



## *Ministero dell'Istruzione*

### Istruttoria Consiglio di Stato

### Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

### Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022

(Raffaele Picaro, Ilaria Zompatori, Stefania Rosa, Michela Giacchino e Mirella Della Concordia)

#### **Oggetto:**

Presidenza del Consiglio dei ministri - Ministro per la pubblica amministrazione

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”

Preliminarmente si specifica che al d.P.R. di cui all’oggetto, il cui schema è stato posto all’esame del Consiglio di Stato è consegnato il compito funzionale alla creazione delle condizioni normative perchè il Piao possa operare come effettivo strumento di semplificazione per l’azione e per l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il proposito dell’Amministrazione, confermato dalla Relazione illustrativa, è quello di fare del Piao una misura atta a consentire l’adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR.

Il Consiglio di Stato condivide la rilevanza dello schema posto in esame e, più in generale, del complesso delle scelte normative che accompagnano l’introduzione del Piao, pur rilevando che appare scarsamente giustificata l’**assenza dell’AIR**, motivata con una clausola di stile, laddove l’impatto diretto e indiretto dell’operazione è invece prevedibilmente imponente, secondo un obiettivo appunto lodevole ma con modalità non sempre perspicue, come sarà evidente dalle osservazioni che seguono.



## *Ministero dell'Istruzione*

### **1) La duplice criticità del testo legislativo, in relazione al meccanismo di delegificazione e alla natura del decreto ministeriale.**

Il Consiglio di Stato segnala una duplice criticità presente nel meccanismo costruito dal d.l. n. 80 del 2021:

- la prima criticità (art. 6, co. 5, del d.l. n. 80) riguarda le specifiche modalità di ricorso al modello della delegificazione: non per recare la “disciplina di una materia” (come recita la legge n. 400 del 1988) trasferita dalla fonte primaria a quella secondaria, ma per l’unica finalità di disporre abrogazioni (che peraltro si riferiscono, nel caso di specie, non a normative ma ad “adempimenti”, con un ambito ampio, ma non omnicomprensivo, di destinatari);

- la seconda criticità (art. 6, co. 6, del d.l. n. 80) riguarda la natura quantomeno ambivalente del decreto ministeriale recante il “Piano tipo”. 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.

Con particolare riguardo alla prima delle due descritte criticità, occorre analizzare il meccanismo con cui l’art.6 del d.l n. 80 del 2021 e lo schema in esame rendono effettivo l’intento di riordino e semplificazione del contesto entro il quale opererà il Piao: tale meccanismo, come detto, fa perno sullo strumento del regolamento di delegificazione disciplinato dall’art.17, comma 2, della l. n. 400 del 1988.

Il ricorso a tale strumento avviene, ad avviso della Sezione, con modalità non corrispondenti al modello originario, che si sono affermate già in altre occasioni e che oggi evidenziano una torsione ulteriore.

Nel caso di specie, infatti, la norma di delegificazione assegna al regolamento il solo compito di individuare e abrogare “gli adempimenti” relativi ai piani che saranno assorbiti nel nuovo Piao e, 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 (non le norme di legge, bensì, si ripete,) “gli adempimenti” di legge abrogati con la sua entrata in vigore. In altri termini, **in questo caso il regolamento di delegificazione agisce solo “in negativo”, astenendosi dal recare una “disciplina della materia” che si dovrà perciò desumere**



## *Ministero dell'Istruzione*

per sottrazione degli adempimenti abrogati (*rectius* aboliti) o comunque adeguati. Pertanto, lo schema di regolamento in esame assolve alla finalità che gli è assegnata di individuare e abrogare gli adempimenti relativi ai piani che saranno assorbiti nel Piao tramite talune abrogazioni espresse di norme primarie, elencate nell'unico comma di cui si compone l'art.1, nonché tramite modifiche, soppressive o sostitutive, di parole o proposizioni di altre norme primarie indicate nell'art.2.

A questo proposito, **merita ribadire nuovamente 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 del 2021.

Venendo alla **seconda criticità**, se si considera lo schema di decreto ministeriale elaborato per l'adozione del Piano (Piao) Tipo, sembra potersi affermare 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 d.l. n. 80 del 2021 in merito alle finalità da perseguire e alle stesse norme generali regolatrici del Piao. Al decreto ministeriale di adozione del Piano Tipo è, d'altro canto, consegnata la stessa individuazione dei Piani, fra quelli cui sono state sin qui tenute le pubbliche amministrazioni, che dovranno confluire nel Piao, anche a questi effetti così colmando e, per taluni profili, integrando le laconiche indicazioni offerte sul punto dall'art.6 del decreto-legge e, a questi effetti, dallo stesso schema di regolamento di delegificazione.

Dall'impostazione scelta **deriva un'incertezza sostanziale sullo svolgimento attuativo.** A parere della Sezione, essa può essere risolta, nel contesto dato, da un'interpretazione conforme alla dislocazione ordinata delle fonti: 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



## *Ministero dell'Istruzione*

adattabile, il decreto ministeriale, come si conviene allo scopo. Ne manca, però, l'appropriata qualificazione normativa, non solo necessaria in sé ma **coessenziale al decreto ministeriale, che perciò va considerato a tutti gli effetti come un regolamento e trasmesso al Consiglio di Stato con la dovuta richiesta di parere** (non essendo, a tal fine, sufficiente una mera trasmissione “di cortesia”).

### **2) Il lavoro “conservativo” sulle abrogazioni e la definizione di un quadro normativo di riferimento per le pubbliche amministrazioni**

Già la lettura del solo schema di regolamento consente di cogliere che **il lavoro di abrogazione appare piuttosto “conservativo”**, laddove la legge sembra consentire una “costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi” e la stessa relazione illustrativa dichiara “un’ottica di massima semplificazione”, che dovrebbe portare ad “assorbire, razionalizzandone la disciplina ... molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni”.

**Tale opera di drastica riduzione degli adempimenti non appare compiutamente attuata dal d.P.R. in oggetto**, il quale sembra limitarsi ad “abrogare quanto appare chiaramente inutile”, mentre invece la logica dovrebbe essere quella – inversa – di “conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile” per migliorare il servizio per i cittadini e le imprese.

A voler attuare in concreto la lettera della legge, che si riferisce al “costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi”, occorre allora costruire già adesso un percorso di successiva evoluzione del lavoro abrogativo, con un *work in progress* da svolgere alla luce di quanto emergerà dal necessario monitoraggio

Venendo invece all’esame delle abrogazioni specificamente disposte dallo schema in oggetto, si rileva che **le loro ricadute non 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.



## *Ministero dell'Istruzione*

In particolare, 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)** e il **Piano delle azioni positive**.

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.

Pertanto, il Consiglio di Stato evidenzia i seguenti casi, raccomandando un approfondimento del lavoro di abrogazione per ciascuno di essi: il Piano della *Performance*, il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, il Piano di prevenzione della corruzione, il Piano esecutivo di gestione (cd. Peg), il Piano dei fabbisogni.

In relazione, dunque, alla complessità del suddetto quadro dei piani confluiti nel Piao e, conseguentemente, alla difficoltà di definire compiutamente tutto il quadro abrogativo (che pure, nel disegno della legge, sarebbe il compito precipuo del regolamento di delegificazione), la Sezione ritiene di suggerire 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 (al momento) in vigore, conservando, in prospettiva, solo quelle davvero indispensabili. Inoltre, sarebbe opportuno prevedere espressamente, nel d.P.R. in oggetto, 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.

### **3) L'intrinseca eterogeneità del Piao e gli strumenti per evitare il rischio dell'ulteriore "layer of bureaucracy"**

La Sezione si esprime anche riguardo agli aspetti sostanziali e operativi di un intervento così importante, per valutare al meglio come perseguirne l'utilità "nella pratica". La sfida operativa sembra essere costituita dalla capacità del Piao di affermarsi come strumento di effettiva semplificazione. Infatti,



## *Ministero dell'Istruzione*

il nuovo Piao non dovrebbe costituire (e questo è chiaro, nelle intenzioni del legislatore) ciò che nella pratica internazionale viene definito un ulteriore “*layer of bureaucracy*”, ovvero un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione sovrapponendo l'ulteriore onere – *layer*, appunto – di ricomporli nel più generale Piao.

Al contrario, il Piao, nella *ratio* dell'art. 6, sembra dover costituire uno strumento unitario, “integrato”, che sostituisce i piani del passato e li “metabolizza” in uno strumento nuovo e omnicomprensivo, che consenta un'analisi a 360 gradi dell'amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare. Pertanto, il Piao dovrebbe porsi nei confronti dei piani preesistenti come uno strumento di riconfigurazione e integrazione (necessariamente progressiva e graduale), sia per realizzare in concreto gli obiettivi per i quali è stato concepito dal comma 1, ovvero “assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa”, “migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese”, “procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi”, sia per recepire in pratica i contenuti indicati dalle direttrici di riforma del comma 2.

Soprattutto, per rendere effettiva la volontà del legislatore, **l'intero processo dovrà avere come obiettivo ciò che è “al di fuori” della P.A., ovvero i cittadini e le imprese che ne fruiscono i servizi. È per loro, soprattutto, che questa ingente mole di pianificazione dovrebbe essere svolta. Occorrerà quindi, nella pratica, evitare la autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale, limitare all'essenziale il lavoro “verso l'interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l'esterno”, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica.** Tale integrazione e “metabolizzazione” dei piani preesistenti e, soprattutto, tale valorizzazione “verso l'esterno” non potrà che avvenire, come si è osservato, progressivamente e gradualmente: sarebbe velleitario e poco realistico pensare che a ciò basti la sola aggregazione dei sottopiani nel Piao.

A tal fine, occorrerà accompagnare sin da subito questa importante riforma con almeno due ulteriori interventi “non normativi”, **il monitoraggio e la formazione.**

Sarà necessario costruire un sistema operativo di monitoraggio che, da un lato, dovrà essere condotto sul piano normativo, individuando le disposizioni non ricomprese nell'attuale d.P.R. che ancora costituiscono un ostacolo alla progressiva integrazione, o semplicemente si rivelano inutili, dall'altro



## *Ministero dell'Istruzione*

dovrà tener conto del piano operativo, pratico, rilevando gli effettivi cambiamenti prodotti dal Piao nei primi mesi/anni di applicazione e indicando se del caso adeguati interventi correttivi.

La sfida della “eterogeneità intrinseca” al Piao non ha, però, solo la descritta valenza esterna, come idoneità a operare come strumento di semplificazione e innovazione; essa ha anche una valenza interna alle stesse pubbliche amministrazioni ad esso assoggettate.

Per quanto si è osservato, le amministrazioni sono chiamate a un compito che l’art. 6, co. 8, della l. n. 113 del 2021 vuole assolto “con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”, che, ove non si risolva nella mera addizione dei piani preesistenti, suppone la disponibilità di un capitale umano di competenze e di ambienti anche organizzativi che la stessa l. n. 131 del 2021 prevede debbano essere attrezzati all’interno e in esito ad altri processi di riforma i cui tempi non coincidono con quelli previsti per l’adozione del Piao. Occorre, dunque, che sin dall’emanazione del d.P.R. e dall’adozione del d.m. in questione si programmino - **e di ciò dovrebbe darne atto almeno la relazione di accompagnamento, o meglio una norma *ad hoc*** - attività specifiche di formazione adeguata di personale per **introdurre una cultura “nuova” della programmazione**, che possa far evolvere quella di chi oggi redige i singoli piani con un approccio che appare prevalentemente formalistico e non *result oriented*.

In conclusione sul punto, la Sezione ritiene di dover suggerire sin da subito, anche con apposite disposizioni normative nel d.m. che dovrà essere trasmesso al Consiglio di Stato, da un lato, di disporre un monitoraggio *ad hoc*, da prevedere contestualmente sia sul processo abrogativo sia con un *focus* sul funzionamento operativo, dall’altro, di rendere più esplicito, in sede di d.m., il processo formativo/riqualificativo necessario, in punto di “fattibilità” della riforma, per una effettiva adozione del Piao nelle prassi degli uffici pubblici.

Entrambe queste azioni dovranno essere condotte avendo come priorità assoluta il servizio reso “all’esterno” della P.A.

È questa, in ultima analisi, la vera sfida che il Piao deve affrontare e vincere: attuare davvero quella “costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi” voluta dal legislatore, e inserita nel PNRR, passando progressivamente da una fase in cui si elimina, oggi, “ciò che è chiaramente inutile”, a una fase in cui si elimina tutto “ciò che non è strettamente indispensabile”, conservando



## *Ministero dell'Istruzione*

appunto solo gli adempimenti utili “verso l'esterno”, necessari per rendere migliore il servizio per i cittadini e le imprese

#### **4) Le altre differenze irrisolte: l'ambito soggettivo di applicazione del Piao**

Il complesso delle abrogazioni e delle modifiche legislative previste dallo schema di regolamento in esame propone poi altre aporie che vanno ad interessare l'ambito soggettivo di applicazione del nuovo strumento, investendo perciò, ancora una volta, la sorte dei diversi strumenti di programmazione anche per le amministrazioni che non vi siano assoggettate e per le quali sussiste la pari necessità di un agevole riconoscimento del quadro normativo di riferimento. Quanto all'ambito soggettivo di applicazione del Piao, l'art.6 ne offre infatti una perimetrazione, indubbiamente utile, laddove stabilisce che siano tenute ad adottare il Piao le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, **con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative**. La delimitazione non appare tuttavia risolutiva, soprattutto, essa non appare del tutto adeguata a risolvere le difficoltà che da sempre circondano la possibile riconduzione di numerosi soggetti che, agli effetti di molte discipline generali e di settore, si riconoscono comunque partecipi di una natura pubblica, non solo nel novero delle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. Incertezze soggettive che diventano anche incertezze, come si anticipava, in merito alla sorte dei diversi strumenti di programmazione e di pianificazione. Taluni di questi strumenti vedono infatti la caducazione, anche integrale, della normativa primaria che li prevedeva per effetto di abrogazioni espresse e di talune modifiche soppressive che, allo stato, possiedono l'efficacia *erga omnes* correlata al venir meno della disciplina legislativa di riferimento.

La conseguenza che ne deriva è che i piani interessati dagli interventi abrogativi o soppressivi cesserebbero di essere previsti anche per le pubbliche amministrazioni non assoggettate al Piao sia perché escluse, anche in via interpretativa, dal novero di quelle di cui all'art.1, co. 1, del d.lgs. n.165 del 2001, sia perché escluse *de jure*, come è per le scuole di ogni ordine e grado e gli istituti educativi.

Ci si chiede, pertanto, se non sia opportuno immaginare l'inserimento, nello schema di regolamento, di chiari riferimenti ai soggetti per i quali opereranno le abrogazioni e le soppressioni legislative, con riferimento ai diversi piani, o comunque di disposizioni atte a chiarire quale sarà la sorte degli strumenti



## *Ministero dell'Istruzione*

così superati per le pubbliche amministrazioni non assoggettate al Piao. In questo senso, sembra doversi leggere anche la proposta formulata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ai fini dell'Intesa espressa il 9 febbraio 2022 dalla Conferenza Unificata sullo schema di d.P.R., laddove si chiede di inserire in questo provvedimento una modifica dell'art.1, co. 5, della l. n. 190 del 2012 volta a precisare gli adempimenti ai quali saranno tenuti, agli effetti della normativa anticorruzione, i soggetti che non adottano il Piao, neppure nella forma semplificata di cui all'art.6 del d.l.n.80 del 2021.

In ogni caso, risulta evidente come l'impreciso riferimento legislativo alla "abrogazione di adempimenti" debba essere interpretato secondo la *ratio* propria della disposizione, desumibile anzitutto dallo stesso contesto normativo, che fa eccezione per le amministrazioni educative e scolastiche: infatti, **la volontà di escludere tali enti dal perimetro ablatorio conferma che non di abrogazione si tratta ma di cessazione dell'efficacia delle norme di legge individuate in riferimento a tutte le altre amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001.**

Pertanto, appare necessario qualificare l'intervento come una cessazione (su un ambito di destinatari parziale, poiché ampio ma non omnicomprensivo) dell'efficacia delle norme in questione, portando il tenore letterale della disposizione di legge abrogatrice alla sua funzione specifica e propria: **l'abolizione di adempimenti amministrativi ormai inutili in ragione dell'assorbimento nel Piao, ma ancora prescritti per le scuole e le istituzioni educative** e, in ipotesi, per altre amministrazioni non riconducibili al d. lgs. 165 del 2001.

Per quanto precede, il Consiglio di Stato ritiene di poter esprimere **un parere favorevole** 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", **a condizione che sia riformulato tenendo conto delle osservazioni formulate e nel presupposto di una sua integrazione, di natura normativa, con il decreto ministeriale.**

Quanto a quest'ultimo, il Consiglio di Stato si riserva di esprimere un apposito parere, una volta acquisito dall'Amministrazione, con la qualificazione di regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, co.3, della l. n. 400 del 1988, lo schema di decreto del Ministro per la pubblica amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piao, in considerazione della sua natura normativa.