

La pianificazione strategica del personale nelle pubbliche amministrazioni

*Strategic Personnel Planning
in Public Administrations*

*Caterina Cossiga**

** Master interateneo in Diritto amministrativo (Mida) – Sapienza Università di Roma e Master of Studies – European Public Law Organization (Eplu)*

Abstract

The paper traces the evolution of strategic planning for human resources within public administrations, highlighting the persistent challenges associated with implementing effective personnel planning mechanisms. Central to the analysis is the Integrated Activity and Organization Plan (Piao), an innovative tool introduced as part of Italy's National Recovery and Resilience Plan (Nrrp). The study further investigates the introduction of the "public value" concept within the framework of the Piao, positioning it as a transformative element in public management. This concept is analyzed as a multidimensional instrument for impact assessment and a vehicle for promoting sustainable governance. By emphasizing not only traditional metrics of efficiency and effectiveness but also broader values such as equity, social welfare and environmental sustainability, the Piao embodies a significant reorientation of administrative priorities.

Keywords: Strategic planning, Public value, Performance management, Risk management, Integrated activity and organization plan.

Introduzione

Nelle riforme amministrative degli ultimi decenni è stata costante la ripetitività degli obiettivi in materia di organizzazione amministrativa e pubblico impiego, dovuta principalmente all'incapacità di tradurre in risultati concreti le finalità prefigurate (Battini & Gasparrini, 2020; D'Alterio, 2017).

Già nel 2001, tra le priorità di riforma amministrativa, figurava anche “[...] l’aumento della capacità di programmazione delle amministrazioni e della managerialità nella gestione” (Presidente del Consiglio dei Ministri, 2001). Tale obiettivo, che rimane tuttora centrale, è stato sostanzialmente riproposto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), che prevede di “rafforzare la capacità di pianificazione strategica, i meccanismi di monitoraggio e valutazione e un processo decisionale basato su dati probanti”.

In attuazione di questa previsione del Pnrr, il legislatore ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (d’ora in poi, Piao), disciplinato dall’art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, successivamente modificato dalla legge n. 44 del 2023. Il Piao rappresenta una novità nel panorama normativo italiano, configurandosi come documento unico di pianificazione triennale delle pubbliche amministrazioni. Esso si propone di delineare la strategia complessiva per la gestione delle risorse umane, tenendo conto dell’organizzazione in cui queste si inseriscono e delle procedure che sono chiamate a gestire, con l’obiettivo finale di migliorare la qualità dei servizi erogati alla collettività e creare il c.d. valore pubblico. Quest’ultimo concetto, elaborato dalla dottrina economico-aziendale (Deidda Gagliardo, 2015), segna un’evoluzione dell’intero processo di pianificazione strategica. Il principale carattere innovativo del Piao è rappresentato dall’unificazione di numerosi documenti di pianificazione, precedentemente introdotti senza un disegno

d'intervento unitario, riguardanti l'attività amministrativa, il personale e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

L'obiettivo dello studio è avviare una riflessione sugli effetti del Piao, valutandone le potenzialità in termini di orientamento strategico dell'organizzazione e del personale al fine di creare valore pubblico, considerato il fondamento e il fine dell'intero processo di pianificazione strategica.

1. La pianificazione strategica tra i due “padroni” dell'amministrazione

L'attività di pianificazione strategica, che si configura quale modulo organizzativo della funzione di indirizzo politico-amministrativo, assume nel nostro ordinamento il ruolo di *trait d'union* fra politica e amministrazione per garantire il controllo democratico sull'attività e sulla gestione amministrativa dei dirigenti (Battini, 2015). La ragion d'essere degli atti di pianificazione risiede, infatti, nella capacità di delineare un disegno coerente di obiettivi strategici, accompagnato da un'organizzazione adeguata al loro raggiungimento, stabilendo le premesse decisionali che la dirigenza è tenuta a rispettare e ad attuare nelle successive decisioni organizzativo-gestionali (Martines, 1971).

Nel quadro costituzionale italiano, la pubblica amministrazione si trova al servizio di due “padroni”: i politici e i cittadini (Mattarella, 2023). Le amministrazioni, da un lato, sono tenute a perseguire gli indirizzi forniti dagli organi di governo, quali intermediari tra i cittadini e le amministrazioni; dall'altro, devono informare la loro azione e organizzazione ai principi del buon andamento e dell'imparzialità, in modo da soddisfare i bisogni di tutti i cittadini. Dunque, la politica comanda le pubbliche amministrazioni, ma sono i bisogni dei cittadini che dovrebbero guidare tale potere di comando e indirizzo (Torchia, 2009). Nonostante la pianificazione strategica sia formalmente una prerogativa degli organi di governo, essa deve necessariamente includere considerazioni relative ai bisogni della collettività nel suo insieme, traducendole in obiettivi di medio-lungo periodo capaci di resistere alle pressioni degli interessi contingenti. Per questo motivo, il processo di pianificazione strategica dovrebbe essere partecipato e condiviso (Cepiku, 2018), rappresentando un'opportunità per favorire il dialogo tra vertice politico-amministrativo e dirigenza, nonché stimolare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale per l'orientamento e la configurazione dell'attività e dell'organizzazione delle amministrazioni.

Accanto al controllo politico delle amministrazioni e al potere di proposta dei dirigenti, si colloca il tema del rapporto diretto tra i cittadini e le amministrazioni, in un'ottica di trasparenza e fiducia. Sebbene la partecipazione dei cittadini al processo di pianificazione sia formalmente esclusa dall'art. 13 della legge n. 241 del 1990, sta crescendo in modo

significativo negli ultimi anni l'attenzione verso qualche forma di partecipazione, sfruttando strumenti digitali per favorire il coinvolgimento attivo della collettività.

Uno strumento interessante, introdotto nel 2017 con riferimento al ciclo della *performance*, è quello previsto dall'articolo 19-bis del decreto legislativo n. 150 del 2009, che promuove la partecipazione dei cittadini al processo di misurazione delle *performance* organizzative. In particolare, tale disposizione richiede a ogni amministrazione di dotarsi di sistemi di valutazione partecipativa per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in merito alle attività e ai servizi erogati, "favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi". Tuttavia, l'attuazione concreta di questi sistemi è stata finora scarsa, rimanendo spesso confinata a iniziative sporadiche o sperimentali, comunque prive di un impatto strutturale. Per sopperire alla mancanza di concorso delle opinioni e dei riscontri della collettività alla valutazione delle generali strategie concretizzate nei piani è stato suggerito di estendere e rafforzare l'applicazione dell'art. 19-bis succitato anche agli altri ambiti di pianificazione (Agus *et al.*, 2021). Tuttavia, un simile ampliamento richiederebbe il passaggio da una cultura che accetta l'acquiescenza pubblica nella presa delle decisioni attraverso la pianificazione strategica a una che si aspetta un'approvazione attiva dei cittadini¹.

2. L'evoluzione della pianificazione strategica delle risorse umane

L'esigenza di pianificare il fabbisogno di personale in modo flessibile e dinamico, in relazione alle competenze necessarie e alle risorse finanziarie disponibili, rappresenta una costante delle politiche di riforma del pubblico impiego sin dagli anni Novanta. Tale necessità ha spinto il legislatore dapprima ad abbandonare le piante organiche a favore dello strumento, all'epoca considerato più flessibile, della dotazione organica (Ales, 2005), e successivamente, con la riforma c.d. Madia (2015-2017), a superare anche le dotazioni

1. Si veda in merito Cnel, 2022. In particolare, negli ultimi anni si è registrata nell'ambito dei paesi Ocse una forte tendenza a spostare il focus dalla mera validità degli atti di pianificazione, e dunque degli obiettivi e indicatori in essi contenuti, alla legittimazione dei sistemi di pianificazione strategica. Tale attenzione è stata maggiormente recepita in Italia con riferimento alla *performance*, ma sta gradualmente interessando tutti gli ambiti della pianificazione interna delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di coinvolgere nell'attività di pianificazione sia i soggetti interni all'amministrazione, in particolare i dirigenti e i dipendenti, sia i soggetti esterni portatori di interessi, cioè i cittadini, le imprese, gli utenti di uno specifico servizio, etc. Il Piao si pone in linea con tale tendenza, valorizzando l'aspetto di legittimazione dei processi di pianificazione strategica da parte dei soggetti interni ed esterni alle amministrazioni. Se con riferimento alla *performance* già l'art. 8 del decreto legislativo 150 del 2009 includeva tra gli elementi oggetto di misurazione e valutazione anche "l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività", oggi con il Piao tali impatti finalizzati alla creazione di benessere economico, sociale, ambientale, etc., dei cittadini e delle imprese devono essere oggetto di specifici obiettivi pianificati nell'ambito della prima sottosezione dedicata al "valore pubblico".

organiche, che alla fine si erano ridotte a meri adempimenti burocratici, in favore del piano triennale dei fabbisogni di personale, che avrebbe dovuto configurarsi come uno strumento realmente strategico (Esposito, 2018). Lo sblocco definitivo del turn-over, avvenuto nel 2019, avrebbe dovuto favorire l'efficacia di tale strumento, ma non ha sortito gli effetti sperati².

Uno dei problemi centrali rimane il persistente disallineamento tra le competenze richieste dalle amministrazioni e i profili professionali conosciuti dal sistema, alla luce anche della mancanza di una riflessione in merito che parta proprio dalle competenze, che deve essere compiuta non soltanto in vista del reclutamento di nuovo personale, ma anche per la predisposizione di percorsi di formazione finalizzati a valorizzare i dipendenti già in servizio (Nicosia, 2019).

Pertanto, se dal punto di vista normativo la disciplina del piano triennale dei fabbisogni di personale era idonea a instaurare un ciclo virtuoso nella gestione delle risorse umane, i problemi si sono manifestati da un punto di vista prettamente attuativo. La letteratura ha messo in luce la mancanza di concreta attuazione dal punto di vista metodologico e organizzativo di tale strumento (Bevilacqua *et al.*, 2021; Carmosio *et al.*, 2021), a causa di un'evidente difficoltà degli attori istituzionali a superare una cultura dell'organizzazione legata a una logica prettamente burocratica e adempimentale, da cui è derivato un profondo disallineamento tra normativa e prassi.

La questione attinente alla realizzazione di una pianificazione dei fabbisogni di personale che sia realmente strategica rientra, dunque, nel novero di quei problemi della pubblica amministrazione che difficilmente potranno essere risolti esclusivamente in via normativa, proprio perché, come emerge dall'evoluzione della disciplina in materia, il suo mancato superamento è stato causato proprio dalla mancata attuazione di precedenti leggi. Nel caso di specie, l'intervento dovrebbe essere di tipo amministrativo, dato che la reale causa della mancata attuazione viene rintracciata nell'incapacità delle pubbliche amministrazioni di compiere un'effettiva misurazione dei carichi di lavoro e di conseguenza nella difficoltà di pianificazione dei fabbisogni per conseguire gli obiettivi strategici delle amministrazioni e consentire una corretta valutazione della *performance*.

-
2. Infatti, come emerge da un confronto dei dati degli assunti e dei cessati nelle pubbliche amministrazioni nell'ultimo triennio contenuti nel Conto annuale dello Stato, è evidente come permanga la tendenza a definire i fabbisogni secondo una logica meramente sostitutiva, svuotando il piano dei fabbisogni di personale di alcuna valutazione strategica. Inoltre, è stato rilevato anche un problema relativo all'inversione della logica che dovrebbe guidare il processo di pianificazione dei fabbisogni, ossia invece di partire dalla pianificazione delle attività e della *performance* per poi individuare i fabbisogni effettivi di personale e conseguentemente le risorse finanziarie necessarie e quelle disponibili, si parte dalla spesa sostenibile per delineare "il fabbisogno non effettivo, ma consentito", cercando poi di adattare a tale situazione il piano delle attività e della *performance*. Si vedano in merito Merloni, 2022 e Bonura, 2019.

3. La riforma della pianificazione strategica delle risorse umane: il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao)

Nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione prevista dal Pnrr, è stata attribuita centralità al rafforzamento della capacità di pianificazione strategica delle pubbliche amministrazioni per affrontare le debolezze strutturali che da tempo caratterizzano l'amministrazione italiana. Tale obiettivo mira a stimolare una triplice trasformazione: amministrativa (semplificazione e reingegnerizzazione dei processi), organizzativa (incentrata su fabbisogni di personale, reclutamento, formazione e innovazione organizzativa) e digitale (Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, 2022).

Alla previsione contenuta nel Pnrr, è stata data attuazione anche con il decreto-legge n. 80 del 2021, che ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), quale strumento per favorire una gestione integrata e basata sulle competenze delle risorse umane. A differenza delle precedenti riforme, il Piao si distingue per essere parte di un quadro più ampio d'interventi coordinati a livello europeo, volti a realizzare l'interesse nazionale, che hanno richiesto la coesione di tutta la politica italiana (Fiorentino, 2022). Proprio per questa ragione, i governi che si sono succeduti dal 2021 hanno tentato di garantire continuità nell'attuazione delle misure in tema di rafforzamento della capacità amministrativa, introducendo al contempo anche modifiche migliorative del quadro normativo del Piao. Tra queste, figurano l'introduzione di una maggiore attenzione alla formazione dei dipendenti pubblici tenuti a predisporre il Piao³ e l'istituzione dell'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico presso il Dipartimento della Funzione pubblica. Quest'ultimo ha il compito di risolvere *ex post* i difetti della disciplina del Piao e di indirizzarne la futura evoluzione attraverso attività di analisi, monitoraggio e proposta. Il compito più ambizioso affidato all'Osservatorio consiste nella valutazione degli effetti dell'integrazione dei diversi piani all'interno del Piao in termini di impatto sul territorio e dunque di creazione di valore pubblico, per poi proporre eventuali interventi normativi oppure amministrativi volti a incrementare i benefici della pianificazione congiunta (Bevilacqua, 2023).

Il Piao è disciplinato dall'art. 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, che definisce la cornice del disegno di riforma⁴, e da due regolamenti attuativi adottati in attuazione dei commi 5 e 6 dell'art. 6 succitato, che rappresentano il vero intervento innovativo. Si tratta del d.P.R. del

3. Nel mese di ottobre 2024 sono state avviate, nell'ambito del progetto PerForma Pa, le procedure per ottenere i finanziamenti di progetti formativi strategici delle pubbliche amministrazioni per supportarle nei processi di pianificazione per la redazione dei Piao, in linea con la Direttiva del Ministro della pubblica amministrazione del 23 marzo 2023.

4. L'art. 6 del decreto-legge 80 del 2021 definisce gli obiettivi del nuovo strumento, ne circoscrive l'ambito applicativo soggettivo e oggettivo, fissa i termini entro cui adottare il Piao ogni anno e determina le sanzioni per la mancata adozione dello stesso.

24 giugno 2022, n. 81, con cui sono stati individuati i piani assorbiti dal Piao⁵, e del d.M. 30 giugno 2022, n. 132, che ne ha delineato il contenuto e la struttura, definendo anche le modalità semplificate per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti. L'entrata in vigore dell'intera disciplina del Piao ha attraversato un *iter* particolarmente intricato, dovuto alle reiterate dilazioni dei termini per l'adozione degli atti attuativi e conseguentemente per l'approvazione dei primi piani, generando significative incertezze operative. Il Consiglio di Stato, attraverso i pareri rilasciati sulla bozza dei regolamenti, ha contribuito a plasmare la configurazione finale della disciplina attuativa, indirizzando e suggerendo modifiche sostanziali che hanno di fatto mutato l'impostazione originaria pensata dal legislatore-governo (Napolitano, 2022; Mattoscio, 2022; Tarli Barbieri, 2022). Parallelamente, è stato affidato al Dipartimento della Funzione pubblica (d'ora in poi Dfp) e all'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito Anac) il compito di monitorare l'attuazione della disciplina del Piao, al fine di identificare ulteriori adempimenti incompatibili con il piano e di valutare la reale utilità degli adempimenti contenuti nei piani non inclusi nel Piao.

Il Piao si articola in tre sezioni principali, che devono essere elaborate secondo una visione integrata: “Valore pubblico, Performance e Anticorruzione”, “Organizzazione e Capitale umano” e “Monitoraggio”, a cui si aggiunge una scheda introduttiva dell'amministrazione⁶. Sono stati individuati alcuni profili di rilievo – che tuttavia non saranno esaminati nel dettaglio in questa sede – tra cui figurano il rispetto dell'ordine logico sequenziale della pianificazione strategica, il riconoscimento del carattere preliminare dell'analisi del contesto esterno ed interno e della mappatura dei processi rispetto all'intero processo di pianificazione e la particolare attenzione alla fase di monitoraggio⁷.

Un elemento particolare innovativo del Piao è la sezione dedicata a “Organizzazione e Capitale umano”, articolata in tre sottosezioni, che riguardano la struttura organizzativa, l'organizzazione del lavoro agile e il piano triennale dei fabbisogni di personale. Questa parte del piano evidenzia il forte legame tra le funzioni istituzionali, il disegno organizzativo e la gestione del personale. In passato, l'obiettivo di considerare congiuntamente tali aspetti era stato compromesso da scelte autoreferenziali motivate più da interessi interni del personale che da esigenze di sviluppo organizzativo dell'amministrazione (Merloni, 2022; Agus *et al.*, 2021; Mattarella, 2017; D'Alterio, 2016; Talamo, 2012).

Con l'introduzione del Piao, invece, si ripristina un ordine logico in cui il disegno organizzativo dell'amministrazione è progettato a partire dalle funzioni da svolgere e, a

-
5. Tale d.P.R. individua i sette piani assorbiti dal Piao, ossia: il Piano triennale dei fabbisogni di personale, il Piano delle azioni concrete, il Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, il Piano della *performance*, il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Piano organizzativo del lavoro agile e il Piano di azioni positive.
 6. Per la descrizione delle sezioni e sottosezioni del Piao, si rinvia al d.M. 30 giugno 2022, n. 132.
 7. Sia consentito rinviare per un approfondimento a Cossiga, 2024.

sua volta, l'organizzazione del personale sia adeguata a tale configurazione, rompendo finalmente il circolo vizioso che ha caratterizzato il panorama italiano del lavoro pubblico negli ultimi decenni. Nel nuovo sistema, la pianificazione strategica delle risorse umane si adatta alle esigenze organizzative attuali e alle prospettive di innovazione del disegno organizzativo stesso. In tal modo, si prevede una necessaria considerazione preventiva delle questioni organizzative in vista della pianificazione del personale. È attraverso la struttura organizzativa che ciascuna amministrazione può ottimizzare i propri “risultati” e “impatti”, sfruttando al meglio le risorse umane, finanziarie e tecnologiche a disposizione.

Un'altra importante novità riguarda la collocazione all'interno dello stesso piano della pianificazione dell'organizzazione del personale pubblico, degli obiettivi di valore pubblico, di *performance* e delle misure di anticorruzione. Se in passato soltanto alcuni autori avevano sostenuto la funzionalizzazione diretta dell'organizzazione alla creazione del benessere della collettività di riferimento, adesso, con il Piao, questa idea trova un riscontro normativo. Pertanto, il disegno organizzativo e la gestione del lavoro pubblico sono pianificati non più in modo autoreferenziale, ma come mezzo per svolgere nel modo migliore le funzioni e raggiungere gli obiettivi di valore pubblico. L'effetto è quello di funzionalizzare direttamente le questioni relative all'organizzazione e alla gestione delle risorse umane alla creazione di valore pubblico. In questo modo, si sottolinea che l'organizzazione non è il fine ultimo, con conseguenti scelte tendenzialmente autoreferenziali, ma deve orientarsi agli interessi pubblici e alla creazione di impatti positivi per la collettività.

4. Il Piao e la creazione del valore pubblico

L'espressione “valore pubblico”, con cui si apre la prima sezione del Piao, ampiamente utilizzata nel dibattito politico e scientifico per il suo carattere fortemente evocativo⁸, viene spesso richiamata in modo generico e senza una piena comprensione del significato attribuitole nell'ambito del *public management*.

È piuttosto recente nel nostro ordinamento ed è un'assoluta novità sul piano normativo. Pur essendo stato oggetto di attenzione negli indirizzi istituzionali italiani sulla pianificazione della *performance* e delle misure anticorruzione (Dfp, 2017; Anac, 2019), il valore pubblico è per la prima riferito direttamente all'organizzazione amministrativa e, in generale, al lavoro pubblico, con alcune implicazioni.

Nella normativa del Piao e nei precedenti documenti relativi alla pianificazione strategica, la creazione di valore pubblico viene definita come un “*incremento di benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale*” e come un “*miglioramento della qualità della vita*” per

8. A testimonianza della crescente attenzione verso il concetto di valore pubblico, presso l'Università degli Studi di Ferrara è stato istituito il Centro di ricerca sul valore pubblico (Cervap).

i cittadini, per il tessuto produttivo, per la comunità di riferimento e per i destinatari di un servizio o per gli utenti. Tuttavia, si tratta di un'espressione dal potenziale fortemente retorico ed ambiguo, da cui derivano difficoltà nel definirne in modo preciso il contenuto.

Il dibattito intorno a tale concetto ha preso avvio a livello internazionale – come accaduto anche per i precedenti paradigmi di *public management* poi interiorizzati dall'Italia⁹ – trovando le sue origini nella letteratura americana di fine anni Novanta¹⁰. In merito, bisogna evidenziare che la concettualizzazione del valore pubblico ha subito un'evoluzione frammentata e non omogenea (Bracci *et al.*, 2018), come dimostra anche la mancanza di un generale consenso in dottrina su cosa sia realmente il valore pubblico e su come possa essere misurato.

Il concetto di valore pubblico è stato sviluppato principalmente come risposta alle criticità del modello del *New Public Management* (di seguito Npm)¹¹. Se da un lato il Npm ha avuto il merito di aver diffuso un approccio manageriale più efficace nel settore pubblico rispetto a modelli precedenti, basati su rigidità di stampo tayloristico (infatti al Npm si deve l'introduzione degli strumenti di pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni), dall'altro lato tale paradigma ha incontrato diversi limiti che ne hanno determinato il superamento (Napolitano, 2015). Infatti, il Npm – che aveva come elemento cardine l'orientamento al mercato e l'enfasi sull'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa – aveva spinto le amministrazioni a effettuare le scelte strategiche alla luce di valutazioni principalmente economiche, svuotando di fatto la sfera pubblica della sua vocazione primaria: la cura di interessi pubblici.

L'idea, dunque, era quella di superare la logica dell'efficienza a ogni costo e riorientare le amministrazioni verso gli “obiettivi finali”, piuttosto che concentrarsi esclusivamente sull'aspetto economico nella realizzazione della missione istituzionale di ogni amministrazione. Attraverso tale concetto si vuole orientare la pianificazione verso un modello più olistico, che valorizzi anche altri “valori” oltre all'efficienza e all'efficacia, in particolare

-
9. Si pensi al c.d. *Traditional Public Administration* (Tpa) e poi il c.d. *New Public Management* (Npm). Per un approfondimento dei vari paradigmi manageriali che si sono susseguiti negli anni, si vedano: Niskanen, 1971; Breton & Wintrobe 1982; O'Flynn, 2007.
 10. La letteratura sul tema concorda nel riconoscere la paternità di tale concetto al lavoro di uno studioso della John F. Kennedy School of Government dell'Università di Harvard: Moore, 1995. Tale opera è stata tradotta in italiano e pubblicata nel 2003, nell'ambito della collana della Scuola superiore di Alta formazione della Regione Lombardia: Moore, 2003.
 11. Il Npm è stato un paradigma di *public management* basato sull'adozione di logiche di mercato tipiche del settore privato e sull'adattamento di strumenti manageriali al fine di perseguire *performance* più efficienti ed efficaci. In particolare, tale paradigma aveva posto l'attenzione sulla necessità di una maggiore responsabilità, flessibilità e orientamento ai risultati nelle amministrazioni, rispetto al modello burocratico tradizionale di stampo tayloristico con l'obiettivo di aumentarne l'efficienza ed efficacia. Per un approfondimento, si veda Barzelay, 2001.

l'equità e la sostenibilità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa. Infatti, viene esplicitato nello schema di piano-tipo allegato al decreto Piao che l'amministrazione debba espressamente individuare obiettivi strategici riguardanti le misure di benessere equo e sostenibile, in linea con i *Sustainable Development Goals* dell'Agenza 2030 adottata dalle Nazioni Unite nel 2015¹².

Evidenzia questo aspetto anche l'Anac, specificando che il valore pubblico è un concetto che “non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili, ma comprensivo di quelli socio-economici” e “che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo” (Anac, 2022). Si tratta di un concetto poliedrico dalle molteplici caratteristiche, alcune delle quali vengono di seguito analizzate. Una prima caratteristica può essere individuata nel focus sull’“impatto”, da intendere come nozione multidimensionale. Nel senso della sua centralità deponeva già l'inclusione del concetto di “impatto” nell’ambito delle dimensioni della *performance* organizzativa, insieme all'efficienza, all'efficacia e allo stato delle risorse interne¹³. Il concetto di valore pubblico vuole fornire un quadro integrato, affinché i soggetti chiamati ad assumere le decisioni attraverso la pianificazione strategica prefigurino in modo sistematico i vari benefici che le diverse azioni da programmare possono produrre.

Pertanto, il valore pubblico sarebbe quel punto di equilibrio tra le diverse dimensioni di impatto (sociale, economico, ambientale, assistenziale, sanitario, socio-occupazionale, etc.) sulle diverse categorie e generazioni di soggetti portatori d'interessi che l'attività e l'organizzazione devono mirare a produrre (Dfp, 2017; Cnel, 2019; Deidda Gagliardo, 2015). In questo modo, il valore pubblico si configura come un concetto multidimensionale che evidenzia l'importanza di una visione complessiva e integrata nella programmazione e poi nella valutazione dell'impatto complessivo delle azioni pubbliche sul benessere della società.

Benché l'espressione “valore pubblico” focalizzi l'attenzione sugli impatti “esterni” all'amministrazione, essa implica un'importante considerazione per i processi che conducono a

12. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dalle Nazioni Unite nel 2015, rappresenta l'intenzione di delineare una strategia di tipo globale e multidimensionale, indicando una serie di Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*) secondo un approccio integrato. Per un approfondimento del tema, si veda Monti, 2023.

13. La nozione di impatto, inteso qui come l'effetto generato dalle attività dell'amministrazione sui destinatari diretti e indiretti e in generale sul contesto socio-economico (Dfp, 2017), è centrale nell'ambito della pianificazione strategica di medio-lungo termine. L'impatto si compone di più dimensioni: può essere un impatto sociale, cioè sulle varie componenti della società (come giovani e anziani), nonché sulle condizioni sociali; un impatto economico, cioè che incide sulle componenti del tessuto produttivo (istituzioni, imprese, terzo settore, etc.) nonché sulle relative condizioni economiche; impatto ambientale, cioè l'impatto sulle varie componenti del contesto morfo-geologico in cui opera l'amministrazione e sulle relative condizioni ambientali rispetto a quelle di partenza. Il valore pubblico si pone come concetto di sintesi tra queste varie dimensioni d'impatto, nell'ambito di questo a sua volta qualificate come dimensioni di “benessere” o di “valore” (Benington, 2011).

tali effetti (Alford, 2008; Benington, 2011). Dunque, una pubblica amministrazione produce valore pubblico quando realizza un incremento equilibrato sia degli impatti “esterni” (nelle diverse dimensioni e su diverse categorie e generazioni di soggetti) sia degli impatti “interni” (in termini di efficienza, efficacia e salute delle risorse)¹⁴.

Si potrebbe affermare che il concetto di valore pubblico determina il passaggio da quella che era stata indicata come “amministrazione *performance-oriented*” o “amministrazione di risultato”, incentrata sui risultati da realizzare, a quella che potrebbe essere definita come “amministrazione *outcome-oriented*”, cioè focalizzata sugli impatti che i risultati delle strategie devono generare sulla collettività di riferimento, sia in termini di impatti “esterni”, cioè sulla comunità di riferimento, sia in termini di impatti “interni”, dunque sull’organizzazione e sul capitale umano. A livello organizzativo, la creazione di valore pubblico così inteso implica un cambiamento dal semplice monitoraggio delle attività o dei risultati alla valutazione dell’impatto effettivo e del contributo a lungo termine di queste attività sulla società (Horner *et al.*, 2011). Si tratta di guardare oltre la quantità e la qualità del lavoro svolto o dei servizi erogati e considerare in che modo questi migliorino la vita delle persone, contribuiscano al benessere della comunità e alla realizzazione di obiettivi pubblici di più ampio respiro. Dunque, mediante l’inserimento degli obiettivi di valore pubblico nell’ambito del Piao, si vuole promuovere un cambiamento di paradigma nella pianificazione strategica per fronteggiare la scarsa qualità degli obiettivi fissati. Non è più sufficiente raggiungere gli obiettivi prefissati e fornire servizi, ma è necessaria una valutazione della strategia complessiva (*performance*, anticorruzione, organizzazione e capitale umano) in termini di impatti prodotti sulla collettività al fine di incrementarne il benessere.

Una terza caratteristica del concetto di valore pubblico è rappresentata da una rinnovata centralità nell’ambito del processo di pianificazione strategica per instaurare un dialogo sia interno all’amministrazione (tra i vertici politico-amministrativi e i dirigenti), che esterno alla stessa (tra i vertici politico-amministrativi e i portatori d’interesse). Infine, si individua un’ulteriore caratteristica del valore pubblico nel suo comporsi di elementi oggettivi, che possono essere concretamente misurati (Bryson *et al.*, 2014). Infatti, nell’ambito del Piao, il concetto di valore pubblico mira a fornire sia un quadro concettuale per inquadrare e integrare le varie sezioni del Piao, sia una tecnica operativo-manageriale per poter concretamente verificare quanto realizzato (Benington & Moore, 2011). Dunque, il concetto di valore pubblico ha una valenza sia teorica sia pratica, in quanto rappresenta una guida adattabile al contesto di ciascuna amministrazione in termini di “orizzonte”, ma fornisce anche tecniche per una gestione pubblica più adattiva ed efficace. La misurazione del valore pubblico costringe le amministrazioni a indicare nel Piao in modo esplicito i tipi di valore

14. Quella appena descritta è la nozione di valore pubblico “in senso ampio”, che viene accolta nell’ambito del Piao, in contrapposizione a quella “in senso stretto” che non include anche gli impatti interni sull’amministrazione stessa, accolta invece nell’ambito di Dfp 2017. In questo senso viene affermato sia da Anac, 2022, sia dalla dottrina in materia, per cui si veda Deidda Gagliardo & Saporito, 2021.

pubblico che si vogliono creare, il che porta a un aumento delle *performance*. Proprio perché il valore pubblico sposta l'attenzione sugli impatti, è evidente che la sua misurazione debba essere effettuata nel medio e lungo termine. I governi, dettati dai cicli elettorali, tendono inevitabilmente a concentrarsi sul breve termine, ma le pubbliche amministrazioni hanno la responsabilità di concentrarsi sull'interesse pubblico a lungo termine e di agire come custodi della sfera pubblica anche nell'interesse delle future generazioni. Peraltro, proprio in ragione dell'apprezzabile lasso temporale che intercorre tra l'attività dell'amministrazione e la generazione del valore pubblico e del parziale controllo nella creazione dello stesso, per via delle interazioni sullo stesso territorio con altri soggetti o per variabili di tipo esterno, potrebbe essere difficile misurare il valore pubblico. A tal fine, si deve ricorrere all'utilizzo d'indicatori di ciascuna delle dimensioni di impatto, che devono corrispondere agli obiettivi individuati. A livello di misurazione, il valore pubblico potrebbe essere definito come la media degli indicatori di impatto delle quattro dimensioni di performance organizzativa (impatto, efficienza, efficacia, salute delle risorse) (Deidda Gagliardo & Saporito, 2021).

Nella letteratura economico-aziendale, di recente ampiamente citata con riferimento al Piao anche dalla dottrina giuridica, si afferma che la creazione di valore pubblico a favore dei cittadini e delle imprese rappresenta “*la missione istituzionale delle amministrazioni*” (Deidda Gagliardo, 2016)¹⁵. Peraltro, come noto, la qualifica di missione istituzionale, intesa come ragion d'essere delle amministrazioni, è sempre stata attribuita alle funzioni assegnate dalla legge alle pubbliche amministrazioni. Secondo la dottrina amministrativistica, infatti, le funzioni dovrebbero rappresentare “*il principio ordinatore dell'organizzazione e dell'attività amministrativa*” (Torchia, 2009) e a maggior ragione della loro pianificazione. Alla luce dell'analisi fin qui svolta, se è evidente la mancanza di coincidenza tra i due concetti, è altrettanto evidente l'esistenza di un collegamento tra di essi. Invero, il valore pubblico finisce per integrare e affiancare le funzioni dell'amministrazione, in un'ottica complessivamente orientata a una gestione più dinamica dell'organizzazione stessa. Con l'introduzione del concetto di valore pubblico nel Piao, ad esempio, l'assetto organizzativo non deve essere modellato soltanto sulle funzioni attribuite all'amministrazione, ma anche sugli obiettivi di valore pubblico individuati all'inizio dello stesso Piao. Pertanto, si aggiungono alle funzioni delle esplicite finalità relative alla realizzazione di scopi collettivi, ai quali i cittadini attribuiscono altrettanto valore rispetto all'espletamento delle funzioni stesse.

Si potrebbe affermare che il tradizionale assunto secondo cui “*in principio sono le funzioni*” (Giannini, 1957), riferito all'organizzazione amministrativa e al personale pubblico, stia subendo un'importante evoluzione: la pianificazione non deve più essere basata esclusivamente sulle specifiche funzioni dell'amministrazione, ma anche sugli obiettivi di valore pubblico, che si affiancano alle funzioni stesse.

15. Si vedano i contributi di E. Deidda Gagliardo, che sono citati dalla maggior parte degli scritti finora pubblicati sul tema del Piao e del suo orientamento al valore pubblico.

Riflessioni conclusive

Nonostante le buone intenzioni del legislatore, è forte il rischio che il Piao si riduca a una mera sommatoria dei piani in esso confluiti oppure a un loro coordinamento, senza determinare alcun cambiamento in termini d'integrazione dei processi di pianificazione strategica. Una criticità deriva dal fatto che l'unificazione di diversi strumenti pianificatori già previsti dall'ordinamento (rimanendo fermo il rispetto delle discipline di settore vigenti, che non risultano abrogate¹⁶), pur rispondendo a un'esigenza di semplificazione, potrebbe determinare una duplicazione di adempimenti, in quanto i contenuti degli stessi non sono stati rivisti in sede normativa ai fini di una loro maggiore integrazione. In aggiunta, sarebbe necessario un coordinamento anche con altri plessi normativi, come il d.lgs. 286 del 1999, ad esempio con la norma che prevede la c.d. Direttiva del Ministro, i cui contenuti risultano di fatto assorbiti nel Piao.

Tuttavia, con riferimento al rafforzamento della gestione strategica delle risorse umane, il Piao conserva il potenziale per configurarsi, nel lungo termine, come uno strumento capace di favorire lo sviluppo di capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. In aggiunta, un aspetto centrale per la corretta elaborazione del Piao sarà la sua coerenza con gli altri strumenti di pianificazione, sia a livello delle singole amministrazioni che a livello nazionale (si pensi, rispettivamente, ai Piani triennali di analisi e valutazione della spesa o al nuovo Piano strutturale di bilancio).

In questo contesto, il monitoraggio sull'attuazione del Piao e la formazione di coloro che si occupano dei processi di formazione si configurano come fattori determinanti per il successo della riforma della pianificazione strategica.

Infine, il concetto di valore pubblico potrebbe assumere un ruolo determinante per il futuro sviluppo della pianificazione strategica, configurandosi come una "bussola" per orientare le azioni amministrative. Tuttavia, nelle prime esperienze di attuazione dei Piao, questo potenziale è stato solo parzialmente compreso. Salvo alcune eccezioni virtuose, la maggior parte delle amministrazioni non è riuscita a cogliere pienamente il significato di tale concetto, limitandosi ad una definizione superficiale degli obiettivi correlati e trascurando l'importanza di elaborare indicatori specifici di impatto per misurare concretamente il valore pubblico.

Si rimane in attesa delle linee guida dell'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico e dell'adozione dei Piao per il triennio 2025-2027, che potranno offrire ulteriori spunti di riflessione e nuove prospettive di sviluppo.

16. Ai sensi dell'art. 6, co. 1, le pubbliche amministrazioni adottano annualmente il Piao "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".

Riferimenti Bibliografici

- Agus, D., Argiolas, B., Ciccarelli, G., Cimino, B., D’Alterio, E., Giurickovic Dato, A., Mattarella, B.G., Rivellini, G., Screpanti, S., & Tonetti, A. (2021). La gestione del personale tra incentivi e disincentivi. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4.
- Ales, E. (2005). La programmazione “impossibile”? I vincoli legali ai percorsi organizzativi delle pubbliche amministrazioni nella strategia del “ridimensionamento” delle risorse umane. *Diritti lavori mercati*, 3.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38, 2.
- Autorità Nazionale Anticorruzione (2019). *Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021*.
- Autorità Nazionale Anticorruzione (2022). *Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024*.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Battini, S., & Gasparrini, S. (2020). Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia. *Rivista quadrimestrale dell’Inapp SINAPPSI*, 1.
- Battini, S. (2015). *Il personale*, in Cassese, S. (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo* (V edizione). Milano: Giuffrè.
- Benington, J. (2011). *From Private Choice to Public Value?*, in Benington, J., & Moore, M. H. (a cura di), *Public Value. Theory and Practice*. Bloomsbury Publishing, Palgrave Macmillan.
- Bevilacqua, D., Carbonara, L., Caroli Casavola, H., Carotti, B., Cassese, S., Ciccodicola, C., Gnes, M., Lacava, C., Melis, G., Ramotti, C., Sgueo, G., & Spanicciati, F. (2021). Il reclutamento: buone pratiche. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4.
- Bevilacqua, M. (2023). L’Osservatorio nazionale sulla capacità amministrativa. *Giornale di diritto amministrativo*, 4.
- Bonura, H. (2019). *Pianificazione e analisi dei fabbisogni*, in Amoroso, G., Di Cerbo, V., Fiorillo, L., & Maresca, A. (a cura di), *Lavoro Pubblico*. Milano: Giuffrè.
- Bracci, E., Papi, L., Biagioni, M., Deidda Gagliardo, E., & Bruns, H. (2018). Public value and public sector accounting research: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 31(1).
- Breton, A., & Wintrobe, R. (1982). *The logic of Bureaucratic Conduct: An Economic Analysis of Competition, Exchange and Efficiency in Private and Public Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4).
- Carmosio, C., Del Gatto, S., Di Mascio, F., Giardino, E., Lacava, C., Mazzarella, M., Morlino, E., Natalini, A., Rubichini, P., Sabato, G., Schneider, E., Sciascia, G., Screpanti, S., Sgueo, G., & Torchia, L. (2021). Lo Stato dell’amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4.
- Cepiku, D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Cnel (2022). *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici 2022*.
- Cnel (2019). *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici 2019*.

- Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, costituito da Fabbrini, S., Christiansen, T., Héritier, A., Lazar, M., Mattarella, B.G., Saporito, R., Severino, P., Bonisoli, A., Panucci, M., D'Orlando, E., Bonura, H., & Bolognino, D. (2022). *Rapporto 2022*.
- Cossiga, C. (2024). La riforma della pianificazione strategica nelle pubbliche amministrazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione. *Forum di Amministrazione in Cammino*.
- D'Alterio, E. (2017). Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni. *Giornale di diritto amministrativo*, 5.
- D'Alterio, E. (2016). La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni, *Giornale di diritto amministrativo*, 5.
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico. *Rivista italiana di Public Management*, 4, 2.
- Deidda Gagliardo, E. (2016). Fallimento e rinascita della valutazione della performance nella prospettiva del Valore Pubblico: l'orizzonte della Riforma Madia. *Rivista quadrimestrale di analisi economica e sociale*, 1.
- Deidda Gagliardo, E. (2015). *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*. Roma: Rirea.
- Dipartimento della Funzione pubblica (2017). Linee guida per il Piano della performance. Ministeri, 1.
- Esposito, M. (2018). Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature “di seconda mano”. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3.
- Fiorentino, L. (2022). *Introduzione*, in Mattarella, B.G., Fiorentino, L., & Cardone, M. (a cura di), *L'attuazione del Pnrr. Uno sguardo al futuro*. I quaderni della Rivista *Amministrazione in Cammino*.
- Giannini, M.S. (1957). In principio sono le funzioni. *Amministrazione civile*, 1.
- Horner, L., Lekhi, R., & Blaug, R. (2006). *Deliberative democracy and the role of public managers*. Report of The Work Foundation.
- Martinez, T. (1971). *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto* (vol. XXI). Torino: Giuffrè.
- Mattarella, B.G. (2023). *Lezioni di diritto amministrativo* (III edizione). Torino: Giappichelli.
- Mattarella, B.G. (2017). *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Mattosio, A. (2022). Lo schema di regolamento sul Piano integrato di attività e organizzazione. *Amministrazione in Cammino*.
- Merloni, F. (2022). Il d.lgs. 165 del 2001 e l'organizzazione delle competenze professionali dei funzionari pubblici. *Diritto amministrativo*, 2.
- Ministro per la pubblica amministrazione (2023). Direttiva su Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
- Monti, L. (2023). *L'emersione dello sviluppo sostenibile a livello internazionale, europeo e nazionale*, in Mattarella, B.G. (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*. Torino: Giappichelli.
- Moore, M.H. (2003). *La creazione di valore pubblico: la gestione strategica nella pubblica amministrazione*. Milano: Guerini e Associati.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Napolitano, G. (2022). Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e Pnrr. *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2.

- Napolitano, G. (2015). Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2.
- Nicosia, G. (2019). La complicata evoluzione del controllo gestionale sul “capitale umano” nelle pubbliche amministrazioni. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- O'Flynn, J., (2007), From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3).
- Presidente del Consiglio dei Ministri (15 novembre 2001). Direttiva, Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002.
- Talamo, V. (2019). Impatto della digitalizzazione e nuove modalità di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni: le sfide e le opportunità. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3.
- Talamo, V. (2012). *Il rapporto fra legge e contrattazione collettiva ai tempi della legge Brunetta*, in Gardini, G. (a cura di). *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*. Bologna: Bononia University Press.
- Tarli Barbieri, G. (2022). Se la qualità della legislazione è presa sul serio... Note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un “anomalo” regolamento in delegificazione. *Osservatorio sulle fonti*, 1.
- Torchia, L. (2009). *Il sistema amministrativo italiano*. Bologna: Il Mulino.