# Ancora su PNRR e PA: Il Piano integrato (?) di attività e organizzazione

16 Dicembre 2021

***di Antonella Bianconi***

La riforma della pubblica amministrazione, come quella della giustizia, vengono definite "riforme orizzontali" nel PNRR in considerazione del loro impatto generale rispetto alla ripresa nazionale. Con il DL 80/2021 convertito nella L. n. 113/2021, il governo ha previsto delle misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa della PA funzionale all'attuazione del PNRR. Tra queste misure è previsto che le pubbliche amministrazioni "*per 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 …..adottano il Piano integrato di attività e organizzazione*"

Si tratta di uno strumento molto articolato e complesso. Un piano di durata triennale, che deve essere aggiornato ogni anno, in cui si definiscono: a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance; b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali; c) gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne; d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione; e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno; f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità; g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Questo livello di complessità richiederebbe da parte delle pubbliche amministrazioni un impegno concreto per mettere in chiaro i processi decisionali e rendere accessibili gli snodi relazionali che permettono il fluire delle attività amministrative.

Le previsioni astratte, però, devono fare i conti con la realtà della pubblica amministrazione italiana, in cui generalmente le pianificazioni imposte dalla legge vengono scritte in stanze solitarie senza un reale coinvolgimento dei diversi attori dell'organizzazione che dovrebbero intervenire. "La politica" che scrive la norma, è triste a dirsi, in linea di massima non sembra credere negli strumenti di programmazione che vorrebbe mettere in campo, e tanto meno ci credono i diversi organi di indirizzo delle amministrazioni destinatarie, con un effetto a cascata che investe in primo luogo i vertici della PA per poi colpire tutti coloro che ne fanno parte.

La scarsa fiducia nell'utilità della pianificazione, nel caso del PIAO, si mostra in tutta la sua evidenza nelle notizie di questi giorni, in cui il Governo, di fronte ai ritardi nell'emanazione dei provvedimenti attuativi, ha annunciato la proroga del termine del 31 gennaio per l'adozione del PIAO alla fine di aprile dell'anno prossimo. Pensare di adottare una pianificazione da cui fare discendere le azioni concrete per tutti gli ambiti previsti nel Piano (performance, anticorruzione, trasparenza, *smartworking*, fabbisogno del personale, formazione) praticamente a metà anno manda un messaggio inequivocabile: anche questa volta si tratta di un mero adempimento formale. Meglio sarebbe stato rinviare l'adozione del PIAO di un anno, dando effettivamente il tempo alle amministrazioni di costruire modelli di pianificazione frutto di reali analisi e riflessioni interne e, magari, anche confronti tra amministrazioni diverse, per produrre qualcosa di utile sul fronte della chiarezza, della trasparenza e della consapevolezza organizzativa. La scelta affannosa di inseguire gli adempimenti per dire di avere compiuto la missione non mostra alcun cambio di passo rispetto a quanto siamo abituati ad aspettarci.

Le linee guida per la compilazione del piano integrato, elaborate dal Dipartimento della funzione pubblica, non sembrano aggiungere contenuto rispetto ai titoli delle diverse sezioni del PIAO. Non viene toccato, ad esempio, il nodo centrale di come pianificare in modo integrato, aspetto che avrebbe rappresentato la vera portata innovativa dello strumento. Perché integrare non significa fare la somma di diverse parti, ma rendere coerenti tutte le parti riconducendole ad un comune denominatore. La vera sfida per le amministrazioni dovrebbe essere proprio quella

di disegnare strategie di miglioramento sul fronte dell'organizzazione e sul fronte della trasparenza ed integrità, mettendo a sistema progetti di digitalizzazione, di formazione e programmando il *turn over* del personale cercando di acquisire quelle competenze che mancano nella PA per rispondere alle esigenze della collettività; in una parola, dare senso ad uno strumento dentro il quale dovrebbe potersi ritrovare quasi tutta l'attività amministrativa e gestionale di un ente.

Dalla prima lettura dell'elenco delle sezioni che dovrebbero formare il PIAO siamo presi quasi da una vertigine. La vertigine che potrebbe assalirci se ci venisse dato il compito di infilare tutto il nostro guardaroba invernale, compresi gli stivali, nel bagaglio a mano per un volo aereo. Tutti sappiamo che è molto più difficile preparare un bagaglio piccolo che uno grande. Per contenere in poco spazio ciò che serve occorre un grande sforzo organizzativo: prevedere (cioè vedere prima) cosa ci servirà e cosa invece lasceremo languire nella nostra valigia per tutta la vacanza. Pensare quindi di adottare un documento di programmazione comprimendo in un unico atto i diversi strumenti pianificatori, senza altro che una razionalizzazione formale (limitandosi ad esempio a non ripetere per ogni parte le stesse informazioni o scrivendo una introduzione con l'indice delle diverse parti di cui si compone il piano), non porterà a nessuna reale integrazione. Certo il fatto che il PIAO 2022, secondo la prevista proroga, verrà adottato praticamente in concomitanza con l'approvazione del bilancio consuntivo dell'anno precedente e, quindi, scollegato temporalmente dal bilancio di previsione che si approverà entro il 2021, non aiuta. E' difficile dare effettività ad obiettivi e misure previste in un paino che per la sua realizzazione ha così poco tempo a disposizione.

Tuttavia, volendo fare un esercizio di ottimismo, si potrebbe immaginare comunque di costruire un documento utile, individuando pochi ma significativi obiettivi strategici in cui le diverse parti immaginate dal legislatore possano integrarsi mediante misure e target, mettendo in chiaro come raggiungere gli obiettivi mediante l'utilizzo delle competenze presenti e delle risorse da acquisire con reclutamento o la formazione. Ma per questo occorre un grande lavoro da parte delle amministrazioni e un esercizio di fiducia sulla possibilità di cambiare, con fatica e con impegno, il modo in cui oggi si pianifica. Del resto, come ha di recente scritto Mario Bertolissi nel suo editoriale "Riformare la pubblica amministrazione", pubblicato in Federalismi.it, «semplificare è operazione complessa ed è il riflesso non di azioni esteriori, ma di una atteggiamento spirituale, che corrisponde ad una vocazione».