

Materiali del Panel
“Coesione economica, sociale e territoriale nella società civile in trasformazione”
Chair, Giuseppe Caia e Maria Giulia Roversi Monaco

nell’ambito della
IV Conferenza annuale Icon-S Italian Chapter
“Politica e istituzioni tra trasformazioni e riforme”
Università Bocconi, Milano 13 e 14 ottobre 2023

Il presente scritto è stato realizzato nell’ambito delle attività di ricerca della SP.I.S.A. – Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione Pubblica – Università di Bologna

IL BENESSERE DELLE COMUNITÀ TERRITORIALI E GLI STRUMENTI PER REALIZZARLO

DOTT.SSA VALENTINA ZANGHERI
Dipartimento di Scienze Giuridiche Università di Bologna

SOMMARIO: *1. Il benessere delle comunità locali e il valore pubblico - 2. Il PIAO e la finalizzazione programmatica al valore pubblico - 3. I pareri del Consiglio di Stato nn. 506 e 902 del 2022 sul D.L. 80/2021, layer of bureaucracy, monitoraggio e formazione per la “nuova cultura della programmazione” - 4. L’impatto del PIAO sugli Enti locali. Valore pubblico, performance e indicatori di risultato - 5. Valore pubblico, programmazione e riforma del D.lgs. 267/2000.*

1. Il benessere delle comunità locali e il valore pubblico

Il concetto di benessere delle comunità locali a primo impatto può apparire un’espressione generica, un obiettivo implicito delle politiche pubbliche tendenti alla coesione economica, sociale e territoriale. Tuttavia, questa formula così ampia e quasi indeterminata richiede di essere declinata in azioni concrete e misurabili. Ciò presuppone capacità di lettura del territorio ed un esercizio ottimista di immaginazione, proiettato verso il futuro.

Strumento essenziale di questo esercizio di immaginazione è l’attività di programmazione pubblica. La conferma più recente del ruolo strategico della programmazione, la si trova nel percorso di rafforzamento della capacità amministrativa delle P.A. sostenuto dal PNRR attraverso la riforma trasversale della Pubblica amministrazione. Una scelta necessaria quella di incrementare la capacità amministrativa come risposta ai bisogni di una società segnata da divari economici, sociali e territoriali, i quali necessitano di interventi urgenti e di soluzioni al passo con i tempi.

La riforma trasversale della Pubblica amministrazione non a caso tocca la realizzazione della Missione 5 denominata “*Inclusione e coesione*” ma anche la Missione 1, Componente 1 “*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA*” da cui nasce la riforma abilitante del “*Piano integrato di attività e organizzazione*” c.d. PIAO di cui all’art. 6 del D.L. 80/2021, convertito con modificazioni in L. 113/2021 “*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”.

Questo strumento segna un cambio di paradigma nell’approccio alla programmazione delle pubbliche amministrazioni italiane, in particolare, nel Regolamento attuativo di cui al DPCM 132/2022 “*Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione*” si evince come questo nuovo strumento ambisca alla realizzazione di “*obiettivi di valore pubblico*” finalizzati all'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo, attraverso la riqualificazione degli strumenti di pianificazione e di monitoraggio.¹

2. Il PIAO e la finalizzazione programmatica al valore pubblico

Dal punto di vista operativo il PIAO mira all’integrazione dei principali programmi adottati dalle pubbliche amministrazioni: *performance*, anticorruzione e trasparenza, fabbisogno del personale, digitalizzazione, azioni positive, azioni concrete e lavoro agile, prevedendone l’assorbimento, la semplificazione e il comune orientamento verso obiettivi di valore pubblico.

L’integrazione avviene attraverso in un documento unico, esclusivamente digitale e strutturato in quattro sezioni: i) scheda anagrafica; ii) valore pubblico, performance e anticorruzione; iii) organizzazione e capitale umano; e iv) monitoraggio.

In particolare, nella sottosezione “*Valore pubblico*” sarà necessario indicare le strategie per la creazione di valore pubblico e i relativi indicatori di impatto, anche con riferimento ai Sustainable Development Goals (SDGs) dell’Agenda ONU 2030 e agli Indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) elaborati da ISTAT e CNEL.²

Questa operazione è tutt’altro che scontata od automatica, in quanto richiede un cambio culturale all’interno delle pubbliche amministrazioni, abituate ad una programmazione settoriale generata dalla stratificazione delle molteplici riforme che negli ultimi decenni si sono susseguite.³ Un percorso di cambiamento, quello verso la programmazione volta al valore pubblico, che necessita di essere metabolizzato e che può vedere nel PIAO solo un punto di partenza.

3. I pareri del Consiglio di Stato nn. 506 e 902 del 2022 sul D.L. 80/2021, layer of bureaucracy, monitoraggio e formazione per la “nuova cultura della programmazione”

¹ E. Deidda Gagliardo, R. Saporito, “Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico”, in *Rivista italiana di Public Management*, Vol. 4 n. 2, 2021.

² L. Bisio, D. Centrone, “Manuale di Programmazione, contabilità e controlli negli Enti locali”, *Nel Diritto Editorie*, II edizione 2023;

³ E. Deidda Gagliardo, R. Saporito, “Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico”;

I pareri espressi dalla Sezione consultiva del Consiglio di Stato sui provvedimenti attuativi del PIAO⁴ riportano un'analisi illuminante sui limiti e sulle opportunità di questo strumento, “*per valutarne al meglio come perseguirne l'utilità nella pratica*”.

Il Consiglio di Stato esprime un generale apprezzamento sullo strumento, ma osserva come la vera sfida sia quella di trasformare il Piano in un mezzo di effettiva semplificazione, evitando che si trasformi in un mero adempimento aggiuntivo (c.d. *layer of bureaucracy*) ed autoreferenziale.

Al contrario, sottolineano i giudici, il PAIO deve essere uno strumento unitario e integrato “*che sostituisce i piani del passato e li metabolizza in uno strumento nuovo e omnicomprensivo*”, avente come obiettivo ciò che è al di fuori della P.A., ossia i cittadini e le imprese.

Nei pareri vengono quindi individuati due elementi di carattere non normativo determinanti per la buona riuscita del nuovo paradigma della programmazione: il monitoraggio e la formazione.⁵

Dall'attività di monitoraggio condotta a monte del Piano, ogni P.A. dovrebbe attivare una vera e propria attività semplificatoria volta all'eliminazione di ciò che è superfluo e all'individuazione di interventi correttivi. Il Consiglio di Stato rileva a tal proposito come il Regolamento attuativo del PAIO abbia invece un approccio più conservativo, limitato ad abrogare ciò che è chiaramente inutile, quando invece la necessità è quella di conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile per migliorare servizi a cittadini e imprese.

Viene quindi posto in rilievo l'ulteriore elemento cruciale della formazione, osservando come l'implementazione del PIAO richieda la disponibilità di capitale umano, di competenze e di ambienti anche organizzativi i cui tempi sono più lunghi rispetto a quelli previsti per l'adozione del Piano. Pertanto, dovranno essere previste specifiche attività di formazione al fine di introdurre la nuova cultura della programmazione orientata al risultato.⁶

Sulla scorta delle indicazioni del Consiglio di Stato è possibile aggiungere un'ulteriore riflessione sull'importanza della qualità della formazione del personale delle P.A., cruciale alla effettiva riuscita della stagione di riforme che il PNRR sta portando con sé. Le iniziative formative devono essere capaci di veicolare il senso profondo di cambiamento culturale in corso nella P.A., senza tradire lo spirito delle riforme, *in primis* quella che ci occupa in tema di PIAO.

4. L'impatto del PIAO sugli Enti locali. Valore pubblico, performance e indicatori di risultato

Proseguendo la riflessione è necessario volgere l'attenzione alla programmazione dei Comuni, in virtù della loro posizione privilegiata di livello di governo più prossimo ai cittadini.

⁴ Parere n. 506/2022 sul Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano Integrato di attività e organizzazione di cui al DPR 81/2022; e parere n. 902/2022 sul Regolamento recante la definizione del contenuto del Piano Integrato di attività e organizzazione di cui al DPCM 132/2022.

⁵ A. Corrado, “La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO”, *Federalismi.it*, n. 27/2022.

⁶ R. Veneri, “L'impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali”, *Il diritto amministrativo*, Anno XV, n. 08, 2023.

Il PIAO ha impattato notevolmente sul ciclo della programmazione degli Enti locali, sia per la difficoltà di integrazione con il Documento unico di programmazione (DUP), che con il Piano esecutivo di gestione (PEG). Il Piano del Fabbisogno del personale prima previsto nella Sezione Operativa del DUP approvata a monte del Bilancio di previsione finanziario ora è confluito nel PAIO, il quale viene adottato a valle del Bilancio. Inoltre, il PEG è stato privato del Piano della *performance* e del Piano degli obiettivi, confluiti rispettivamente nella seconda sezione del PIAO.⁷

Al di là di queste iniziali difficoltà di integrazione, si osserva che lo schema tipo di PIAO allegato al D.M. 132/2022 specifica che gli indicatori di impatto sopra menzionati (SDGs e BES) non trovano applicazione per i Comuni. Questa scelta limita notevolmente l'effettiva capacità di generare valore pubblico, escludendo l'Ente a competenza amministrativa generale che riveste un ruolo centrale nell'erogazione dei servizi ai cittadini e le cui politiche impattano inevitabilmente sul livello di benessere delle comunità locali di riferimento. Si osserva inoltre che gli enti con meno di 50 dipendenti possono adottare un PIAO in versione semplificata del tutto privo della sezione "Valore pubblico" e "Monitoraggio".

È ragionevole aspettarsi che gli Enti di più piccole dimensioni non abbiano al loro interno competenze in grado di misurare gli impatti di politiche e servizi nell'ottica della creazione di valore pubblico; tuttavia, a questa oggettiva e comprensibile difficoltà deve essere fornita una soluzione, se si vuole che il PAIO costituisca una reale opportunità di miglioramento.⁸

5. *Valore pubblico, programmazione e riforma del D.lgs. 267/2000*

In questo scenario si affaccia l'ulteriore riforma della disciplina dell'ordinamento degli Enti locali. Lo schema di disegno di legge delega del 4 agosto 2023 reca all'art. 2 "*Principi e criteri direttivi generali*":

“g) valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali (...);

i) aggiornamento e razionalizzazione, in coerenza con l'evoluzione della normativa sull'esercizio delle funzioni amministrative, del riparto di competenze tra gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane”.

Inoltre, all'art. 3, lett. f) si indica la "*possibilità di conferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali (...) in attuazione dei principi di cui all'art. 118 della Costituzione*".

⁷ Ibidem.

⁸ L. Bisio, D. Centrone, "Manuale di Programmazione, contabilità e controlli negli Enti locali".

Il tema dell'aggiornamento del riparto di competenze tra i diversi livelli di governo potrebbe offrire l'opportunità per un ripensamento della governance multilivello⁹ in un'ottica di condivisione delle conoscenze e delle professionalità finalizzata al rafforzamento della capacità amministrativa degli Enti locali.

Ciò non deve essere inteso in senso paternalistico, quanto piuttosto di cooperazione finalizzata a sviluppare un nuovo modello di benessere sociale a geometria variabile basato sulle esigenze delle comunità locali di riferimento.

Basti pensare come Città metropolitane e Province possono rivestire un ruolo di supporto concreto per i Comuni (soprattutto per quelli più piccoli), nell'individuazione e misurazione di obiettivi di valore pubblico.¹⁰

La sfida del valore pubblico e del miglioramento del benessere della comunità locali è anche la sfida di rinnovamento del principio di sussidiarietà e la riforma del Testo Unico degli Enti Locali è una grande opportunità per proseguire il percorso inaugurato con il PIAO.

⁹ E. Deidda Gagliardo, R. Saporito, "Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico", in *Rivista italiana di Public Management*, Vol. 4 n. 2, 2021.

¹⁰ M. Interlandi, "Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "Ripresa" e della "Resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?", *PA Persona e Amministrazione*, Vol. 8, n. 1, 2021.