

Amministrare per processi. Il PNRR, il PIAO e il Business Process Reengineering nelle Pubbliche Amministrazioni: un'occasione da non perdere

*Antonino Ripepi**

SOMMARIO: 1. La reingegnerizzazione dei processi nelle Pubbliche Amministrazioni: lineamenti teorici - 2. Non solo teoria del management pubblico: il CCNL 31 marzo 1999 e l'introduzione di sistemi premianti - 3. BPR e Amministrazioni. Il ruolo del dirigente - 4. Il trust management - 5. Un'occasione da non perdere per la reingegnerizzazione dei processi: il PNRR e il PIAO - 6. Conclusioni.

1. La reingegnerizzazione dei processi nelle Pubbliche Amministrazioni: lineamenti teorici.

L'art. 6 D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che, nelle amministrazioni pubbliche, l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche, siano determinate sulla base della verifica dei fabbisogni effettivi e in funzione delle finalità di accrescimento dell'efficienza, della razionalizzazione del costo del lavoro, del contenimento della spesa complessiva per il personale e della migliore utilizzazione delle risorse umane.

La ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche deve essere valutata periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché, ove risulti necessario, a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni, adottando allo scopo gli atti previsti dal proprio ordinamento e, nel caso di variazioni alle dotazioni organiche già determinate, con l'approvazione dell'organo di vertice di ciascun Ente. La riorganizzazione in esame deve avvenire in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale.

In questo contesto sistematico, le Pubbliche Amministrazioni moderne, anche a seguito della diffusione delle dottrine del *management* pubblico a far data dagli anni '80 del secolo scorso, si indirizzano sempre più verso logiche di processo e non di mero procedimento.

Infatti, mentre il tradizionale procedimento amministrativo, di cui alla L. n. 241/1990, è prescritto da una norma ed è "preordinato per adempiere schematicamente a una serie di azioni predefinite che obbediscono alla legge" (1), il processo è un concetto di derivazione economico-aziendalistica, "strumento gestionale che dà rilievo alla persona, vista nelle sue rela-

(*) Procuratore dello Stato.

(1) In tali termini, A. LIPPI - M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Il Mulino, 2005, p. 91. Gli Autori illustrano ampiamente come il procedimento sia tradizionalmente osservato dalla prospettiva esterna della legge, superiore rispetto agli individui e agli uffici coinvolti nell'azione amministrativa.

zioni all'interno di un gruppo e in grado di far circolare le informazioni in modo fluido" (2).

Il processo, dunque, configura un concetto più ampio rispetto al procedimento amministrativo e alla contigua nozione di "procedura", la quale condivide con il procedimento l'idea della rigida predeterminazione delle azioni (3).

La nozione può essere ulteriormente precisata attraverso la distinzione rispetto al "progetto": quest'ultimo è un evento produttivo unico, con data di inizio e fine, laddove il processo è un evento ripetitivo e standardizzato, connotato da uno o più fornitori e da uno o più clienti interni alla stessa Amministrazione (4).

Attraverso il processo, infatti, si assiste all'inserimento di un *input*, ossia di un variegato materiale di immissione (politiche pubbliche, finanziamenti, stimoli esterni), all'interno di un processo di attuazione (*throughput*) (5), che conduce al risultato tangibile e concreto, in termini di atti, servizi, prodotti (6) (*output*).

Proprio in virtù di tali caratteristiche, l'implementazione di una mentalità per processi incide necessariamente sulle strutture dell'organizzazione amministrativa e rende necessario un costante lavoro di sperimentazione di profili organizzativi innovativi e valutazione degli effetti delle novità introdotte in concreto.

Tradizionalmente, infatti, si tendeva a formalizzare rigidamente la struttura organizzativa in funzione di riduzione dell'incertezza e delle minacce provenienti dal mondo esterno (7). Tuttavia, con il passare del tempo, la dottrina di settore ha preso consapevolezza dell'esistenza di strutture di potere informale affiancate all'organigramma formalizzato (8), connotate da figure quali

(2) E. LEONARDI, *Disegnare i processi. Il metodo Zoom Up. La persona e il gruppo. La comunicazione interna*, FrancoAngeli, 2012, p. 15. L'Autrice evidenzia, altresì, la distinzione tra funzione e processo: mentre la prima è un insieme di uomini e mezzi necessari per lo svolgimento di attività della stessa natura, i processi mettono in relazione funzioni e mezzi di aree diverse per conseguire obiettivi comuni (p. 17).

(3) A. LIPPI - M. MORISI, *op. cit.*, p. 92.

(4) A. GANDOLFI - F. FRIGO MOSCA - R. BORTOLETTO, *Il process mapping in pratica. Descrivere i processi in modo intuitivo. Individuare le lacune, inefficienze, doppiioni. Formalizzare le procedure*, FrancoAngeli, 2014, p. 14.

(5) A. LIPPI - M. MORISI, *op. cit.*, p. 89.

(6) È interessante, peraltro, osservare come non tutti gli studiosi siano concordi circa la completa equiparazione tra P.A. e aziende private, in quanto la prima è preordinata al conseguimento di fini pubblici (ad esempio V. BONANNO e S. FABIANO, nel corso delle rispettive lezioni tenute al Corso di formazione "Co.A 6 - Sessione ordinaria"). Tale non completa equiparabilità rende la "traslazione" delle impostazioni teoriche e dei conseguenti modelli adottati nell'ambito privato particolarmente complessa e oggetto, dunque, di continui approfondimenti.

(7) A. COSTANZO, *Organizzazione e scienza dell'amministrazione negli enti pubblici con approfondimenti per INPS e enti locali*, Edizioni EL, p. 11. L'Autore evidenzia come tale antica concezione sia stata scardinata dalla teoria dei sistemi, la quale può "favorire la costituzione di gruppi di lavoro e di linee di processo responsabili di obiettivi consensualmente definiti o comunque condivisi" (p. 12).

(8) A. LIPPI - M. MORISI, *op. cit.*, p. 48.

i *leaders*, i *gatekeepers* - ossia detentori di una risorsa pregiata e strategica, usata per accrescere il potere personale - e i *relais*, coloro che sono in grado di mediare con altre organizzazioni. D'altronde, la coesistenza di ruoli informali e ruoli formalizzati all'interno dei gruppi è stata individuata anche dai sociologi generali (9) e dai sociologi dell'organizzazione (10).

Ebbene, in una struttura pubblica sempre più caratterizzata da "legami deboli" (11), in cui i rapporti di dipendenza dati dall'autorità si interrompono o funzionano in modo intermittente, una mentalità per processi può condurre al superamento delle rigidità della burocrazia meccanica, caratterizzata da gerarchia, accentramento decisionale, mansioni molto specializzate, strutture "lunghe" e difficoltà comunicative, con tutte le consequenziali inefficienze (12).

La logica di processo, infatti, impone di adottare una *lean organization*, ossia una struttura piatta e flessibile (13), in cui la catena gerarchica si riduce a un rapporto diretto tra vertice decisionale e operatori e i gruppi di lavoro sono polarizzati intorno a singoli progetti, dei quali occorre garantire la qualità, l'efficienza, l'efficacia e la competitività (14).

In tali strutture, che la dottrina definisce adhocistiche (15), l'orientamento al prodotto o al servizio finale fa sì che acquisisca rilievo determinante il reticolo di relazioni interpersonali sussistenti tra gli attori coinvolti. Gli attori di processo, infatti, devono scambiarsi informazioni e coordinare gli sforzi personali in vista del perseguimento di obiettivi in favore del c.d. cliente di processo (16).

2. Non solo teoria del management pubblico: il CCNL 31 marzo 1999 e l'introduzione di sistemi premianti.

D'altronde, l'orientamento alle logiche di processo e al prodotto finale, piuttosto che al mero adempimento e alla logica burocratica, non è rimasto cristallizzato unicamente negli scritti teorici di *management* citati, ma ha ricevuto consacrazione giuridica nel CCNL 31 marzo 1999.

Esso, infatti, ha inteso superare la vetusta logica del "mansionario", in virtù della quale il dipendente si limitava allo svolgimento pedissequo di attività specifiche individuate dal contratto di lavoro individuale, peraltro inter-

(9) F. FERRAROTTI, *Manuale di sociologia*, Laterza editore, 1992, pp. 66 ss.

(10) M. CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, Milano, ETAS, 1969.

(11) Espressione di K. WEICK, *Educational organizations as loosely coupled systems*, in *Administrative science quarterly*, 21, 1976, pp. 1-19.

(12) A. LIPPI - M. MORISI, *op. cit.*, p. 58.

(13) La dottrina discute anche di "azienda corta": A. COSTANZO, *op. cit.*, p. 305.

(14) Sono i concetti alla base di *Lean management. Cose mai dette*, A. PAYARO, Esculapio editrice, 2017, pp. 2 ss.

(15) Il termine, coniato da A. TOFFLER nel suo *Future Shock* del 1970, è etimologicamente legato all'espressione latina *ad hoc* e identifica organizzazioni estemporanee, rapsodiche, funzionalizzate a un singolo obiettivo e destinate a sciogliersi dopo il suo raggiungimento.

(16) E. LEONARDI, *op. cit.*, p. 33.

pretate spesso in modo restrittivo, al fine di ricercare una flessibilità interna del lavoro pubblico.

In tale ottica, il CCNL citato ha introdotto quattro ampie categorie professionali, all'interno di ognuna delle quali ha definito delle declaratorie e dei profili professionali, imponendo, peraltro, che lo sviluppo della retribuzione sia correlato alle competenze professionali del lavoratore.

Ciò implica "una forte autonomia organizzativa in tema di definizione del sistema dei ruoli professionali e descrizione del contenuto della prestazione lavorativa" (17) e consente l'arricchimento professionale dei lavoratori sia in termini orizzontali, attraverso la definizione di profili che contengano all'interno un'ampia gamma di mansioni tra loro *equivalenti*, che in termini verticali, individuando percorsi di sviluppo professionale funzionali a premiare il merito.

Questa impostazione è stata autorevolmente confermata dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, che ha statuito la correttezza dell'esercizio del potere privatistico della P.A. nell'esercizio dello *ius variandi*, purché nell'ambito del profilo professionale esigibile (18).

Inoltre, anche l'ARAN, nell'orientamento applicativo CFL95, ha affermato che "3.3. *Condizione necessaria e sufficiente affinché le mansioni possano essere considerate equivalenti è la mera previsione in tal senso da parte della contrattazione collettiva (...)* 3.4. *Tale nozione di equivalenza in senso formale, mutuata dalle diverse norme contrattuali del pubblico impiego, comporta che tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili e l'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro*" (19) (enfasi aggiunta).

Successivamente, l'evoluzione normativa, in sinergia con le disposizioni del CCNL, ha delineato un sistema organizzativo sempre più orientato al risultato, introducendo riconoscimenti e gratificazioni economiche precedute da valutazioni meritocratiche (20) operate, tra l'altro, mediante il paradigma della flessibilità operativa e dell'orientamento alla soddisfazione dell'utenza ed affidate ad organi terzi (nuclei/organismi indipendenti di valutazione) nell'ambito del sistema di valutazione della *performance*, introdotto dal D.Lgs. n. 150/2009 e implementato dal D.Lgs. n. 74/2017.

Tra l'altro, anche gli artt. 14 e 17 funzioni centrali 2019-2021, nonché gli

(17) R. GIOVANNETTI, *I profili professionali negli enti locali: un possibile modello di descrizione del lavoro*, in <https://net.cisl.it/~cisluniversita.lecce/FOV3-0008318B/FOV30006BCFA/Profili%20professionali%20e%20descrizione%20del%20lavoro.PDF?Plugin=Block>, p. 2.

(18) Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, 12 febbraio 2021, sent. n. 3666.

(19) In <https://www.aranagenzia.it/component/content/article/7662-funzioni-locali-emergenza-covid-19/10878-cfl95.html>.

(20) M.G. BAGNATO, *Il sistema di valutazione della prestazione come leva di sviluppo*, in A. PISTONI (a cura di), *Corporate performance management*, Hoepli, 2009, pp. 178-188.

artt. 14 e 15 CCNL funzioni locali 2019-2021 (21), ancorano le progressioni all'interno dell'area e tra le aree alla pregressa valutazione positiva della *performance*, attribuendo rilevanza, altresì, all'esperienza maturata e alle competenze acquisite a seguito di percorsi formativi.

Questo impone il transito da strutture burocratiche e rigide a logiche di processo, non più rinviabili in una Pubblica Amministrazione che voglia definirsi al passo con i tempi.

L'organizzazione moderna, infatti, richiede non soltanto una *lean production*, ma anche flessibilità e integrazione organizzativa, connotata dalla "focalizzazione sulla minimizzazione dello spreco delle risorse produttive di fatica umana" (22), spreco che, invece, rischia di essere favorito da approcci rigidi e poco tesi alla condivisione dell'obiettivo finale.

3. BPR e Amministrazioni. Il ruolo del dirigente.

Le conseguenze pratiche di tale impostazione teorica devono essere contestualizzate in un assetto magmatico e complesso quale le moderne Amministrazioni, istituzionalmente chiamate a potenziare le proprie capacità progettuali a seguito delle innovazioni del PNRR e all'organizzazione efficiente delle risorse, umane e strumentali, già in forza all'Amministrazione o di prossima acquisizione.

In tale quadro, risulta centrale il ruolo del dirigente (o, negli enti locali, del Segretario comunale e, laddove presente, del *city manager*), oggi tenuto a recitare non solo il tradizionale ruolo di "garante della legalità", ma anche - appunto - di "facilitatore di processi" (23), esercitando la propria *leadership* allo scopo di motivare e aggregare gli attori dell'organizzazione comunale intorno ai processi che caratterizzano la vita quotidiana dell'Ente.

È necessario che si attui nella pratica quotidiana quella che gli studiosi del *management* pubblico definiscono *learning organization*, ossia la struttura che "organizza il processo di acquisizione e sviluppo delle competenze, facendolo passare da fatto individuale a fatto collettivo (sistematico) spontaneamente organizzato" (24) (enfasi aggiunta).

Il dirigente, infatti, riveste un ruolo strategico nel favorire il c.d. *apprendimento organizzativo* (25), nel quale le conoscenze non sono gelosamente e rigidamente custodite dai rispettivi detentori, ma circolano in una

(21) P. MONEA - G. PIZZICONI (a cura di), *Il nuovo CCNL Funzioni locali. Commento alla nuova disciplina per il personale del comparto*, Maggioli, 2023.

(22) L. CINQUINI - A. QUAGLI, *Organizzazione snella e apprendimento*, in A. COSTANZO, *op. cit.*, p. 205.

(23) G. GABRIELLI, *Comunicazione organizzativa e vantaggio competitivo*, in A. COSTANZO, *op. cit.*, p. 201.

(24) *Ibidem*.

(25) S. BARILE - M. CALABRESE - F. IANDOLO - N. GIUDICE, *L'apprendimento organizzativo: un'analisi dello sviluppo paradigmatico*, in *Esperienze d'impresa*, n. 1/2013, FrancoAngeli, pp. 1-31.

logica di collaborazione, dialogo e conseguente *benessere organizzativo* (26), concetto che, lungi dall'essere meramente teorico (27), è stato reso prescrittivo dall'art. 7, c. 1, D.Lgs. n. 165/2001 e ricondotto alla responsabilità del dirigente pubblico (28).

Questi, dunque, deve avere la capacità di diagnosticare lo stato dei processi negli Enti in cui opera e, in caso di necessità, reingegnerizzare i medesimi. Il riferimento teorico concerne il *Business Process Reengineering* (BPR), ossia l'intervento organizzativo sui processi che non rispondono più alle necessità della struttura (29).

Come sopra accennato, costituisce un *prius* logico rispetto alla reingegnerizzazione dei processi la capacità di analizzare lo stato degli stessi in rapporto alle dotazioni di personale, agli inquadramenti contrattuali dei dipendenti effettivamente in servizio e alle loro effettive attitudini e sfere di conoscenze e competenze, non sempre coerenti rispetto alle attività in concreto loro affidate. Il fine è quello di diagnosticare lo stato dei processi negli Enti in cui si opera e, in caso di necessità, adottare i provvedimenti più opportuni e tempestivi per garantire un accettabile standard di erogazione di servizi pubblici tanto in settori di rilievo quotidiano quanto in eventuali nuove attività.

La riprogettazione radicale può transitare attraverso varie esperienze, tra cui la concezione delle attività dell'Ente in parallelo anziché in sequenza, la ricomposizione di attività frammentate tra più uffici con possibili conflitti di competenza facilmente evitabili, l'eliminazione di attività non produttive di valore pubblico, la categorizzazione e differenziazione dei flussi nei processi (30) e, infine, il *Business Reengineering*, consistente in un "intervento radicale su un flusso di compiti/attività che, ponendo al centro l'esigenza del cliente, corrisponde a un processo aziendale, per poi responsabilizzare uno specifico team su tale processo" (31).

4. *Il trust management.*

Il *Business Process Reengineering* si colloca in un contesto di incertezza,

(26) O. IPPOLITI, *Il concetto di salute/benessere organizzativo*, in AA.VV., *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni*, 2012, disponibile in <https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/benessere-org/Il-benessere-il-clima-e-la-cultura-delle-organizzazioni.pdf>, pp. 19 ss.

(27) S. GIUFFRIDA, *Il concetto di clima organizzativo*, in AA.VV., *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni* cit., pp. 31 ss.

(28) Negli enti locali di piccole dimensioni, invece, ci si dovrebbe riferire ai Responsabili di servizio, coordinati dal Segretario comunale.

(29) S. FRASCHERI, *Business Process Reengineering*, Una guida pratica per mappare e reingegnerizzare i processi aziendali, FrancoAngeli, 2020.

(30) G. LAZZI, *Reingegnerizzazione dei processi*, Contributo al libro "Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso", 1999, disponibile in https://www.unica.it/UserFiles/File/Direzioni/Diruma/progetto_aurora/Lazzi.pdf, pp. 19-20.

(31) A. COSTANZO, *op. cit.*, p. 310.

connotato da “non-linearità, discontinuità e ... mutevolezza” (32), in cui gli interlocutori con i quali le organizzazioni (non solo pubbliche) devono interagire sono aumentati e i rapporti risultano sempre meno regolamentati da sistemi normativi certi e condivisi e “sempre più lasciati alla capacità degli attori di costruire legami e di esercitare influenze” (33).

Per superare l’incertezza, appare indispensabile far leva su una forma di capitale di tipo relazionale (34): la fiducia (35). Essa può essere definita alla stregua di un meccanismo di controllo di tipo alternativo alle formalizzazioni legali proprie delle strutture gerarchiche, particolarmente efficace nelle strutture a rete (36), in quanto è moltiplicatore delle alternative possibili (37), consentendo l’apertura verso il nuovo.

Tra le variabili organizzative che contribuiscono a creare fiducia, nell’ottica del c.d. *trust management* (38), parte della dottrina ha individuato la cooperazione, intesa quale iniziativa comune per il cui esito sono necessarie le azioni di tutti gli attori coinvolti, e in cui un’azione necessaria di almeno uno di essi non sia controllabile dagli altri (39).

Altra variabile è costituita dalla comunicazione, legata alla fiducia in modo bidirezionale nella misura in cui aumenta la qualità e quantità delle interazioni. Uno stile comunicativo trasparente, infatti, allinea le percezioni e le aspettative delle parti, riducendo i margini di interpretazione soggettiva e aumentando la probabilità che le attese nei confronti dell’altro siano realistiche e vengano soddisfatte (40).

La fiducia, a sua volta, influenza positivamente gli aspetti della vita lavorativa che presuppongono reciprocità negli scambi: il grado di impegno manifestato nell’attività lavorativa e la condivisione e sviluppo delle conoscenze. Circa quest’ultimo aspetto, si è scritto che l’apprendimento umano è basato su affermazioni verbali o scritte di altri, e ciò che si apprende è influenzato in modo significativo dal grado in cui si crede alle fonti informative in assenza

(32) F. D’EGIDIO, *Il capitale umano e il contributo del bilancio dell’intangibile*, in R. PANZARANI (a cura di), *Gestione e sviluppo del capitale umano*, FrancoAngeli, 2004, p. 29.

(33) M.L. FARNESE - C. BARBERI, *Costruire fiducia nelle organizzazioni. Una risorsa che genera valore*, FrancoAngeli, 2010, p. 71.

(34) A. MUTTI, *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Il Mulino, 1998.

(35) E. ROCCO FRAENKEL HAEBERLE, *L’organizzazione della fiducia. Negoziazione e comunicazione mediata da computer*, Carocci, 2001.

(36) W.E. CREED - R.E. MILES, *Trust in organizations: a conceptual framework linking organizational forms, managerial philosophies, and the opportunity costs of control*, in R.M. KRAMER - T.R. TYLER, *Trust in organizations: frontiers of theory and research*, Sage, Thousand Oaks, 1996, p. 30.

(37) S. CASTALDO, *Fiducia e relazioni di mercato*, Il Mulino, 2002, p. 40.

(38) ID., *Trust management*, in R. FIOCCA (a cura di), *Rileggere l’impresa*, Rizzoli, 2007, pp. 27-48.

(39) B. WILLIAMS, *Strutture formali e realtà sociale*, in D. GAMBETTA (a cura di), *Le strategie della fiducia. Indagini sulla razionalità della cooperazione*, Einaudi, 1989, p. 10.

(40) M.L. FARNESE - C. BARBERI, *op. cit.*, pp. 89-90.

di un riscontro indipendente (41). Pertanto, senza la fiducia, le iniziative di sviluppo della conoscenza sono destinate a fallire (42).

Per tutte queste ragioni, è necessario implementare la fiducia in ambito organizzativo, promuovendo un mercato della conoscenza in cui la fiducia sia visibile, diffusa e la credibilità dell'impegno parta dal vertice, ossia dai livelli superiori di *management*, definendo norme e valori dell'intera struttura (43) e favorendo processi di condivisione del potere e del controllo attraverso il meccanismo della delega, espressivo di stima e fiducia nei confronti dei collaboratori (44).

La fiducia, dunque, diviene competenza organizzativa, ossia la capacità dell'individuo di leggere e decodificare i processi che caratterizzano il contesto nel quale opera e il proprio rapporto con esso, e di comprendere e sottoporre a verificare le strategie che guidano il suo modo di entrare in relazione con il proprio ambiente di interazione (45).

5. *Un'occasione da non perdere per la reingegnerizzazione dei processi: il PNRR e il PIAO.*

La crisi pandemica da Covid-19 ha reso evidente la necessità di poter fare affidamento su istituzioni forti e servizi pubblici efficienti, soprattutto a seguito dell'avvento del Next Generation EU, il quale non dovrebbe risolversi in "un'iniezione di steroidi alla domanda aggregata", ma dovrebbe costituire "un'occasione per costruire nuove basi di crescita e sviluppo economico e sociale", attraverso l'elaborazione di un piano di riforme combinato ad un sistema di monitoraggio non più solo finalizzato a certificare la spesa effettuata, ma incentrato sul valore pubblico generato (46).

È in questo quadro che si inserisce l'introduzione del Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), da parte dell'art. 6 D.L. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in legge 6 agosto 2021, n. 113, quale strumento di pianificazione finalizzato a integrare i singoli strumenti di programmazione previsti dalla normativa previgente in tema di *performance*, anticorruzione, fabbisogno di personale, digitalizzazione, parità di genere e lavoro agile (47). La cifra co-

(41) J.B. ROTTER, *A new scale for the measurement of interpersonal trust*, in *Journal of Personality*, 35, p. 651.

(42) T. DAVENPORT - L. PRUSAK, *Working knowledge: how organizations manage what they know*, trad. it. *Il sapere al lavoro. Come le aziende possono generare, codificare e trasferire conoscenza*, Etas, 2000, pp. 43-44.

(43) *Ibidem*.

(44) M.L. FARNESE - C. BARBERI, *op. cit.*, p. 134.

(45) *Ivi*, p. 136.

(46) E. DEIDDA GAGLIARDO - R. SAPORITO, *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in *Rivista italiana di public management*, Vol. 4, n. 2/2021, p. 198.

(47) Più analiticamente, risultano coinvolti dal processo riformatore: Piano della *Performance* (D.Lgs. n. 150/2009); Piano Esecutivo di Gestione degli enti locali (art. 169 D.Lgs. n. 267/2000); Piano

mune, nonché la finalità generale prevista dal legislatore, è quella di “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”, così statuendo un esplicito riferimento alle teorie manageriali precedentemente esaminate (48).

In breve, il PIAO non può e non deve trasformarsi in un mero adempimento formale e burocratico, a pena di smarrire la vocazione per la quale è stato introdotto nel nostro ordinamento e tradire le istanze di semplificazione (49), ma deve agire da strumento generatore di *valore pubblico*.

Con tale locuzione, le Linee Guida 1/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica si riferiscono al livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini creato da un ente per il suo pubblico. Secondo uno dei più importanti studiosi della materia, “un ente genera Valore Pubblico atteso pianificando, nella prima sottosezione del PIAO, strategie capaci di produrre impatti sulle diverse dimensioni di benessere di cittadini e imprese, migliorativi rispetto alle condizioni di partenza” (50).

La scelta delle strategie deve essere preceduta da un’analisi del contesto esterno e interno all’ente, già ritenuta indispensabile in riferimento alla stesura dei singoli Piani previgenti rispetto al PIAO (con particolare riferimento ai Piani anticorruzione e della *performance*). Il valore pubblico viene misurato attraverso indicatori di impatto; quelli riferibili al benessere di cittadini e imprese possono essere misurati anche tramite gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile Istat-Cnel e/o mediante i *Sustainable Development Goals* dell’Agenda ONU 2030.

Le sottosezioni del PIAO dovrebbero essere improntate, per tutte le argomentazioni svolte in premessa, alla logica di processo. In particolare, con riferimento alla sottosezione “Performance”, gli obiettivi operativi possono acquisire rilevanza trasversale, con riferimento alla digitalizzazione, alla parità di genere, alla semplificazione, all’efficienza e alla piena accessibilità dell’amministrazione.

triennale per l’informatica nella P.A. (D.Lgs. n. 82/2005); Piani di Razionalizzazione (L. n. 244/2007); Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle PP.AA. (L. n. 56/2019); Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa (D.L. n. 98/2011); Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (L. n. 190/2012); Piano triennale dei Fabbisogni (D.Lgs. n. 165/2001); Piano delle Azioni Positive (D.Lgs. n. 198/2006); Piano Organizzativo del Lavoro Agile (D.L. n. 34/2020).

(48) Sul PIAO in generale si v. A. BIANCO, *PIAO. Piano integrato di attività e organizzazione. Contenuti e criticità*, CEL editrice, 2022; L. TAMASSIA - A.M. SAVAZZI, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione. Una guida normativa, organizzativa, metodologica ed operativa per gli enti locali*, *Il-Sole24OreProfessional*, 2022; P. MORIGI - F. FORTI, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione*, Maggioli, 2022.

(49) A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, in *federalismi.it*, n. 27/2022, p. 187.

(50) E. DEIDDA GAGLIARDO - R. SAPORITO, *op. cit.*, p. 212.

Nella sottosezione “Anticorruzione e Trasparenza”, l’analisi di contesto è seguita dall’identificazione, analisi e ponderazione del rischio, cui segue il trattamento del medesimo; la logica di processo ha ormai informato anche tale settore, come dimostra l’importanza attribuita alla mappatura dei processi e la correlazione tra obiettivi della *performance* e misure anticorruzione (51).

La logica di processo si evidenzia in modo peculiare nelle sottosezioni “Struttura organizzativa”, “Organizzazione del lavoro agile” e “Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale”.

L’organigramma e il funzionigramma, infatti, lungi dal rappresentare meri schemi astratti e rigidi, dovrebbero fornire ai decisori politici un importante strumento per conseguire finalità di interesse generale e, con esse, valore pubblico. In generale, è bene evitare sia organizzazioni “orizzontali”, caratterizzate da difficoltà di coordinamento nella misura in cui sussistono numerose strutture dello stesso livello, sia organizzazioni connotate da eccessiva parcellizzazione e frammentazione (52). Come già evidenziato, la logica di processo impone di adottare una *lean organization*, ove i gruppi di lavoro siano focalizzati su singoli progetti.

Circa il lavoro agile, esso rappresenta un prezioso strumento di ripensamento intelligente delle modalità di lavoro in grado di innescare un profondo cambiamento culturale e di promuovere un processo di innovazione nell’organizzazione del lavoro e nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dei servizi ai cittadini (53). La logica di processo promuove una nuova visione dell’organizzazione del lavoro volta a stimolare l’autonomia, la responsabilità e la motivazione dei lavoratori, in un’ottica di incremento della produttività e del benessere organizzativo, e consolida le competenze manageriali nell’organizzazione del lavoro per obiettivi svolto dai collaboratori e nella concomitante valutazione *step-by-step* di tali obiettivi. Pertanto, è indispensabile che tale sottosezione venga adeguatamente valorizzata all’atto della redazione del PIAO, prevedendo opportune misure quali la redazione di un regolamento per il lavoro agile.

Infine, anche il fabbisogno del personale è ormai sganciato dalla vetusta prospettiva della pianta organica (concetto ormai inesistente sotto il profilo giuridico) ed è improntato alla dinamica programmatoria che pervade le Pubbliche Amministrazioni (54). La pianificazione in questione non può limitarsi

(51) Raccomandata già in tempi anteriori all’introduzione del PIAO: V. SARCONE, *La pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e il coordinamento con la valutazione della performance*, in *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, 2019.

(52) E. DEIDDA GAGLIARDO - R. SAPORITO, *op. cit.*, p. 225.

(53) N. DE PISAPIA - M. VIGNOLI, *Smart working mind. Strategie e opportunità del lavoro agile*, Il Mulino, 2021; G. GAMBIRASIO - S. GRECO, *Gestire un team a distanza. Tecniche, strumenti e metodi per il lavoro agile*, FrancoAngeli, 2021.

(54) A.M. SAVAZZI, *Il fabbisogno di personale negli enti locali. Guida pratica alla redazione del piano triennale e alla sua attuazione*, Halley, 2022.

a individuare nuove figure da assumere in modo da rispettare i vincoli di spesa per il personale che il legislatore ha imposto ai vari plessi amministrativi, ma deve selezionare le professionalità adeguate a fronteggiare le sfide del PNRR, di cui spesso gli Enti sono privi (si pensi alla necessità di utilizzo di piattaforme informatiche di rilevante complessità; conoscenza di una vasta normativa settoriale; abilità nella rendicontazione; ecc.).

6. Conclusioni.

In definitiva, le moderne Pubbliche Amministrazioni, attraverso lo strumento del PIAO, possono e devono uniformarsi con successo a logiche di processo al fine di curare al meglio l'interesse pubblico e garantire la soddisfazione del cittadino, valore di primaria importanza in un contesto istituzionale caratterizzato dall'attuazione del PNRR e dalla correlata, necessaria progettualità. Il PIAO non deve diventare il "piano dei piani" (55), espressione di una concezione adempimentale e burocratica, ma, se inteso in modo corretto, può divenire la guida strategica dell'Ente (nel dialogo con il DUP, il bilancio e tutti gli altri strumenti di programmazione) nel quadro dell'attuazione del *Business Process Reengineering* nelle Pubbliche Amministrazioni.

Attraverso il Piano Integrato di Attività e Organizzazione sarà possibile, dunque, agevolare il transito culturale e concreto verso la c.d. *amministrazione per processi*, reso necessario non solo dalle elaborazioni degli studiosi del *management* pubblico, ma anche del quadro normativo vigente, come si è detto in sede di esame del CCNL del 31 marzo 1999.

Tale processo di cambiamento potrà e dovrà essere presidiato dal ruolo centrale del moderno Dirigente pubblico, chiamato a esercitare la propria *leadership* in un contesto, quello della società moderna, irto di difficoltà e incertezze (56), in cui il vecchio approccio burocratico, formalista e adempimentale risulta perdente.

Il Dirigente (o il Segretario Comunale) è chiamato a trasmettere - non a imporre - questa nuova *forma mentis* ai propri collaboratori e, per raggiungere lo scopo, un potente fattore di coesione è rappresentato dalla fiducia. Essa, intesa quale competenza organizzativa, può favorire logiche di apprendimento (57) e una nuova cultura organizzativa (58), che traduca in pratica quel benessere organizzativo che è stato di recente positivizzato dal nostro ordinamento giuridico e senza il quale la reale interiorizzazione delle logiche di processo sarà difficilmente ipotizzabile.

(55) *Ivi*, p. 204.

(56) K. WEICK, *Enactment processes in organizations*, in B.M. STAW - G. SALANCIK (a cura di), *New directions in organizational behaviour*, Chicago, 1977, pp. 267-300.

(57) M.L. FARNESE - C. BARBERI, *op. cit.*, p. 138.

(58) R. D'AMICO, *Il manager pubblico nell'ente locale: cultura organizzativa e nuovi contenuti della professionalità del dirigente*, FrancoAngeli, 2001.