
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022 Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa
---	---	---

NOTA DI AGGIORNAMENTO

IL PIANO INTEGRATO DI ORGANIZZAZIONE E ATTIVITÀ (PIAO)

E QUALCHE OSSERVAZIONE DI TECNICA NORMATIVA

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

INDICE

Il Piano integrato di attività e organizzazione: cosa cambia per le amministrazioni.....

Mancata adozione del PIAO: le sanzioni

Atti per l’attuazione del PIAO: decreti del Presidente della Repubblica e DM.....


Il contenuto dello Schema di decreto del Presidente della Repubblica (Atto Governo n. 369) ed il suo iter.....

L’intesa in Conferenza Unificata ed il Parere del Consiglio di Stato

Alcune osservazioni di tecnica normativa nel parere del Consiglio di Stato n. 506 del 2022

Iter parlamentare del DPR (parere)

Si ringrazia la Collega, dott.ssa Cristina Datovo, per la collaborazione prestata alla presente nota.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE: COSA CAMBIA PER LE AMMINISTRAZIONI

Il Piano di integrato di attività e organizzazione, come è noto, è stato introdotto dall'articolo 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (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), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, 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.

Dal punto di vista soggettivo, il Piano è adottato da parte delle amministrazioni elencate all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, con più di 50 dipendenti, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative (art. 6 d.l. 80/2021).

Il successivo comma 6 prevede modalità semplificate per le Amministrazioni con meno di 50 dipendenti. A tal fine, entro il 31 marzo 2022, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è adottato un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni.

Il Piano ha durata triennale e viene aggiornato annualmente.

Le pubbliche amministrazioni adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190, riguardanti rispettivamente il sistema di misurazione e valutazione della performance (d.lgs. 150/2009), le norme in materia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (legge 190/2012, cd. "legge Severino").


Termini per l'adozione del PIANO

Ai sensi dell'articolo 6 del decreto legge 80/2021 sono stabiliti i seguenti termini.

A regime si prevede che il Piano venga adottato entro il 31 gennaio di ogni anno (comma 1 dell'articolo 6 d.l.80/2021). In particolare, le pubbliche amministrazioni pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno nel proprio sito internet istituzionale e li inviano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la pubblicazione sul relativo portale (così prevede il comma 4 dell'articolo 6 del d.l. 80/2021).

In prima applicazione¹ il Piano è adottato entro il 30 aprile 2022 (comma 6 bis dell'articolo 6 del d.l.80/2021) e fino al predetto termine non si applicano le sanzioni previste dalle seguenti disposizioni:

¹ Il termine per la prima applicazione del Piano previsto dal comma 6 dell'articolo 6 del d.l. 80/2021, è stato inserito dall'art. 1, comma 12, lett. a), n. 3), del decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15. Si veda anche la Delibera ANAC n. 1 del 12 gennaio 2022, avente ad oggetto "Adozione e pubblicazione dei PTPCT 2022-2024: differimento del termine al 30 aprile 2022".

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---


- a) articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (mancata adozione del Piano della performance o della Relazione sulla performance);
- b) articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (mancata adozione del Piano organizzativo del lavoro agile (POLA));
- c) articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (il piano triennale dei fabbisogni del personale).

I contenuti del PIANO

Quanto ai contenuti del Piano, l'articolo 6 prevede che il Piano sia adottato nel rispetto delle discipline di settore vigenti e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) e della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione 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.
- 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, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali;
- d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;
- e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

- pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;
- 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, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Il Monitoraggio

Spetta infine al Piano definire le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti. Questo è quanto dispone il comma 3 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, che espressamente prevede che:

“3. Il Piano definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi mediante gli strumenti di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198.”


Per ulteriori approfondimenti si rinvia agli Orientamenti dell'ANAC “Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022” (3 febbraio 2022), pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità.

MANCATA ADOZIONE DEL PIAO: LE SANZIONI

La mancata adozione del Piano integrato di organizzazione e di attività è soggetta alle sanzioni previste dalla legge. Si rinvia più approfonditamente alle norme, limitandosi qui a segnalare, in sintesi, quanto segue:

- se il PIAO è omissivo o assente, l'articolo 10, comma 5, del d.lgs. 150/2009 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) prevede l'applicazione delle seguenti sanzioni:
 - o divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risulteranno avere concorso alla mancata adozione del PIAO;
 - o divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.
- inoltre con specifico riferimento al Piano triennale di prevenzione della corruzione, l'articolo 19, comma 5, lettera b), del d.l. 90/2014, prevede la sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 8, l. 190/2012, sussiste l'obbligo di adottare annualmente il Piano di prevenzione della corruzione, da parte di tutti i soggetti tenuti alla sua adozione e, a norma del P.N.A., tale obbligo s'intende assolto con l'adozione da parte dell'organo d'indirizzo politico del Piano di prevenzione della corruzione e della

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

trasparenza. Ciò è stato anche ribadito recentemente dall'ANAC, nella deliberazione n. 124 del 16 marzo 2022, con cui ha disposto sanzioni per omessa adozione del PTPC.

In detta deliberazione si evidenzia che “il Piano è un atto programmatico, non costituisce un insieme astratto di previsioni e misure, trattandosi quindi di uno strumento dinamico che si evolve insieme alla struttura amministrativa cui pertiene, e in relazione al progredire della strategia di prevenzione, il ritardo nell'adozione non appare scusabile. A sottolineare la responsabilità, valga la considerazione che essendo il Piano di natura programmatica, perde la sua finalità se viene redatto quando il periodo di riferimento è già concluso. La mancata adozione del PTPCT rappresenta pertanto una condotta omissiva che integra un illecito permanente i cui effetti si protraggono fino a quando l'adempimento richiesto dalla legge non viene effettivamente eseguito. Infine Anac evidenzia “una scarsa attenzione dell'ente alle scadenze di legge previste” e “una totale noncuranza degli obblighi di legge”.

La sanzione pecuniaria è determinata ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. b) del decreto legge n. 90/2014, con l'applicazione dei criteri generali contenuti nella legge n. 689/1981.

L'importo della sanzione è definito in rapporto a:

- la gravità dell'infrazione, anche tenuto conto del grado di partecipazione dell'interessato al comportamento omissivo;
- la rilevanza degli adempimenti omessi, anche in relazione alla dimensione organizzativa dell'amministrazione e al grado di esposizione dell'amministrazione, o di sue attività, al rischio di corruzione;
- la contestuale omissione di più di uno dei provvedimenti obbligatori;
- l'eventuale reiterazione di comportamenti analoghi a quelli contestati; l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze dell'infrazione contestata.


ATTI PER L'ATTUAZIONE DEL PIAO: DECRETI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E DM

Per dare attuazione al Piano l'articolo 6 del d.l. 80/2021 prevede che entro il 31 marzo 2022 siano adottati uno o più decreti del Presidente della Repubblica e un piano-tipo adottato con decreto ministeriale.

La scadenza è stata definita dal decreto-legge n. 228/2021 che ha differito al 31 marzo 2022 sia il termine per l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica, che individua e abroga gli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal PIAO, sia il termine per l'adozione del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione con cui è adottato il Piano tipo (cfr. art. 6, commi 5 e 6, d.l. n. 80/2021).

- Abrogazione di adempimenti relativi ai piani assorbiti, mediante uno o più decreti del Presidente della Repubblica (art. 6, comma 5, del d.l. 80/2021).

Tali d.P.R. si prevede che siano adottati entro il 31 marzo 2022, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

Il d.P.R. ha la finalità di rendere effettivo l'intento di riordino e semplificazione perseguito dal PIAO.

- Adozione di un Piano tipo, quale strumento di supporto per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti, mediante decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata (art. 6, comma 6, del d.l. 80/2021)
In tale d.m., da adottarsi entro il 31 marzo 2022, sono definite modalità semplificate per l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

IL CONTENUTO DELLO SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (ATTO GOVERNO N. 369) ED IL SUO ITER

Per dare attuazione al Piano l'articolo 6 del d.l. 80/2021 prevede mediante uno o più decreti del Presidente della Repubblica, previa intesa in sede di Conferenza unificata, per l'abrogazione di adempimenti relativi ai piani assorbiti (art. 6, comma 5, d.l.80/2021).

Tali d.P.R. si prevede che siano adottati entro il 31 marzo 2022 (art. 6, comma 5, del d.l. 80/2021).

A tal fine è stato predisposto dal Governo ed è attualmente all'esame del Parlamento, l'Atto del Governo n. 369 recante "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".


Il provvedimento 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.

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

- Piano esecutivo di gestione (ove previsto, es per i Comuni);
- Piano dei fabbisogni del personale;
- Piano organizzativo per il lavoro agile (POLA);
- Piano delle azioni positive;
- Piano della performance;
- Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- Piano delle azioni concrete.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

Per maggiori approfondimenti si rinvia allo schema di decreto e al Dossier del Senato n. 526 del 22 marzo 2022.

L'INTESA IN CONFERENZA UNIFICATA ED IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Sullo schema di decreto (si veda paragrafo precedente) è stata sancita, nella seduta del 9 febbraio 2022, l'intesa in sede 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. In particolare la Conferenza delle regioni ha 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.

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, comma 6, D.L. n. 80/2021 (parere Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanze dell'8 e del 17 febbraio 2022, n. 506/2022).

Il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, nella Adunanza del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022 ha reso il parere n. 506 del 2022, sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell’articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”.


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 (si veda il successivo paragrafo).

ALCUNE OSSERVAZIONI DI TECNICA NORMATIVA NEL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO N. 506 DEL 2022

Il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, nella Adunanza del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022 ha reso il parere n. 506 del 2022, sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell’articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”.

La Sezione esprime un parere favorevole su detto schema di decreto, a condizione che sia riformulato nel senso esposto e nel presupposto di una sua integrazione, di natura normativa, con il decreto ministeriale.

L'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, unitamente allo schema di decreto, nella nota del 3 febbraio 2022, comunicava la trasmissione al Consiglio di Stato, per completezza di trattazione, dello schema di decreto del Ministro per la pubblica amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione, con la relativa relazione illustrativa. Sul testo di quest'ultimo decreto, il 2 dicembre 2021, è stata sancita l'intesa in Conferenza Unificata. L'Ufficio

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, essendosi riservato di integrare la documentazione all’esito della seduta della Conferenza Unificata prevista per il 9 febbraio 2022, con nota prot.n. 185-P del 10 febbraio 2022, ha trasmesso i pareri di Anci e di Upi, ai quali era condizionata l’intesa della Conferenza Unificata da concludere nella seduta prevista per il 9 febbraio e, successivamente, con nota prot. n. 197-P dell’11 febbraio 2022 e successivamente ha inviato l’intesa sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 9 febbraio sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica.

Nella Relazione a detto schema si segnala che sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica è stata richiesta, ai sensi dell’articolo 7, comma 1, del dPCM 15 settembre 2017, n. 169, l’esenzione dall’analisi di impatto della regolamentazione. Il Consiglio di Stato rileva invece come il Regolamento abbia un rilevante impatto, diretto e indiretto, sulle Amministrazioni.

Il parere del Consiglio di Stato offre spunti di riflessione in materia di abrogazioni, di delegificazione, di fonti normative.

Prima di procedere all’esame dello schema sottopostogli, il Consiglio di Stato evidenzia alcuni aspetti legati all’attuazione dell’articolo 6 del decreto legge 80/2021, e segnatamente quelli relativi a:

- I) le specifiche modalità di ricorso al modello della delegificazione;
- II) la natura quantomeno ambivalente del decreto ministeriale recante il “Piano tipo”.


Riguardo allo Schema di d.P.R.

Il comma 5 dell’articolo 6, del d.l. 80/2021 prevede che *“Entro il 31 marzo 2022, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo”*.

Lo schema di decreto ha la finalità di render effettivo l’intento di riordino e semplificazione perseguito dal Piano. Tale meccanismo fa perno sullo strumento del regolamento di delegificazione disciplinato dall’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

L’articolo 17, comma 2, della legge 400/1988 prevede infatti 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”*.

Dal punto di vista della tecnica normativa, la delegificazione con cui il legislatore autorizza fonti secondarie del diritto (regolamenti governativi) a disciplinare determinate materie non coperte da riserve di legge assolute, richiede che sia approvata una legge per così dire “abilitante”, che autorizzi il Governo ad intervenire con un regolamento in quella

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---


determinata materia e che, nello stesso tempo, determini i principi generali regolatori della materia, nonché disponga l'abrogazione delle norme legislative preesistenti. L'effetto abrogativo si produce in un momento differito e dunque non quando entra in vigore la legge che ha disposto la delegificazione, ma dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Ad avviso del Consiglio di Stato, il ricorso a tale strumento avviene con modalità non corrispondenti al modello normativo. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato, infatti, rileva che la norma di delegificazione (autorizzata nella specie, dall'art. 6 d.l. 80/2021) assegna al regolamento il compito di individuare e abrogare "gli adempimenti" relativi ai piani che saranno assorbiti nel nuovo Piao, senza indicare le disposizioni legislative che andranno ad essere abrogate con l'entrata in vigore del regolamento. Demanda integralmente questo compito al regolamento stesso, quale atto cui spetterà identificare "gli adempimenti" di legge abrogati con la sua entrata in vigore. In altri termini, secondo il Consiglio di Stato, in questo caso 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.

In presenza di detto art. 6 del d.l. 80/2021, e dunque di una legge così essenziale nei contenuti ("debolmente" delineati), secondo quanto affermato dal Consiglio di Stato, è lo schema di regolamento ad assolvere la finalità che gli è assegnata di individuare e abrogare gli adempimenti relativi ai piani che saranno assorbiti nel Piao. Ciò avviene tramite talune abrogazioni espresse di norme primarie, elencate nell'unico comma di cui si compone l'art.1 ("Abrogazioni"), nonché tramite modifiche, soppressive o sostitutive, di parole o proposizioni di altre norme primarie indicate nell'art. 2 ("Modifiche di disposizioni normative vigenti") anche al fine di espungere il riferimento agli adempimenti assorbiti dal Piao, per sostituirli con l'indicazione della relativa sezione/sottosezione del "nuovo" Piano.

A questo proposito, il Consiglio di Stato evidenzia che la norma di legge "si riferisce, impropriamente, all'abrogazione di adempimenti, non di norme. Una formulazione che lascia aperto il dubbio se essa debba essere interpretata nel senso che il regolamento in esame ha l'effetto non già di abrogare le norme indicate ma di determinare la loro inefficacia in quanto relative ad adempimenti, da ritenere ormai inutili o superati in quanto inerenti a piani assorbiti nel PIAO, o ancora di lasciare vigenti le norme solo per alcuni destinatari, cui non si applica l'art. 6 del d.l. n. 80".

Riguardo alla questione relativa ad atti non conformi al modello vi è un cenno nella sentenza della Corte costituzionale n. 149/2012 che, sia pure incidentalmente, ha rilevato la possibile rilevanza del tema, laddove così si è espressa: "lasciando impregiudicata ogni valutazione ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, ... che non determina <<le norme generali regolatrici della materia>>, né indica le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione...". Si veda anche la sentenza Corte costituzionale n. 30/2005. Il tema in generale rileva dal punto di vista delle fonti normative, occorre infatti una legge di autorizzazione per lo "spostamento", nelle materie non coperte da riserva di legge, della disciplina dalla fonte legislativa alla fonte regolamentare. Inoltre il tema rileva anche, sempre a livello generale, sotto il profilo del riparto della competenza tra lo Stato e le Regioni, tenuto conto

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, secondo cui spetta allo Stato la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale.

Riguardo al DM di approvazione del PIANO-TIPO

Il comma 6 dell'articolo 6 del decreto legge 80/2021 ha previsto che entro il 31 marzo 2022 (“Entro il medesimo termine di cui al comma 5”), *“con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è adottato un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1. Nel Piano tipo sono definite modalità semplificate per l'adozione del Piano di cui al comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti”*.

Il secondo rilievo, che il Consiglio di Stato evidenzia come seconda criticità, riguarda la natura del decreto ministeriale recante il “Piano tipo” (art. 6, comma 6, del d.l. n. 80), che viene ritenuta “quantomeno ambivalente”. Da un lato, si dispone l'adozione solo di un modello di piano “a supporto delle amministrazioni”, che sembrerebbe non essere vincolante e, a queste condizioni, non possedere valore normativo; dall'altro, si dispone, col medesimo decreto, la definizione di “modalità semplificate” per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti e pertanto si conferiscono al medesimo atto contenuti necessariamente normativi.


Il Consiglio di Stato afferma che, “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.

Mentre il regolamento governativo, al fine di rimuovere gli ostacoli che altrimenti vi sarebbero nelle disposizioni di legge, adegua l'ordinamento all'effetto di assorbimento nel PIAO degli altri piani già previsti, la regolazione positiva del nuovo Piano va rimessa a uno strumento dinamico e adattabile, il decreto ministeriale, come si conviene allo scopo.

Secondo il Consiglio di Stato, sebbene il decreto ministeriale sia definito dall'art.6, comma 6, solo “quale strumento di supporto alle amministrazioni”, quasi un atto di indirizzo non vincolante, risulta avere “valore chiaramente normativo e prescrittivo” e va considerato a tutti gli effetti come un regolamento e, dunque da trasmettere al Consiglio di Stato con la dovuta richiesta di parere (non essendo, a tal fine, sufficiente una mera trasmissione “di cortesia”).

ABROGAZIONI

Venendo all'esame delle abrogazioni specificamente disposte dallo schema di decreto del Presidente della Repubblica, il Consiglio di Stato rileva che le loro ricadute non

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022</p> <p>Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria</p> <p>Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa</p>
---	--	---

sono uniformi per tutti i piani dei quali si prevede l'assorbimento nel Piao, né per tutti i contesti legislativi di rispettivo riferimento, né per tutte le amministrazioni pubbliche.

Solo alcuni piani sono oggetto, infatti, di abrogazioni espresse e, in taluni casi, di modifiche soppressive che hanno la capacità di condurre alla caducazione dell'intera disciplina di rango primario che li prevedeva e li disciplinava.


Così ad esempio, formano oggetto di abrogazioni espresse e di modifiche soppressive della normativa primaria che reca la rispettiva disciplina: il Piano organizzativo per il lavoro agile (cd. Pola), introdotto come sezione del Piano della performance dall'art.14, comma 1, della l.7 agosto 2015, n.124, oggetto di abrogazione espressa ai sensi dell'art.1, comma 1, lett. e) dello schema di regolamento. Con riferimento a quelli che erano, in base alla norma primaria che lo regolava, gli obiettivi del Piano, residua la sola disposizione, di cui al comma 3-bis dell'art.14, della l.n.124 del 2015, volta a prevedere l'istituzione, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, dell'Osservatorio Nazionale del Lavoro Agile nelle Amministrazioni Pubbliche; il Piano delle azioni positive (cd. Pap) di cui all'art. 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, soppresso in via di modifica dall'art.2, comma 2, lett. a) dello schema di regolamento. Per esso, l'art. 2, comma 2, lett. c) dello schema di regolamento fa venir meno, in via di modifica soppressiva, anche la sanzione, contemplata nel quarto periodo dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n.198/2006, tramite rinvio all'art.6, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001, che prevedeva il divieto di assumere personale in caso di mancato adempimento.

Per altri piani, invece, le abrogazioni e le modifiche disposte dallo schema di regolamento in esame non sono altrettanto esaustive, lasciando residuare porzioni di disciplina primaria o riferimenti ad essi da parte di altre norme legislative, in relazione alle quali paiono opportuni completamenti e chiarimenti al fine di non complicare il riconoscimento del quadro normativo di riferimento per le pubbliche amministrazioni assoggettate al Piao, salvi gli ulteriori adeguamenti e coordinamenti resi necessari dalle indicazioni fornite dal decreto ministeriale di adozione del Piano tipo.

Il Consiglio di Stato raccomanda un approfondimento del lavoro di abrogazione per ciascuno dei Piani assorbiti.

In relazione alla complessità del suddetto quadro dei piani confluiti nel Piao e, conseguentemente, alla difficoltà di definire compiutamente tutto il quadro abrogativo, la Sezione ritiene altresì di formulare taluni suggerimenti, ed in particolare quello:

- di inserire espressamente una disposizione che preluda, in prospettiva futura, a successive e più incisive abrogazioni esplicite, che non si limitino ad abrogare le norme incompatibili ma verifichino, nel tempo, con un'apposita azione di monitoraggio l'effettiva utilità delle norme rimaste in vigore, conservando, in prospettiva, solo quelle davvero indispensabili;
- di considerare utile in questo caso (eccezionalmente, e solo in considerazione della particolarità della fattispecie) il ricorso anche a clausole generali, abrogative delle disposizioni incompatibili con il presente decreto;
- di prevedere espressamente, nel d.P.R. in esame, con una norma ad hoc, il monitoraggio periodico della completezza ed efficacia del quadro abrogativo e della eventuale necessità di esplicitare, dopo un certo periodo di funzionamento, nuove abrogazioni.

	Osservatorio	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022
	Legislativo	Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria
	Interregionale	Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa

ITER PARLAMENTARE DEL DPR (PARERE)

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 – Atto 369


ITER al Senato della Repubblica

Il provvedimento è stato esaminato dalla Commissione Affari costituzionali (1a) nella seduta del 15 marzo 2022 e rinviato.

Il relatore ha anticipato che intende formulare una proposta di parere favorevole, con osservazioni o condizioni che recepiscono le segnalazioni della Conferenza unificata - che a sua volta ripropone i rilievi dell'ANCI e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - e del Consiglio di Stato.

L' iter per la discussione e l'espressione del parere:

Martedì 15 marzo	-	1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) Relatore Sen. Augussori (Lega-SP)	Seguito esame. <u>La Commissione dovrà dare il parere entro il 7 Aprile 2022.</u>
Martedì 29 marzo	-	1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali)	Seguito esame e rinvio.
Mercoledì 30 marzo		5ª Commissione permanente (Bilancio)	Esame e rinvio
Martedì 5 aprile	-	1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali)	Seguito esame e rinvio. Proposta del Relatore di parere favorevole con condizioni e osservazioni (allegata al resoconto)

	Osservatorio	Seduta in videoconferenza – 7 e 8 aprile 2022
	Legislativo	Alda Santarella - Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria
	Interregionale	Nota di aggiornamento al Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) e qualche osservazione di tecnica normativa

Martedì 5 aprile	-	5ª Commissione permanente (Bilancio)	Proposta di parere Osservazioni: non ostativo con rilievi
------------------	---	---	---

ITER alla Camera Deputati

Il Provvedimento è stato illustrato nella seduta della Commissione I Affari Costituzionali del 22 marzo 2022:

Martedì 22 marzo		I Affari Costituzionali Relatore On. Corneli (M5S)	Esame e rinvio. <i>La Commissione deve dare il parere entro il 7 Aprile 2022.</i>
Mercoledì 30 marzo	30	I Affari Costituzionali	<i>Seguito esame e rinvio.</i>
Mercoledì 30 marzo	30	V Bilancio	<i>Esame</i> <i>Valutazione favorevole.</i>
Mercoledì 6 aprile		I Affari Costituzionali	<i>Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>

In estrema sintesi il parere della Commissione Affari costituzionali della Camera è favorevole con condizioni e osservazioni volte a recepire i rilievi formulati dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza Unificata, tra cui l'opportunità di prevedere, nel primo provvedimento utile, una proroga del termine per la prima adozione del PIAO.

Nei prossimi giorni occorrerà monitorare eventuali sviluppi.