



## Diritto e Processo Amministrativo

# **“PIAO” e miglioramento dell’attività amministrativa (a partire da una recente pronuncia del giudice contabile)**

di Chiara Polini

26 ottobre 2023

---

di Chiara Polini

Sommario: 1. Fatti all’origine della controversia e prime osservazioni 2. L’integrazione delle attività come obiettivo prioritario del PIAO 3. Ulteriori obiettivi apprezzabili alla luce della disciplina sul PIAO 4. Sintesi conclusiva: individuazione di alcuni aspetti di metodo utili per la redazione di un PIAO “modello”.

### **1. Fatti all’origine della controversia e prime osservazioni**

Il presente lavoro si pone l’obiettivo di approfondire i contenuti di una recente pronuncia del giudice contabile (in particolare, Corte dei conti, Sez. cont., Sicilia, 15 febbraio 2023, n. 48) che, per la prima volta, si diffonde sul PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) come atto idoneo a configurarsi (come rileva il medesimo giudice) «quale documento unico finalizzato a compendiare, in una logica organica e coordinata, i molteplici contenuti ad esso assegnati»[\[1\]](#).

Merita subito evidenziare che, a differenza di quanto accaduto in altre pronunce in materia, solo in quella oggetto del presente commento si va oltre il semplice richiamo al PIAO[\[2\]](#).

Prima di trattarne più approfonditamente, merita ricordare che il PIAO è stato introdotto nel nostro ordinamento con il d.l. n. 80 del 2021, al fine di rafforzare la «capacità amministrativa

delle pubbliche amministrazioni<sup>[3]</sup>» per poter attuare il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza)<sup>[4]</sup>.

In base alla disciplina positiva che lo regola, anziché redigere separatamente una molteplicità di piani autonomi, come ad esempio il piano triennale dei fabbisogni di personale, il piano anticorruzione e trasparenza, il piano per le azioni positive e quello organizzativo del lavoro agile, viene predisposto tramite questo nuovo strumento un unico atto nel quale confluiscono alcuni piani, tra cui quello dei fabbisogni di personale menzionato<sup>[5]</sup>; a ciascuno di essi corrisponde attualmente una Sezione (o Sottosezione) in cui il PIAO è articolato.

Nonostante la disciplina del 2021 si diffonda sugli aspetti relativi al contenuto e alle modalità con cui deve essere redatto, la stessa non risulta essere esaustiva. Infatti, l’assetto delineato in astratto potrebbe in concreto assumere svariate configurazioni ed in tal senso risulta emblematica proprio la pronuncia oggetto di disamina.

In quest’ultima, a rivolgersi al giudice contabile erano il Comune di Lampedusa e di Linosa.

Essi in particolare chiedevano all’organo giurisdizionale come collegare il proprio PIAO con un procedimento attivato successivamente all’approvazione dello stesso e riguardante l’assunzione di personale con contratto di lavoro flessibile. Ed in effetti, nella disciplina relativa al PIAO la programmazione costituisce un presupposto fondamentale per la redazione della sottosezione 3.3 concernente i fabbisogni di personale<sup>[6]</sup>. Più in particolare, il dubbio riguardava la possibilità di procedere alternativamente all’aggiornamento della sola sottosezione predetta<sup>[7]</sup>, lasciando immutate le altre, ovvero se fosse necessario approvare un nuovo PIAO al fine di tener conto degli eventuali effetti prodotti anche sulle altre sezioni.

Alla prima ipotesi indicata è sottesa una concezione del PIAO come strumento di semplice sovrapposizione di piani che non sono tra loro coordinati e non si integrano vicendevolmente. Una condizione, questa, che legittima la modifica di singole sezioni senza procedere ad alcun riesame complessivo. Evidentemente si tratta di un’idea che riduce sensibilmente la portata innovativa del PIAO, poiché ricalca nella sostanza l’assetto previgente dei piani separati, con la sola differenza che gli stessi vengono inseriti all’interno di un documento unico.

Se passasse questa linea di pensiero si andrebbe fatalmente a verificare quella problematica già adombrata dal Consiglio di Stato, secondo cui: piuttosto che semplificare e migliorare l’azione si sarebbe creato un altro *layer of bureaucracy*<sup>[8]</sup>.

Se fosse così sarebbe allora preferibile, anziché introdurre uno strumento unitario, lasciare i piani separati, evitando di dar luogo ad un nuovo adempimento a carico dell’amministrazione.

Prospettate le due possibili opzioni, la Corte dei conti ha ritenuto di prediligere quella che si ritiene più fedele allo *spirito* innovativo del PIAO, ossia che impone il riesame complessivo a fronte di ogni modifica subita dallo stesso, precludendo ad aggiornamenti di singole sezioni che non tengano conto del contesto generale in cui vengono inserite.

Nel prosieguo si preciseranno le ragioni a fondamento della correttezza di tale impostazione.

## **2. L’integrazione delle attività come obiettivo prioritario del PIAO**

Come anticipato; la decisione a cui è approdata la Corte dei conti si fonda su una concezione del PIAO che si caratterizza per il necessario coordinamento tra i piani assorbiti in esso, dunque tra le Sezioni e Sottosezioni in cui si articola<sup>[9]</sup>. Certo, da ciò non deriva che si debbano sempre rettificare le restanti parti, ma quantomeno occorre una verifica in tal senso.

Ora, anche in ragione dei «criteri» contenuti nel successivo D.M. n. 132 del 2022, di attuazione del PIAO, la decisione assunta dal giudice contabile risulta essere quella più conforme non solo allo *spirito* della norma ma anche alla sua *lettera*.

Infatti, secondo il giudice «una approvazione per “stralci”» del PIAO, vale a dire «una sua non meglio precisata “formazione progressiva”», non sarebbe in sintonia con la disciplina positiva indicata. Ciò trova conferma nell’*incipit* dell’Allegato al D.M. 132 già menzionato, in cui si specifica che «il presupposto logico dell’intero sistema delineato dal PIAO consiste nel coordinamento delle diverse sezioni in cui è articolato»; coordinamento che evidentemente non potrebbe configurarsi qualora si modificasse una singola sezione del piano.

Da questa esigenza di coordinamento consegue quasi come suo naturale corollario, la centralità dell’aspetto relativo alla ricerca di forme di integrazione tra le varie Sezioni che il PIAO reca con sé al fine del miglioramento dell’azione amministrativa; e la pronuncia presa in esame merita apprezzamento proprio per questo, poiché coglie pienamente il profilo innovativo alla base del PIAO<sup>[10]</sup>.

L’individuazione di opportuni momenti di sintesi tra le diverse attività amministrative comporta un naturale innalzamento dei livelli di qualità dell’azione amministrativa. Meritano in tal senso di essere ricordati alcuni peculiari obiettivi cui il PIAO è preordinato e fra questi: «assicurare la qualità e la trasparenza dell’attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese» procedendo «alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi<sup>[11]</sup>».

Più in generale è attraverso questo strumento di integrazione che si rafforza la “capacità amministrativa” delle P.A. anticipata in apertura finalizzata anche all’attuazione del PNRR.

Dunque, il fatto di far confluire piani (prima separati) nelle diverse Sezioni e Sottosezioni del PIAO sembra poter rappresentare un nuovo metodo di integrazione tra attività. Se si approdasse ad una valutazione diversa e per così dire “più conservatrice”, sarebbe complesso cogliere elementi di innovazione utili a giustificare l’introduzione di questo nuovo istituto. A quel punto l’unica reale novità rispetto ai contenuti dei piani previgenti (e assorbiti dal PIAO) sarebbe forse esclusivamente riferibile a due obiettivi nuovi di cui il PIAO si deve comunque occupare, vale a dire: «piena accessibilità, fisica e digitale, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità»[\[12\]](#), che costituisce a ben vedere un’originale declinazione dell’ampia nozione di valore pubblico previgente,[\[13\]](#) nonché l’individuazione dell’«elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare»[\[14\]](#).

Partendo da questa visione innovativa, fine prioritario del PIAO non è di ridurre il volume di attività che le P.A. devono svolgere, bensì di ricercare integrazioni utili ad innalzare la qualità dell’azione amministrativa. Deve trattarsi - in ogni caso - di integrazioni che siano in grado di apportare un miglioramento sulla qualità dei servizi offerti alla comunità di riferimento. Ne deriva che non ogni attività prevista nel PIAO debba integrarsi con un’altra, con la sola eccezione costituita dalle attività di monitoraggio che per loro natura si rapportano con le altre, trattandosi di strumenti di controllo sull’attuazione delle misure previste in astratto nel piano. Il monitoraggio è infatti per definizione un’attività trasversale a tutte le attività indicate nel PIAO.

Nonostante la centralità dell’aspetto riguardante l’integrazione, la normativa fornisce però pochi esempi utili in tale direzione. Questo è forse il principale profilo di criticità dell’intera disciplina sul PIAO. Da esso derivano sicure difficoltà in fase applicativa, al punto che sarà probabilmente necessario un particolare sforzo creativo nella stesura dei PIAO. Di contro, la disciplina prevede scadenze abbastanza ravvicinate, avendo il piano validità triennale, con la necessità di aggiornamenti annuali; dunque, sarebbe stato utile predisporre una fattispecie più puntuale in grado di veicolare il *disporre col successivo provvedere*, istituendo ad esempio un “PIAO modello”.

### **3. Ulteriori obiettivi apprezzabili alla luce della disciplina sul PIAO**

Un’altra osservazione derivante dalla pronuncia in commento è quella in cui il giudice, riprendendo l’espressione usata dall’istante, definisce il PIAO come uno «strumento integrato» orientato «al valore pubblico». Da ciò sembra potersi desumere come la creazione di valore

pubblico costituisca obiettivo esclusivo o quantomeno prioritario del PIAO. Tuttavia, dalla lettura della disciplina in materia emerge un esito diverso, nel senso che il menzionato valore pubblico rappresenta soltanto uno degli obiettivi del PIAO e peraltro neppure il principale, come dimostra il fatto che questo sia appena accennato nel già menzionato D.M. n. 132 del 2022 (e nel relativo Allegato).

Merita poi precisare che la disciplina sul PIAO ha il pregio di fornire una specificazione dell’ampia nozione di “valore pubblico”, qualificandola come azione finalizzata «a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità», ossia di quei soggetti che sono definibili come vulnerabili.

È appena il caso di rilevare che quanto appena indicato risulta essere coerente con l’idea secondo cui il valore pubblico coincide con l’incremento del benessere dei destinatari dei servizi<sup>[15]</sup>.

Resta il fatto che la nozione di valore pubblico può essere declinata in modi diversi e fra i meriti da ascrivere al PIAO, vi è anche quello di aver contribuito ad individuarne il contenuto sostanziale senza per questo averne ancora definito completamente l’essenza.

Spetta dunque alle pubbliche amministrazioni in fase di redazione del PIAO specificare che cosa si debba intendere quando si utilizza la locuzione valore pubblico al fine di evitare che siano inseriti obiettivi troppo generici.

Del resto, a ben vedere qualora non si tenesse conto di questa indicazione sarebbe difficile poter misurare l’efficacia del PIAO in direzione del “valore pubblico”.

#### **4. Sintesi conclusiva: individuazione di alcuni aspetti di metodo utili per la redazione di un PIAO “modello”.**

La pronuncia in esame si segnala per aver saputo cogliere aspetti fondamentali di questo nuovo atto pianificatorio, evidenziando le possibili ragioni poste a fondamento di una riforma dell’assetto previgente che si caratterizzava per la redazione di piani separati.

Particolarmente significativo è il fatto che il giudicante abbia sottolineato come «una approvazione per “stralci”» o a «“formazione progressiva”» non appaia in sintonia con la disciplina sul PIAO.

Questo nuovo istituto è infatti, come si intuisce dalla stessa denominazione attribuita dal Legislatore, uno strumento per effettuare integrazioni, il che costituisce un qualcosa in più rispetto alla somma delle singole componenti che lo formano.

Secondo questa visione d’insieme le varie sezioni e sottosezioni che ne fanno parte non possono essere prese in considerazione in modo isolato e modificate senza verificare gli eventuali aggiornamenti delle restanti parti.

In sostanza, ciò che fa la differenza rispetto all’assetto previgente non è tanto il contenuto del piano, quanto il *modo* in cui lo si predispone, dando luogo a forme di integrazione.

Inoltre, trattandosi di uno strumento in cui confluiscono, al fine di coordinarli, diversi adempimenti prima contenuti in piani separati, è importante attenersi particolarmente a due indicazioni fornite dall’Allegato al D.M. 132 del 2022 più volte menzionato, vale a dire la sinteticità e la necessità che il contenuto del PIAO sia sufficientemente specifico.

Con riferimento al primo requisito, i singoli piani saranno inevitabilmente ridimensionati a beneficio dell’agevole fruibilità del documento, eliminando gli adempimenti superflui e facendo risaltare al contempo gli elementi in grado di apportare un concreto miglioramento all’attività amministrativa<sup>[16]</sup>.

Per quanto riguarda invece il secondo requisito è necessario che il contenuto del PIAO sia adeguatamente specificato agli obiettivi che persegue, anche attraverso l’eventuale indicazione di obiettivi intermedi e di breve periodo, al fine di evitare di predisporre un piano privo di effettività.

Indubbiamente sarà necessario, specie in questa fase immediatamente successiva alla sua introduzione, uno sforzo delle P.A. per poter attuare al meglio la relativa disciplina, in maniera tale che questo nuovo strumento venga valorizzato nella sua portata innovativa<sup>[17]</sup>.

È un compito certamente impegnativo che pronunce come quella qui analizzata contribuiscono ad affrontare.

**[1]** In generale, sul tema del PIAO vedi fra gli altri: A. Bianco, *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 1/2022, pag. 20 ss.; P. Morigi, *Il bilancio e il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione*, in *Finanza e tributi locali*, 2021, pag. 7 ss.; Id., *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 1/2022, pag. 10 ss.; A. Riccobono, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del «grande reclutamento»*, in *Riv. giur. lav.*, n. 1/2022, pag. 71 ss.; C. Siccardi, *Anticorruzione e PNRR: profili costituzionali*, in *Consulta online*, 1/2022, pag. 430 ss; E. Tagliaferri, *La costruzione del PIAO:*

*l’esperienza del comune di Forlì*, in *Azienditalia*, 1/2023, p. 114 ss.

**[2]** Alcune recenti sentenze in cui si effettua un richiamo al PIAO sono: TAR Lazio, Roma, n. 12492/2023; TAR Campania, Napoli, n. 5210/2023; TAR Toscana, Firenze, n. 484/2023.

**[3]** Così l’introduzione del d.l. n. 80 del 2021.

**[4]** Sono escluse dall’ambito di applicazione della disciplina sul PIAO le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, mentre per le pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti sono previsti adempimenti semplificati (art. 6, comma 1, d. l. n. 80 del 2021).

**[5]** In particolare, gli adempimenti assorbiti dal PIAO sono individuati nel d.P.R. n. 81/2022. Sulla semplificazione degli adempimenti «cartolari» cui è tenuta la pubblica amministrazione vedi: A. Riccobono, *op. cit.*, pag. 72.

**[6]** Art. 8, comma 1, d.P.R. 132 del 2022.

**[7]** Corrispondente al previgente piano triennale dei fabbisogni di personale.

**[8]** In particolare si fa riferimento al punto 4.1 del parere del CDS, n. 506 del 2022. Sul rischio di dar luogo a mere sovrapposizioni di piani si veda: A. M. Savazzi, *Il piano integrato di attività e amministrazione*, in *Azienditalia*, 4/2022, pag. 776 e 784; C. Siccardi, *op. cit.*, pag. 430 e 431; A. M. Savazzi, *Organizzazione e gestione del personale*, in *Azienditalia* 4/2022, pag 776.

**[9]** P. Morigi, *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 1/2022, pag. 10 ss.

**[10]** In senso contrario rispetto alla reale portata innovativa del PIAO R. Nobile, *Il Piano integrato di attività e organizzazione negli enti locali: un documento privo di reale efficacia innovativa*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2/2022, pag. 44 ss.

**[11]** Art. 6, comma 1, del d.l. n. 80 del 2021.

**[12]** Art. 6, comma 2, l. f) del d. l. n. 80 del 2021.

**[13]** C. Tubertini, *La nuova pianificazione integrata dell’attività e dell’organizzazione amministrativa*, in *Gior. dir. amm.*, 2022, pag. 620, in cui si definisce, invece, la sezione valore pubblico come «la parte senz’altro più nuova».

**[14]** Art. 6, comma 2, l. e), d.l. n. 80 del 2021.

**[15]** Linee guida sulla *performance* del 2016 e d.lgs. n. 150 del 2009.

**[16]** Sul ridimensionamento dei singoli piani confluiti nel PIAO vedi: C. Ascani, *L’impatto del PNRR nell’ambito dell’anticorruzione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3/2021, pag. 57 e 58; R. Dagostino, *Nuovi percorsi di ibridazione fra pubblico e privato: dai modelli organizzativi ex D.lgs. n. 231/2001 ai piani per la prevenzione della corruzione nella p.a.*, in *Dir. soc.*, 1/2022, pag. 159.; C. Siccardi, *op. cit.*, p. 431; C. Tubertini, *op. cit.*, 2022, pag. 621; E. Carloni, A. Nieri, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in *Ist. fed.*, 1/2022, pag. 117 ss.

**[17]** Sulle difficoltà legate all’attuazione del PIAO: C. Siccardi, *Anticorruzione e PNRR: profili costituzionali*, in *Consulta online*, 1/2022, pag. 431; C. D’Aries, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) quale occasione per una programmazione-gestione-controllo di ‘qualità’ della P.A.*, in *Finanza e tributi locali*, 9/2022, pag. 45. A. Corrado, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *Federalismi.it*, n. 27/2022, pag. 203; E. Tagliaferri, *La costruzione del PIAO: l’esperienza del comune di Forlì*, in *Azienditalia*, n. 1/2023, pag. 121.

---