linee guida contengono prescrizioni importanti (cfr., esemplificativamente, retro, al punto 1) non in linea con il testo normativo.

Appare dunque necessario considerare di integrare il Piano tipo con i principali contenuti delle linee guida: esso verrebbe in tal modo dotato di uno specifico contenuto "di supporto operativo" per le amministrazioni, e non si limiterebbe più a definire solo lo schema da seguire per la compilazione del Piano.

In tale quadro, la funzione "di supporto" delle linee guida dovrebbe risultare, se non addirittura superflua, quantomeno ridotta a un contenuto meramente esplicativo delle indicazioni già fornite, "in concreto", con il Piano tipo.

4. Osservazioni sulla formulazione testuale.

Quanto alla formulazione testuale dello schema di decreto, la Sezione osserva quanto segue:

- all'art. 1, comma 1, andrebbero soppresse le parole *“di seguito Piano tipo”*, che non trovano tra l'altro conferma nel prosieguo dell'articolato dove si continua, in modo peraltro del tutto condivisibile, ad utilizzare l'espressione *“Piano integrato di attività e di organizzazione”*.

- all'art. 3, comma 1, lett. b), si prevede che la sottosezione *Performance* sia *“predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del decreto legislativo n. 150 del 2009 e dalle Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica”*. Analogamente all'art. 4, comma 1, lett. b), nella sottosezione *Organizzazione del lavoro agile*, si prevede che la strategia e gli obiettivi di sviluppo di modelli di organizzazione del lavoro siano *“indicati, in coerenza con le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica”*. In entrambi i casi non si comprende la ragione del rinvio a *“linee guida”*. Da un lato, infatti, l'amministrazione, come si è visto - fatto salvo quanto in precedenza osservato in merito all'opportunità di integrare nel Piano tipo le linee guida - ha già predisposto linee guida relative alla redazione dell'intero Piano e viene da chiedersi perché solo per queste due sottosezioni vi sia l'esigenza di un espresso richiamo a tali ulteriori linee guida. Anche qualora si intendesse fare riferimento a specifiche, ulteriori linee guida, già adottate o da adottare, non vi sarebbe l'esigenza di alcun rinvio. Tra l'altro, non sembra potersi escludere e non vi sarebbe del resto alcuno ostacolo all'adozione, in futuro, di linee guida relative ad altre sezioni e sottosezioni del Piano.

Infine, si ricorda che, nelle premesse del decreto, dovrà essere inserito il riferimento al parere espresso dal Consiglio di Stato e alla comunicazione dello stesso decreto, prima della sua emanazione, al Presidente del Consiglio dei Ministri, in conformità al procedimento previsto per l'adozione dei regolamenti ministeriali dall'art. 17, commi 3 e 4, della l. n.400 del 1988.

Si rammenta, altresì, l'opportunità di omogeneizzare il lessico laddove ci si riferisce alle *“pubbliche amministrazioni”*, locuzione che qui si preferisce

rispetto alla formula più sintetica “amministrazioni”, ricorrente nel testo, dove pure compaiono anche riferimenti alle “amministrazioni pubbliche”. Un’omogeneizzazione che dovrà riguardare anche l’uso delle maiuscole e delle minuscole, nonché del carattere tondo e corsivo nelle rubriche degli articoli.

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere favorevole con osservazioni della Sezione. Se ne dispone la trasmissione al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell’art. 58 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444.

GLI ESTENSORI

Carla Barbati, Daniele Cabras

IL PRESIDENTE F/F

Paolo Carpentieri

IL SEGRETARIO

Alessandra Colucci