NT+ Enti Locali & Edilizia
Norme & Tributi Plus
Il Sole 24 ORE

Gli speciali Personale

Speciale Piao, al centro della programmazione l'obiettivo del valore pubblico

di Marco Berardi e Andrea Ziruolo
31 Maggio 2022

Stampa

Il Consiglio dei ministri del 26 maggio 2022 ha dato il via libera al Dpr che introduce nel comparto degli enti locali le disposizioni dell'articolo 6 del Dl 80/2021 ovvero il Piao (Piano Integrato delle attività organizzative dell'ente locale. A riguardo, il Dl 80/2021 stabilisce che siano tenute a adottare il Piao le pubbliche amministrazioni indicate all'articolo 1, comma 1, del Dlgs 165/2001, con più di cinquanta dipendenti, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.
Il Dpr si compone di tre articoli:

- l'articolo 1 dispone la soppressione degli adempimenti assorbiti nel Piao
- l'articolo 2 contiene alcune disposizioni di coordinamento, che si rendono necessarie nonostante la nuova qualificazione dell'intervento normativo
- l'articolo 3 prevede che il Dipartimento della Funzione pubblica e l'Anac (per la disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza) effettuino una attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel Piao, all'esito della quale provvedere all'a

individuazione di eventuali ulteriori disposizioni incompatibili con la disciplina introdotta.
All'esito dell'attività di monitoraggio, Anac e Dfp provvederanno all' individuazione di eventuali ulteriori disposizioni incompatibili con la disciplina di cui allo stesso articolo 6 del Dl 80/2016. Tale attività propedeutica servirà a evitare inutili ridondanze nella programmazione dell'ente locale che, dovendo essere funzionale alla creazione di valore pubblico (come auspicato all'articolo 3 del Dpcm Piao del dicembre 2021 su NT+ Enti locali & edilizia del 6 dicembre 2021), non può basarsi su duplicazioni che, determinando inefficienza, dissiperebbero risorse distruggendo valore invece di crearlo. Allo stato dell'arte diventa quindi operativo lo schema di Piao già approvato nel dicembre 2021 e riportato nella tabella.
La nuova programmazione dell'ente locale dovrà pertanto incastonare e integrare tra loro, così come avviene in una matrioska, i documenti di programmazione attualmente adottati dagli enti locali e finalizzarli a un orizzonte comune alle diverse prospettive programmatiche: il valore pubblico atteso dal territorio. In fase di monitoraggio, si dovranno misurare i risultati conseguiti e, soprattutto, il valore pubblico generato per il territorio (Figura 1).
Ma cosa si intende per creazione di «Valore Pubblico», nuovo elemento della programmazione delle Pa introdotto dal legislatore, e come può un'amministrazione locale conseguire Valore Pubblico attraverso la pianificazione strategica?
Nella letteratura scientifica (Moore, 1995) e negli strumenti istituzionali (Linee Guida 2017-2018-2019-2020 del Dipartimento della Funzione Pubblica; Pna

2019 e Orientamenti 2022 per la pianificazione anticorruzione e trasparenza dell'Anac; Relazioni Cnel 2019 e 2020), il concetto di Valore Pubblico è presente da qualche anno. Il concetto di Valore Pubblico contiene la riscoperta vocazionale del perché si è dipendenti pubblici, configurando il fine nobile di ogni Pa: «il miglioramento del livello di benessere degli utenti e degli stakeholders di una Pa, a seguito del buon esito di una politica o di un servizio» (Deidda Gagliardo, 2012). Ci possono essere casi semplici in cui il Valore Pubblico generato da una politica s'indentifica con una dimensione singola del benessere e può essere misurato tramite un indicatore di impatto settoriale (si pensi all'aumento del numero degli occupati a seguito di una politica di sviluppo occupazionale). Ma le realtà territoriali ci consegnano spesso casi complessi di «dilemma degli impatti», in cui lo sviluppo economico causa conseguenze ambientali negative: in tale situazione, il Valore Pubblico consiste nel miglioramento del benessere complessivo (economico, sociale, ambientale, sanitario, eccetera) del territorio, si pianifica con strategie funzionali e si misura in termini di impatto degli impatti (si pensi al caso in cui un ente territoriale vincoli l'erogazione di finanziamenti alle imprese al rispetto di limiti di inquinamento: in tal caso si avrebbe sviluppo economico sostenibile).
Nella prospettiva del Piao, si genera Valore Pubblico pianificando strategie funzionali da misurare in termini di impatti e, successivamente, programmando obiettivi specifici (e relative performance di efficacia e di efficienza) in modo funzionale al valore pianificato.
A riguardo, già con il Dlgs 150/2009 si introduceva

nella Pa il concetto di "performance" mai veramente realizzato almeno a livello locale. La performance era stata concepita come funzionale al miglioramento della qualità dei servizi ai fini del soddisfacimento dei fabbisogni dell'utenza dovendo essere rendicontata non solo contabilmente (accountability) e nel rispetto delle prime condizioni di trasparenza i cui contenuti erano stati affidati inizialmente a Civit poi assorbita da Anac dal 2014 (Dl 90/2014 convertito dalla legge 114/2014).

Rispetto a quanto su scritto e al contenuto dell'articolo 6 del Dl 80/2021, il Piao è l'evoluzione ultima di quel processo di riforma nato nel 2009 con cui definire gli obiettivi di programmazione generali e specifici delle Pa tenute a redigerlo. Gli obiettivi richiamati devono essere individuati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione. A tal fine la stessa norma istitutiva del Piao prevede la "reingegnerizzazione" dei processi amministrativi/decisionali/organizzativi attraverso la revisione di quelle attività che non risultano più adeguate alle necessità gestionali rispetto ai tempi che stiamo vivendo e al contesto in cui sono svolte.

Oltre a quanto su richiamato, per il legislatore il Piao deve accogliere e formalizzare anche nuovi obiettivi quali:

- la realizzazione della piena accessibilità fisica e digitale alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, per i cittadini e il tessuto produttivo avendo a riferimento i «17 obiettivi di sviluppo sostenibile» dell'agenda Onu.

Ne consegue che è verso tale ambito che dovranno essere formulati gli obiettivi da declinare nella sezione 2.1 del Piao denominata "Valore Pubblico". In essa, gli enti dovranno fornire la descrizione sintetica delle azioni e delle attività oggetto di pianificazione in concordanza con quelli che sono gli obiettivi declinati nella sezione Strategica (SeS) e Operativa (SeO) dei rispettivi Dup che a loro volta, finalmente, dovranno essere formulati in chiave "Valore Pubblico".
In tal modo, il Piao diventa l'anello di congiunzione di un sistema integrato di obiettivi in cui le "linee di mandato" (declinate nel Dup), sono correlate all'outcome atteso (presente nella SeS del Dup e nel Piao) e declinato nel sistema di obiettivi operativi (presenti nella SeO del Dup e ulteriormente declinati nel Peg) rispondenti ai bisogni del territorio di riferimento. Questi obiettivi, inoltre, devono trovare coerentemente corrispondenza con gli obiettivi del ciclo della "performance" (comma 3-bis dell'articolo 169 del Tuel). Il processo, infine, deve mirare all'integrità dell'ente garantendo la trasparenza dell'azione amministrativa.
Il nuovo palinsesto documentale, inoltre, non può prescindere dall'analisi preliminare di quello che è il "Capitale Intellettuale" dell'amministrazione. Anche in questa circostanza, il legislatore attraverso il Piao, oltre a introdurre una nuova terminologia per evitare derive nell'applicazione della norma, mira alla valorizzazione del capitale umano (detto anche "capitale sociale") dell'ente in relazione agli obiettivi decisi e all'insieme delle risorse e degli strumenti operativi a disposizione (detto anche "capitale strutturale"). Pertanto, all'interno della sezione 3 del Piao viene identificata

l'organizzazione del capitale umano attraverso la descrizione della struttura organizzativa dell'ente, le misure organizzative del lavoro agile, il piano triennale dei fabbisogni di personale e il piano di formazione del personale

In ultimo, nella sezione 4 del Piao, le amministrazioni devono identificare le azioni di monitoraggio attuate sugli obiettivi precedentemente declinati sull'organizzazione concludendo il «ciclo della programmazione».

Il Piao, quindi, negli enti locali si pone come strumento di programmazione che evidenzia la necessità di riallineare la programmazione delle linee di mandato agli outcome identificati nella SeS del Dup e operativamente declinati nel Peg e nel Pdo transitando per la SeO del Dup. Questi obiettivi, infine, devono spingere l'ente a dotarsi di un'organizzazione adeguata, rivedendone i processi e le skin del personale, prevedendo un piano di formazione in grado di colmare i gap rispetto alle competenze richieste.

In conclusione, l'attività di programmazione descritta deve considerare la regolarità dell'azione amministrativa senza arenarsi sulla logica dell'adempimento tipica di molti enti locali, soprattutto di quelli più piccoli. Occorre che la programmazione consenta di creare Valore Pubblico superando la logica del mero adempimento e solo in questo caso finalmente si vedranno reingegnerizzazioni dei servizi orientate a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e non solo visioni prive di alcuna ratio gestionale.

Gli ultimi contenuti di Gli speciali →

18 Maggio 2022

Appalti e città: speciale con testo e novità del decreto Aiuti per Pa e imprese

di Mauro Salerno

22 Febbraio 2022

Pubblicato il decreto legge Milleproroghe (definitivo): tutte le novità per Pa e imprese

di Mauro Salerno

12 Gennaio 2022

Manovra e milleproroghe, ecco tutte le norme per gli enti locali

di Arturo Bianco

06 Dicembre 2021

Speciale Piao - Piano integrato semplificato se i dipendenti sono meno di 50

di Arturo Bianco

10 Novembre 2021

In Gazzetta il decreto Infrastrutture: speciale con testo, approfondimenti e novità articolo per articolo

di Mauro Salerno

Il Sole 24 ORE aderisce a The Trust Project

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com]