



Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione Atto del Governo 369

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	369	
Titolo:	Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione	
Norma di delega:	Articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400	
Numero di articoli:		
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	7 marzo 2022	7 marzo 2022
annuncio:	9 marzo 2022	8 marzo 2022
assegnazione:	8 marzo 2022	8 marzo 2022
termine per l'espressione del parere:	7 aprile 2022	7 aprile 2022
Commissioni competenti :	1^ Affari Costituzionali	I Affari Costituzionali
Rilievi di altre commissioni:	5^ Bilancio	V Bilancio (Assegnato l'8 marzo 2022 ai sensi ex art. 96-ter,co.2 - Termine il 23 marzo 2022)

Premessa

Lo schema di **regolamento di delegificazione in esame** ha ad oggetto l'individuazione degli adempimenti relativi ai Piani cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in seguito alla previsione del **Piano integrato di attività e organizzazione (Piao)**, introdotto dall'**articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80**, in una prevalente ottica di semplificazione e al fine di "assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese".

Il Piano, come evidenziato nella relazione illustrativa, "ha l'obiettivo di assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni, racchiudendole in un unico atto".

Tale Piano è di **durata triennale** (ed aggiornato annualmente) ed è chiamato a definire più profili: obiettivi della *performance*; gestione del capitale umano; sviluppo organizzativo; obiettivi formativi e valorizzazione delle risorse interne; reclutamento; trasparenza ed anti-corrruzione; pianificazione delle attività; individuazione delle procedure da semplificare e ridisegnare; accesso fisico e digitale; parità di genere; monitoraggio degli esiti procedurali e dell'impatto sugli utenti.

Al fine di garantire piena attuazione all'intervento di riforma l'articolo 6 del citato D.L. n. 80/2021 prevede un duplice adempimento, ossia che **entro il 31 marzo 2022** (termine più volte posticipato) siano **adottati**, previa intesa in sede di Conferenza unificata:

- uno o più **regolamenti governativi di delegificazione per individuare e abrogare gli adempimenti relativi ai piani assorbiti** dal novello Piano integrato di attività e di organizzazione (comma 5). In attuazione di questa disposizione è stato trasmesso lo schema di decreto in esame;
- un **Piano tipo**, da adottare con **decreto del Ministro per la pubblica amministrazione**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, quale strumento di supporto alle amministrazioni (comma 6). Dalla relazione illustrativa dello schema in esame si evince che sul DM concernente la definizione del contenuto del piano integrato di attività e organizzazione è stata sancita l'intesa in Conferenza unificata nella seduta dello scorso 2 dicembre.

Si ricorda, sin d'ora, che sullo schema di decreto in esame nella seduta del 9 febbraio 2022 è stata sancita

l'intesa in seno di Conferenza unificata, con le osservazioni e le proposte emendative della Conferenza delle regioni e dell'ANCI, allegate alla predetta intesa, le quali ne costituiscono parte integrante. Inoltre è stato espresso il parere **favorevole del Consiglio di Stato a condizione** che lo schema sia riformulato alla luce di una serie di rilievi e nel presupposto di una sua integrazione, di natura normativa, con il decreto ministeriale di cui all'art. 6, co. 6, D.L. n. 80/2021.

Il testo trasmesso al Parlamento per l'espressione del prescritto parere è il medesimo testo trasmesso alla Conferenza unificata e al Consiglio di Stato e *non reca quindi le integrazioni conseguenti a tali pareri*. Di tali osservazioni e rilievi si darà in ogni caso conto nel presedente dossier nell'esposizione del contenuto dell'atto in esame.

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

L'[articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80](#) ha prescritto l'adozione del **Piano integrato di attività e organizzazione** alle pubbliche amministrazioni con **più di cinquanta dipendenti**, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative (comma 1). Per individuare il novero delle PA si fa riferimento alla definizione di cui al Testo unico in materia di impiego alle dipendenze delle PA (art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 165 del 2001).

Per pubbliche amministrazioni si intendono - ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - tutte le amministrazioni dello Stato (ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative), le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 (recante "Riforma dell'organizzazione del Governo").

Per le **amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti**, il decreto ministeriale recante il "piano tipo" dovrà definire **modalità semplificate** per l'adozione del Piano (art. 6, comma 6).

Il PIAO è di durata **triennale**, con aggiornamento annuale, ed è chiamato a definire più profili (comma 2), nel **rispetto** - precisa la disposizione - **delle vigenti discipline di settore**. In proposito sono richiamati, in particolare le discipline di cui al decreto legislativo n. 150/2009 che ha introdotto il sistema di misurazione e valutazione della performance nonché della legge n. 190 del 2012, che ha dettato norme in materia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 6, i profili da inserire nel nuovo Piano integrato sono i seguenti:

a) gli **obiettivi** programmatici e strategici **della performance**, stabilendo il "necessario collegamento" della *performance* individuale con i risultati di quella organizzativa complessiva;

Si ricorda che il ciclo di gestione della *performance* è stato oggetto di una disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2009, il quale ha dato sviluppo e sistematizzazione a indicazioni in tema di valutazione dei rendimenti e risultati dell'attività delle amministrazioni pubbliche, tratteggiate nel decreto legislativo n. 286 del 1999. L'articolo 10 del D.lgs. n. 150 del 2009 prevede il "Piano della *performance*" (e, a consuntivo, una "Relazione sulla *performance*") quale documento programmatico triennale (definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica), tale da individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definire, con riferimento agli obiettivi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

b) la strategia di **gestione del capitale umano** e di **sviluppo organizzativo**; gli **obiettivi formativi** annuali e pluriennali finalizzati ai processi della pianificazione secondo le logiche del *project management*. Quanto agli obiettivi formativi, essi sono da declinare secondo alcune finalità: completa alfabetizzazione digitale; sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali; accrescimento culturale e dei titoli di studio, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale.

c) strumenti e obiettivi del **reclutamento** di nuove risorse e della **valorizzazione delle risorse interne**. È posta una clausola di compatibilità finanziaria, rispetto alle risorse riconducibili al Piano triennale dei fabbisogni del personale (previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Per quanto concerne la valorizzazione delle risorse interne, il Piano è tenuto a prevedere (nei limiti posti dalla legge) la percentuale di posizioni disponibili per le progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione, a tal fine, dell'esperienza professionale maturata nonché dell'accrescimento culturale conseguito.

Su tale materia - tenuto altresì conto dell'evoluzione normativa che ha investito, per le pubbliche amministrazioni, la nozione di dotazione organica - è da ricordare che esse sono tenute a redigere un Piano triennale dei fabbisogni di personale (oggetto degli articoli 6 e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, come rivisitato dal decreto legislativo n. 75 del 2017).

d) la strumentazione per giungere alla piena **trasparenza** dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrative, nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di **anti-corrruzione**, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia (L. n. 190 del 2012) ed in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorrruzione con il Piano nazionale anticorrruzione;

e) l'**elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno**, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti; la **pianificazione delle attività**, inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure, effettuata attraverso strumenti automatizzati.

f) modalità ed azioni mirate per la piena **accessibilità fisica e digitale** alle amministrazioni, per i cittadini con più di sessantacinque anni di età e per i disabili;

g) modalità ed azioni per la piena **parità di genere**, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Spetta infine al Piano di definire le modalità di **monitoraggio** degli "esiti", con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti (comma 3).

Tra gli strumenti di rilevazione, è fatto richiamo a quelli relativi alla soddisfazione dell'utenza, previsti dal decreto legislativo n. 150 del 2009. In merito si ricorda in particolare che l'articolo 19-*bis* di tale decreto disciplina la partecipazione dei cittadini al processo di misurazione della *performance* organizzativa nonché alla rilevazione del loro grado di soddisfazione verso attività e servizi resi dalle amministrazioni.

Sono da rilevare nel monitoraggio anche i procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo n. 198 del 2009, il quale, si ricorda, ha dato attuazione all'art. 4 della legge n. 15 del 2009 in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici. Tale decreto ha previsto che i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possano diffidare le amministrazioni pubbliche ed i concessionari di servizi pubblici all'effettuazione di interventi se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici. E' altresì previsto che qualora l'amministrazione o il concessionario non abbiano provveduto, o abbiano provveduto in modo parziale, ad eliminare la situazione denunciata, il diffidente possa agire in sede giurisdizionale.

Le pubbliche amministrazioni tenute alla sua adozione pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti **entro il 31 gennaio di ogni anno** nel proprio sito internet istituzionale. Sono tenute inoltre a trasmetterli al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, per la pubblicazione sul relativo portale (comma 4). In sede di prima applicazione, il termine per l'adozione del Piano da parte delle pubbliche amministrazioni è stabilito **al 30 aprile 2022** (comma 6-*bis*), in luogo del 31 gennaio, come previsto a regime. Sul punto, la Conferenza delle regioni ha tuttavia chiesto di valutare l'opportunità di prevedere una proroga del termine al 2023 per l'adozione del PIAO al fine di favorirne l'attuazione da parte delle pubbliche amministrazioni, anche le più piccole.

La mancata adozione del Piano è oggetto di **sanzioni** indicate dalla legge (comma 7).

In particolare, trovano applicazione le sanzioni previste:

- dall'**articolo 10, comma 5, del decreto legislativo n. 150 del 2009** in ossia il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti. Né l'amministrazione può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi poi in cui la mancata adozione del Piano dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo della singola amministrazione, l'erogazione dei trattamenti incentivanti e delle premialità è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne abbia dato disposizione e che abbia concorso alla mancata adozione del Piano;

- dall'**articolo 19, comma 5, lettera b) del decreto-legge n. 90 del 2014**, il quale dispone l'applicazione - salvo che il fatto costituisca reato - di una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a 1.000 euro e non superiore nel massimo a 10.000 euro, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Contestualmente, ed in relazione alla prima applicazione della riforma, il comma 6-bis dell'articolo 6 ha disposto la **non applicazione - fino al 30 aprile 2022** - di un novero di **disposizioni sanzionatorie** previste dalla normativa vigente in caso di mancata adozione di alcuni piani, un tempo previsti ed ora 'assorbiti' dal Piano integrato di attività e organizzazione, nel quale essi confluiscono.

Si tratta de:

- il Piano della *performance*: in caso di sua mancata adozione, la sanzione (dettata dall'articolo 10, comma 5 di quel decreto legislativo) consiste nel divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, nonché nel divieto per l'amministrazione di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o

di collaborazione comunque denominati (e specifica previsione sanzionatoria è posta nel caso che la mancata adozione del Piano dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione);

- il Piano triennale dei fabbisogni di personale: per le amministrazioni pubbliche che non provvedano ai correlativi adempimenti, la sanzione (dettata dall'articolo 6, comma 6 di quel decreto legislativo) consiste nel divieto di assunzione di nuovo personale;

- il Piano organizzativo del lavoro agile: la disposizione del decreto-legge richiama l'articolo 14, comma 1 del decreto legislativo n. 124, facendo riferimento - pare di intendere - alla previsione che in caso di mancata adozione di tale Piano, il lavoro agile si applichi almeno al 15 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano.

Contenuto

Lo schema di regolamento si compone di **due articoli**.

L'**articolo 1** dispone l'abrogazione di alcune norme primarie che prevedono adempimenti da parte delle amministrazioni in relazione ad atti di pianificazione in conseguenza della previsione di un nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

L'**articolo 2** dispone invece alcune modifiche, soppressive o sostitutive, di disposizioni vigenti che, in base alla relazione illustrativa, sono state adottate nei casi in cui non è risultato possibile procedere mediante abrogazione espressa e al fine di operare il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, espungendo il riferimento agli adempimenti assorbiti dal Piano integrato di attività o organizzazione, che in alcuni casi vengono aggiornati con l'indicazione della relativa sezione o sottosezione del PIAO.

Segnatamente, le abrogazioni e le modifiche disposte dallo schema di regolamento in esame riguardano i seguenti atti di pianificazione:

- Piano esecutivo di gestione;
- Piano dei fabbisogni del personale;
- Piano organizzativo per il lavoro agile;
- Piano delle azioni positive;
- Piano della *performance*;
- Piano di prevenzione della corruzione;
- Piano delle azioni concrete.

Per ciascun atto di pianificazione sono descritte di seguito le modifiche apportate al quadro normativo vigente dallo schema di regolamento.

Piano esecutivo di gestione

Per gli enti locali, il Piano esecutivo di gestione (PEG) è il documento programmatico che contiene obiettivi, modalità e tempi di svolgimento delle azioni amministrative e delle spese di investimento. Tale documento è disciplinato dall'articolo 169 del TUEL, adottato con D.Lgs. n. 267/2000, che ne affida alla giunta la deliberazione entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione.

Lo schema di regolamento in esame (**articolo 1, co. 1, lettera a)**) abroga la sola disposizione di cui all'articolo 169, comma 3-bis, ultimo periodo del TUEL, la quale prevede espressamente l'unificazione organica nel PEG del piano dettagliato degli obiettivi (PDO), di cui all'art. 108 TUEL e del piano della performance. Pertanto sembrerebbe restare fermo l'obbligo di redazione del PEG da parte degli enti locali. In quanto viene ad essere eliminata solo la possibilità di integrare nel PEG la redazione di altri due atti di pianificazione.

Sul punto merita ricordare che, ai fini dell'intesa, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) ha proposto una riformulazione del citato comma 3-bis, ultimo periodo (in luogo dell'abrogazione), volta a chiarire che il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono assorbiti nel piano integrato di attività e organizzazione di cui all'art. 6, D.L. n. 80/2021 (si v. allegato B al testo dell'intesa del 9 febbraio 2021). Sull'opportunità di una riforma della disposizione che espliciti meglio le sorti del PEG concorda altresì il parere reso dal Consiglio di Stato.

Piano dei fabbisogni di personale

Le amministrazioni pubbliche, sulla base dell'[articolo 6 del D.Lgs. n. 165/2001](#), sono chiamate ad adottare il Piano dei fabbisogni di personale, predisposto annualmente dalle stesse, sulla base del quale definire l'organizzazione degli uffici e la composizione dei relativi organici.

Lo schema di decreto in esame abroga i commi 3 e 4 del richiamato articolo 6 (**art. 1, co. 1, lett. b)**), che attualmente attribuiscono alle PA l'adozione del suddetto Piano e, conseguentemente - con una modifica del comma 2 del medesimo articolo 6 e degli artt. 35, co. 4, del D.Lgs. n. 165/2001, e 3, co.2, della L. n. 56/2019 (**art. 2, co. 1, lett. a) e c)**, e **co. 6, lett. a)**) - affida alle stesse il compito di rappresentare tale Piano all'interno di una apposita sottosezione del nuovo PIAO, disponendo tra l'altro che lo stesso venga inviato alla Ragioneria generale dello Stato per le necessarie verifiche.

Lo schema di decreto in oggetto abroga anche il comma 6 dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 165/2001, che sanziona le PA che non ottemperano a determinati adempimenti, tra cui quello di adottare il Piano dei fabbisogni di personale, con il divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale. *Si evidenzia che tale divieto viene eliminato con riferimento al mancato adempimento di quanto previsto non solo dalle suddette disposizioni abrogate, ma anche da quelle non oggetto di abrogazione, che continuano ad essere in vigore, pur se, in taluni casi, riformulate dallo schema di decreto in esame.*

In conseguenza delle suddette modifiche e abrogazioni, vengono altresì modificati gli artt. 33, co. 1, del D.Lgs. n. 165/2001, e 3, co. 3 e 4, della L. n. 56/2019, disponendo che le PA dovranno fare riferimento al nuovo Piano, e non più al piano triennale, per procedere ad assunzioni e all'indizione di procedure concorsuali, nonché per l'individuazione delle eccedenze di personale (**art. 2, co. 1, lett. b), e co. 6, lett. b) e c)**).

Sul punto, merita rilevare che il Consiglio di Stato evidenzia che l'abrogazione espressa prevista dallo schema di regolamento ha ad oggetto le sole previsioni concernenti le modalità di approvazione del Piano dei fabbisogni di personale, mentre *sopravvivono le disposizioni dedicate ai suoi contenuti.*

Piano delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni

Il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, come disposto dall'articolo 60-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, è predisposto annualmente dal Dipartimento della funzione pubblica e approvato con apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione.

Lo schema di decreto in esame abroga il richiamato comma 2 che, come anticipato, affida ad apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione l'approvazione del Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e ne definisce il contenuto. In base al comma 2, infatti, il Piano deve contenere le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle P.A., ad incrementarne l'efficienza, nonché l'indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del Nucleo della Concretezza nei confronti delle regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali (**art. 1, co. 1, lett. b)**).

Conseguentemente viene riformulato il comma 3 del medesimo articolo 60-bis prevedendo che il Nucleo della concretezza non abbia più il compito di assicurare la concreta realizzazione delle misure indicate nel Piano, mentre rimane il compito di effettuare - in collaborazione con l'Ispettorato per la funzione pubblica - sopralluoghi e visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni (**art. 2, co. 1, lett. d)**).

Sul punto, il parere del Consiglio di Stato evidenzia la necessità di *esplicitare meglio la portata per le pubbliche amministrazioni sottoposte al PIAO delle altre previsioni contenute nell'art. 60-bis* e concernenti l'istituzione e le attribuzioni del Nucleo della Concretezza, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica

Nella medesima direzione anche l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) che, ai fini dell'intesa, osserva che *occorrerebbe disporre l'abrogazione di tutte le disposizioni relative al Nucleo della concretezza* poiché l'abrogazione del solo comma 2 dell'art. 60-bis fa sì che il Nucleo rimanga caratterizzato esclusivamente per le funzioni ispettive, di controllo e sanzionatorie.

Piano della performance

Nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, introdotto con il D.Lgs. 150/2009, ogni anno le amministrazioni sono tenute a redigere e a rendere pubblici (art. 10, co. 1, D.Lgs. n. 150/2009):

- un **documento programmatico triennale**, denominato, "piano della *performance*", da adottare entro il 31 gennaio in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi e definisce gli indicatori per la misurazione e valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati ai dirigenti ed i relativi indicatori;
- un **documento riassuntivo finale**, la c.d. "relazione sulla *performance*", da adottare entro il 30 giugno con riferimento all'anno precedente, con la quale si evidenziano i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

A tale riguardo, lo schema di regolamento interviene innanzitutto abrogando il comma 1, lettera a) del citato articolo 10, che prescrive l'adozione del Piano della performance, definendone i contenuti, nonché il comma 1-ter del medesimo art. 10, ai sensi del quale il Piano della performance è predisposto a seguito della presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza (art. 10, L. n. 196/2009) ed è adottato in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione (art. 21, L. n. 196/2009), o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio (**art. 1, co. 1, lett. c)**). Resta fermo, invece, il comma 1, lettera b) dell'articolo 10, che concerne l'obbligo di adottare entro il 30 giugno di ogni anno la Relazione sulla *performance*.

Contestualmente, lo schema in esame (**art. 2, co. 2**) modifica alcune disposizioni del D.Lgs. n. 150/2009 (art. 5, co. 01, lett. b) e co. 1; art. 9, co. 1-bis e art. 15, co. 2, lett. b)) sostituendo il richiamo al Piano della *performance* con il riferimento alla "apposita sezione del Piano integrato di attività e di organizzazione" di cui

all'articolo 6 del D.L. n. 80 del 2021. In particolare, con la modifica all'articolo 15, co. 2 del D.lgs. 150/2009 si attribuisce all'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione il compito di definire, in luogo dell'attuale Piano, "la sottosezione di programmazione Performance del Piano integrato di attività e organizzazione".

In merito, fermo restando che i contenuti del PIAO sono oggetto del decreto ministeriale di cui all'articolo 6, comma 6, del D.L. n. 80/2021, *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire la differenza tra l'"apposita sezione" del Piano e la sottosezione di programmazione Performance" che sembrerebbe sostituire l'attuale Piano della performance.*

Sotto il profilo della formulazione del testo, all'articolo 2, comma 3, lett. c), dello schema di regolamento, in sede di novella all'articolo 15, comma 2, lett. b), andrebbe valutata l'esigenza di eliminare anche il riferimento alla lettera a) dell'articolo 10 del D.Lgs. 150 del 2009, che il medesimo regolamento provvede ad abrogare.

Inoltre, lo schema di regolamento:

- modifica l'articolo 10, co. 8, del D.Lgs. n. 33 del 2013 al fine di sopprimere l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare il piano della *performance* sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» sul proprio sito (**articolo 2, co. 5, lett. a), n. 2.2**) e conseguentemente sopprime la relativa sezione del sito il cui modello è prefigurato nell'allegato A al D.Lgs. n. 33/2013 (**articolo 2, co. 5, lett. c)**);
- modifica l'articolo 44 del D.Lgs. n. 33 del 2013, che ora assegna all'organismo indipendente di valutazione il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della *performance*, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori, al fine di sostituire il riferimento al Piano della *performance* con quello alla "sottosezione di programmazione *Performance*" (**articolo 2, co. 5, lett. b)**).

In merito alle modifiche apportate alla normativa sul piano della *performance*, il Consiglio di Stato ha rilevato l'opportunità di *chiarire la perdurante validità o meno dell'articolo 16 del D.Lgs. n. 150 del 2009*, che non è oggetto di novella, il quale dispone che gli enti territoriali e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività (fra le quali quelle relative al Piano), tramite accordo in sede di Conferenza unificata. L'esigenza di chiarire questo aspetto è rappresentata anche dalla Conferenza delle regioni ai fini dell'Intesa espressa il 9 febbraio sullo schema di regolamento.

Inoltre nel parere del Consiglio di Stato, tenuto conto che i riferimenti al Piano della *performance* sono contenuti in una molteplicità di norme primarie (oltre a quelle oggetto di esplicita modifica nello schema in esame), si suggerisce di introdurre una *clausola di chiusura*, in base alla quale per le amministrazioni soggette al PIAO tutti i riferimenti di norme di legge al Piano della *performance* debbano intendersi come riferimento alla corrispondente sezione del PIAO.

Piano per la prevenzione della corruzione

In premessa si ricorda che con l'approvazione della [legge n. 190 del 2012](#) (c.d. *legge Severino*), l'ordinamento italiano si è orientato verso un **sistema di prevenzione** della corruzione che si basa, a livello centrale, sul **Piano nazionale anticorruzione** (PNA) adottato dall'Anac e, a livello di ciascuna amministrazione, sui **Piani triennali di prevenzione della corruzione** (PTPC). Il Piano nazionale contiene degli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano triennale. I piani delle singole amministrazioni devono individuare le attività a maggior rischio corruttivo e gli interventi di formazione e controllo utili a prevenire tale fenomeno. Oltre a ciò, i piani triennali di prevenzione della corruzione, a seguito delle modifiche introdotte con il [D.Lgs. n. 97/2016](#), contengono la definizione delle misure per l'attuazione effettiva degli [obblighi di trasparenza](#), ossia le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni ([D.Lgs. n. 33 del 2013](#)), che in precedenza erano oggetto di un distinto atto di pianificazione.

In proposito, lo schema di regolamento interviene mediante:

- abrogazione dell'art. 1, co. 60, lett. a) della L. n. 190 del 2012, che obbliga ciascuna amministrazione a definire un piano triennale di prevenzione della corruzione e a trasmetterlo alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica (**art. 1, co. 1, lett. d)**);
- modifica dell'art. 1, co. 8 della L. n. 190 del 2012 per la sola parte che stabilisce l'obbligo dell'organo di indirizzo di curare la trasmissione del Piano all'Autorità nazionale anticorruzione (**articolo 2, co. 4**): resta invece immutato il primo periodo del comma che affida all'organo di indirizzo il compito di adottare il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno;

- modifica l'articolo 10, co. 6 del D.Lgs. n. 33 del 2013 al fine di sopprimere il riferimento al Piano per la prevenzione della corruzione laddove se ne prescrive la trasmissione alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza (**articolo 2, co. 5, lett. a), n. 1)**;
- modifica l'articolo 10, co. 8 del D.Lgs. n. 33 del 2013 per indicare che ciascuna amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» il PIAO in alternativa al Piano triennale per la prevenzione della corruzione, che pertanto dovrebbe restare per le amministrazioni non assoggettate all'obbligo di redazione del PIAO (**articolo 2, co. 5, lett. a), n. 2.1)**.

In merito, ai fini dell'intesa raggiunta lo scorso 9 febbraio 2022 sullo schema di regolamento, la Conferenza delle regioni ha proposto di inserire una ulteriore modifica dell'articolo 1, co. 5, della L. n. 190 del 2012, intesa a *precisare che il Piano di prevenzione della corruzione e il PIAO sono strumenti alternativi per cui i soggetti che non adottano il PIAO restano tenuti ad adottare il piano di prevenzione della corruzione e viceversa*. Sul medesimo punto il documento dell'ANCI allegato all'intesa rileva che la formulazione proposta nello schema in esame non chiarisce se il piano per la prevenzione della corruzione è assorbito o meno nel PIAO, rischiando di creare confusione.

Anche per il Piano per la prevenzione della corruzione valgono i rilievi contenuti nel parere del Consiglio di Stato circa l'opportunità di *un ulteriore raccordo con i numerosi riferimenti presenti nella normativa vigente*.

Piano di azioni positive

Le amministrazioni pubbliche devono predisporre il Piano di azioni positive, di durata triennale, previsto dall'[articolo 48 del decreto legislativo n. 198/2006](#) (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna).

Il Piano individua misure specifiche per eliminare in un determinato contesto gli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomo e donna.

Obiettivi generali delle azioni sono: garantire pari opportunità nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa, nella formazione professionale e nei casi di mobilità; promuovere il benessere organizzativo e una migliore organizzazione del lavoro che favorisca l'equilibrio tra tempi di lavoro e vita privata; promuovere all'interno dell'amministrazione la cultura di genere e il rispetto del principio di non discriminazione.

In proposito, lo schema di regolamento in esame (**articolo 2, co. 2**) interviene con specifiche modifiche al testo del citato articolo 48 che, in primo luogo, trasformano il Piano di azioni positive in un'apposita sezione del Piano integrato di attività e organizzazione. In secondo luogo sopprimono la sanzione prevista dal vigente articolo 48, co. 1, ultimo periodo, che prevede, in caso di mancato adempimento, il divieto di assumere personale.

Piano organizzativo del lavoro agile

Lo schema di decreto in esame **abroga** l'articolo 14, comma 1, della L. n. 124/2015 che attualmente disciplina il contenuto e le finalità del Piano organizzativo del lavoro agile (**POLA**) (**art. 1, co. 1, lett. e)**), che le PA sono chiamate ad elaborare, entro il 31 gennaio di ciascun anno, prevedendo che possa avvalersi della modalità agile per lo svolgimento della prestazione lavorativa almeno il 15 per cento del personale (percentuale così ridotta dall'art. 11-bis del D.L. 52/2021, in luogo dell'originario 60 per cento previsto durante la prima fase dell'emergenza Covid-19).

In materia, si ricorda che nel dicembre 2021 sono state adottate le [linee guida](#) per la disciplina del lavoro agile nella PA, che riguarda modalità, procedure e limiti per tale modalità di lavoro; **nelle more della regolamentazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-2021**, che disciplineranno a regime l'istituto per gli aspetti non riservati alla fonte unilaterale; le suddette linee guida sono rivolte alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti ad esse assimilati tenuti a prevedere misure in materia di lavoro agile, con l'obiettivo di fornire indicazioni per la definizione di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata.

Si ricorda inoltre che sul ricorso al lavoro agile - disciplinato dal Capo II della legge n. 81 del 2017 - sono intervenute diverse disposizioni adottate a fronte della situazione creatasi con l'epidemia da Covid-19: per il lavoro pubblico, in particolare, dapprima l'art. 18 del poi abrogato decreto-legge n. 9 del 2020; indi l'art. 87-bis inserito nel decreto-legge n. 18 del 2020, e l'articolo 263 del decreto-legge n. 34 del 2020, il quale ha riguardato il suddetto Piano organizzativo del lavoro agile, quale sezione del Piano della *performance*; infine l'art. 11-bis trasposto nel decreto-legge n. 52 del 2021.

Da ultimo, si segnala che il Consiglio di Stato ha sottolineato il rischio che il complesso delle abrogazioni e delle modifiche legislative previste dallo schema di regolamento possa determinare alcune aporie per quanto concerne **l'ambito soggettivo di applicazione** del PIAO e dei diversi strumenti di programmazione e di pianificazione che cesserebbero di essere previsti anche per le pubbliche amministrazioni non assoggettate al PIAO. A tal fine, il Consiglio di Stato suggerisce di inserire nello schema di regolamento chiari riferimenti ai

soggetti per i quali opereranno le abrogazioni e le soppressioni legislative, con riferimento ai diversi piani, o comunque di disposizioni idonee a chiarire la sorte di tali piani per le pubbliche amministrazioni non assoggettate al PIAO.

Presupposti legislativi per l'emanazione del regolamento

Legge di autorizzazione

Lo schema di regolamento in esame è adottato in attuazione dell'**articolo 6, comma 5, del D.L. 9 giugno 2021, n. 80** (conv. L. 113/2021), il quale ha autorizzato il Governo a provvedere, **entro il 31 marzo 2022**, con uno o più regolamenti governativi di delegificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, per individuare e abrogare gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione.

La disposizione originariamente prevedeva che il regolamento fosse adottato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del medesimo decreto. Tale termine è stato prorogato a centoventi giorni con la legge di conversione e da ultimo prorogato al 31 marzo 2022 dal decreto-legge di proroga dei termini (art. 1, co. 12, lett. a), D.L. n. 228/2021).

Procedura di emanazione

La legge di autorizzazione prevede che il regolamento debba essere emanato ai sensi dell'[articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#) (regolamento di delegificazione), previa intesa in sede di Conferenza unificata.

In proposito, si ricorda che la disposizione generale sui **regolamenti di delegificazione** stabilisce che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti **per la disciplina delle materie**, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Nel caso di specie, la legge ha demandato al regolamento esclusivamente l'individuazione delle abrogazioni "degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti "dal Piao (come recita l'articolo 6, co. 5, del D.L. n. 80 del 2021).

In merito, il **Consiglio di Stato**, nel parere reso sullo schema di regolamento, *segnala una criticità riferibile alle specifiche modalità di ricorso al modello della delegificazione* che risultano "non corrispondenti al modello originario". Ad avviso del Consiglio, infatti, nel caso di specie "il regolamento di delegificazione agisce solo *in negativo*, astenendosi dal recare una *disciplina della materia* che si dovrà perciò desumere per sottrazione degli adempimenti abrogati o comunque adeguati".

Questa criticità si accompagna ad un secondo aspetto problematico, rilevato sempre dal Consiglio di Stato, che riguarda la *natura del decreto ministeriale recante il "Piano tipo"* ai sensi dell'articolo 6, co. 6, del D.L. n. 80 del 2021: in particolare, per il Consiglio di Stato "se al regolamento è consegnata essenzialmente la *pars destruens* del disegno di delegificazione per la semplificazione, è allo schema di decreto ministeriale di adozione del Piano Tipo che è affidata la *pars costruens*, 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, andando in tal modo 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". E' infatti al decreto ministeriale che è concretamente affidata la individuazione dei Piani, tra quelli cui finora sono state tenute le amministrazioni, che dovranno confluire nel PIAO.

Pertanto, a parere del Consiglio di Stato, lo schema di decreto del Ministro per la pubblica amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piano deve essere *qualificato come regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988*, in considerazione della sua natura normativa, che risulta sia dai contenuti, sia dalla funzione integrativa dell'ordinamento cui è destinato dagli elementi di contesto che sono stati esaminati. E, in quanto tale, va sottoposto al parere del medesimo Consiglio.

Relazioni e pareri allegati

Lo schema di regolamento è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica e dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN).

Sullo schema di d.P.R. il DAGL ha richiesto l'esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ai sensi dell'art. 7, co. 1, DPCM n. 169/2017, in relazione al ridotto impatto dell'intervento. In proposito, il

Consiglio di Stato ha ritenuto scarsamente giustificata l'assenza dell'AIR laddove l'impatto diretto e indiretto dell'intervento normativo viene invece ritenuto prevedibilmente imponente.



Sono inoltre allegati:

- l'[intesa](#) sancita in sede di Conferenza Unificata nella seduta del 9 febbraio 2022;
- il [parere](#) reso dal Consiglio di Stato - Sezione consultiva per gli atti normativi nelle adunanze dell'8 e del 17 febbraio 2022.

Senato: Dossier n. 526

Camera: Atti del Governo n. 369

21 marzo 2022

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AC0589