

Lo schema di regolamento sul Piano integrato di attività e organizzazione

Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506

di Alessandra Mattoscio*

13 giugno 2022

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'iter per l'acquisizione del parere. – 3. Criticità: il meccanismo di delegificazione. – 4. Criticità: la natura del decreto ministeriale. – 5. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del Piao. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La Sezione Consultiva per gli Atti Normativi¹ del Consiglio di Stato si è pronunciata con il parere in commento 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”*.

L’oggetto dello schema di decreto del Presidente della Repubblica è il *Piano integrato di attività e organizzazione* (di seguito Piao), che ai sensi dell’art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, che lo ha introdotto, è *«una misura di semplificazione rivolta alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 con più di cinquanta dipendenti, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative»*. Si presenta, pertanto, come uno strumento di semplificazione per l’azione e l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni, al

* Dottoranda di ricerca in *“Diritto e Impresa”*, LUISS Guido Carli.

¹ La Sezione Consultiva per gli Atti Normativi è stata istituita dall’art. 17, comma 28, legge n. 127 del 1997 per l’esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è comunque richiesto dall’amministrazione. Per un interessante approfondimento sull’evoluzione delle funzioni del Consiglio di Stato e l’emersione della specifica sezione per gli atti normativi, si veda: PAJNO A., *Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il consiglio di Stato e la funzione consultiva*, in *La Revue administrative*, 52, 8, Presses Universitaires de France, Parigi, 1999.

fine di rendere quest'ultime in grado di adeguarsi alle esigenze di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, PNRR).

La Sezione ha ritenuto di poter esprimere un parere formalmente positivo, ma sostanzialmente negativo, ponendo, infatti, la condizione che il suddetto schema di decreto sia riformulato e venga integrato dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, concernente la definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione. Con riferimento a quest'ultimo, si chiarisce che l'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione lo ha trasmesso al Consiglio, con nota del 3 febbraio, per completezza di trattazione, insieme con lo schema di decreto oggetto di parere. La Sezione, nel parere in commento, si riserva allora di esprimere apposito parere su di esso, una volta che le verrà trasmesso dall'Amministrazione nella suggerita veste di regolamento ai sensi del terzo comma dell'art. 17 della l. n. 400/1988. Come si vedrà, infatti, il decreto ministeriale presenta una natura normativa e una integrativa dell'ordinamento, che richiederebbero dunque la forma del regolamento.

Il parere in esame è interessante perché focalizza l'attenzione sulla finalità di semplificazione dell'intervento e sul lavoro di abrogazione, rilevando al contempo alcune criticità, in particolare con riferimento al meccanismo di delegificazione e alla natura del decreto ministeriale. Nel parere viene in rilievo anche il rischio del *layer of bureaucracy*, ossia 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 (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l'ulteriore onere – *layer*, appunto – di ricomporli nel più generale Piao»². In ultimo, il Consiglio di Stato esamina l'ambito soggettivo di applicazione del Piao medesimo.

2. L'iter per l'acquisizione del parere

La Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, in data 3 febbraio 2022, richiedeva il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante ad oggetto il Piao. Tale schema di decreto, accompagnato dalla relazione illustrativa, con il visto apposto dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, è stato trasmesso unitamente alla relazione tecnica, all'analisi tecnico-normativa, alla richiesta di esenzione dall'AIR e alla nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Veniva poi ulteriormente inviato, per completezza di trattazione, anche lo schema di decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piao, compresa la relazione illustrativa.

² Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

L'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione ha, inoltre, provveduto ad integrare quanto trasmesso con l'invio dell'intesa della Conferenza Unificata, sancita all'esito della seduta del 9 febbraio sulla base del ricevimento dei pareri di Anci e Upi, ai quali è condizionata.

Con riguardo poi ai riferimenti normativi per il Piao, è necessario considerare l'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito poi in legge 6 agosto 2021, n. 113, rubricato "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*". Con il primo comma si fa espressa menzione del Piao quale misura di semplificazione per «assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso». Il secondo comma specifica la durata triennale del Piano e il suo necessario aggiornamento annuale, oltre ai contenuti del Piano stesso, mentre il quinto comma fissa il termine del 31 marzo 2022 per l'adozione di uno o più decreti del Presidente della Repubblica con cui vengono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piao. Il sesto comma, infine, prevede l'adozione di un Piano tipo con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, nella veste di strumento di supporto alle amministrazioni indicate al comma 1. Tale Piano tipo dovrà definire anche le modalità semplificate per l'adozione del Piano da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

A seguito dell'acquisito parere del Consiglio di Stato, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica è stato trasmesso, ai sensi del citato art. 17, alle commissioni parlamentari competenti al fine di ottenere un parere, che nel caso di specie è stato favorevole³.

3. Criticità: il meccanismo di delegificazione

Lo schema di decreto in esame è volto a realizzare una serie di esigenze strettamente connesse all'attuazione del PNRR, in particolare «assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese»⁴, configurandosi esso stesso come una delle misure di riforma nell'ambito della *Milestone* MIC1-56⁵ Riforma 1.9 – Riforma della pubblica

³ <https://www.camera.it/leg18/682?atto=369&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=3#inizio>

⁴ Art. 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80.

⁵ *Milestone* denominata "*entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del pubblico impiego*" e il traguardo prevede la seguente descrizione: «La legislazione attuativa deve comprendere le seguenti misure: - la definizione dei profili specifici per il settore pubblico al fine di attrarre le competenze e le capacità necessarie; - la creazione di una piattaforma unica di reclutamento per centralizzare le procedure di assunzione pubblica per tutte le amministrazioni pubbliche centrali, con

amministrazione. Lo schema di decreto, inoltre, si prefigge il compito di creare le condizioni normative per la corretta attuazione del Piao, che si configura come uno strumento di semplificazione per l'azione e per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La semplificazione⁶ amministrativa⁷ è spesso erroneamente invocata come «rimedio a tutti i problemi dell'amministrazione»⁸, come se citarla fosse un modo per legittimare e dar credito ad una iniziativa che possa definirsi positiva. La semplificazione è senz'altro necessaria, ma non è sufficiente per il buon funzionamento

l'impegno a estendere l'utilizzo della piattaforma anche alle amministrazioni locali - la riforma del processo di assunzione al fine di: i) passare da un sistema basato esclusivamente sulla conoscenza a un sistema basato principalmente sulle competenze e sulle attitudini adeguate; ii) valutare le competenze che un funzionario pubblico efficiente deve possedere; iii) differenziare le procedure di assunzione tra il livello di inizio carriera, che deve basarsi puramente sulle competenze, e l'assunzione di profili specializzati, che dovrebbero combinare le competenze con un'esperienza lavorativa pertinente e accedere alla carriera a un livello superiore. Il Ministero per la Pubblica Amministrazione deve garantire l'attuazione coerente della nuova procedura in tutte le amministrazioni; - la riforma dell'alta funzione pubblica per uniformare le procedure di nomina in tutta la pubblica amministrazione, definendo i profili professionali e la valutazione delle rispettive prestazioni; - il rafforzamento del legame tra apprendimento permanente e opportunità di formazione per i dipendenti e incentivi alla partecipazione, ad esempio prevedendo meccanismi di ricompensa o percorsi di carriera specifici, con particolare attenzione alla duplice transizione; - la definizione o l'aggiornamento dei principi etici delle pubbliche amministrazioni attraverso norme chiare, codici di condotta e moduli di formazione sull'argomento; - il rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere; - la revisione del quadro normativo sulla mobilità verticale, riformando i percorsi di carriera per creare e accedere a posizioni dirigenziali di livello intermedio ("quadri") e accedere a posizioni dirigenziali di livello superiore ("dirigenti di prima e seconda fascia") dall'interno dell'amministrazione. Ciò comprende la riforma del sistema di valutazione delle prestazioni e il rafforzamento del legame tra avanzamento di carriera e valutazione delle prestazioni; - revisione del quadro normativo sulla mobilità orizzontale per conseguire un mercato del lavoro efficiente nelle pubbliche amministrazioni, che comprenda a) la creazione di un sistema di pubblicità unico trasparente per tutti i posti vacanti nelle amministrazioni centrali e locali, b) la possibilità di presentare domanda per qualsiasi posto disponibile ovunque, c) l'abolizione dell'autorizzazione alla mobilità da parte dell'amministrazione di origine e d) l'introduzione di restrizioni significative all'uso di mezzi alternativi di mobilità che non comportano trasferimenti (ossia "comandi" e "distacchi"), per renderli eccezionali e rigorosamente limitati nel tempo».

⁶ Date le molteplici prospettive in cui è possibile leggere la semplificazione, è utile sottolineare che può essere osservata in base all'oggetto, in base alle finalità o dal punto di vista dei destinatari. Volendo poi cercare un'idea comune di semplificazione, «questa tende a essere affiancata e identificata con l'obiettivo della *better regulation*, vale a dire del miglioramento della qualità delle regole che si ritiene possa rilanciare la competitività, aumentare la crescita economica e migliorare i rapporti tra cittadini e istituzioni». Tentativo questo per «abbracciare le numerose forme che la semplificazione è venuta assumendo nel tempo e nei diversi ordinamenti». Per un'attenta analisi si veda: DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 42 e ss.

⁷ «La semplificazione dell'azione amministrativa (e, in misura minore, dell'organizzazione) ha rappresentato costantemente, sin dai primi anni successivi all'unificazione, uno degli obiettivi fondamentali del riformismo amministrativo in Italia. Ma solo a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo essa è diventata obiettivo caratterizzante della funzione di indirizzo politico e parte qualificante del programma complessivo di riforma della pubblica amministrazione». «Essa si configura meno come obiettivo di riordino dell'esistente, più come criterio costante dell'esercizio dei poteri di regolazione pubblica», in VESPERINI G., *Semplificazione amministrativa*, in CASSESE S., *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5479.

⁸ MATTARELLA B.G., *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid*, 11, 2019.

della pubblica amministrazione, il cui andamento è connesso ad una serie molteplice di altri elementi, che investono la sfera politica, economica, oltre che quella organizzativa dell'amministrazione. Uno strumento di semplificazione come il Piao può pertanto essere l'occasione utile per una più snella gestione della complessità, che è dunque una peculiarità fisiologica della macchina amministrativa. Il Piao potrà essere il piano integrato per interpretare la teoria ai sensi della quale semplificare l'attività amministrativa non può prescindere dall'intervenire sull'organizzazione, che non «vuol dire solo investire sull'organizzazione amministrativa in termini di personale, risorse, competenze, ma anche redistribuire le funzioni amministrative»⁹. Si verificherà nel caso di specie una semplificazione degli oneri in capo alle amministrazioni nella predisposizione dei piani, che saranno assorbiti, laddove si realizzerà un coordinamento effettivo degli adempimenti previsti.

Il Consiglio di Stato nell'esame dello schema di decreto trasmessogli ha individuato due principali criticità, la prima relativa al modello della delegificazione e la seconda relativa alla «natura ambivalente del decreto ministeriale recante il "Piano tipo"»¹⁰.

Con riguardo alla prima questione¹¹, è utile chiarire che il regolamento di delegificazione¹², disciplinato dall'art. 17¹³ della l. n. 400 del 1988, si colloca o dovrebbe collocarsi negli spazi, nei quali, a seguito di delegificazione, la disciplina legislativa di determinate materie sia suscettibile di essere abrogata, derogata,

⁹ CAPORALE F., *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 778. Caporale nel suo scritto si richiama anche al rapporto tra organizzazione amministrativa e buon andamento trattato da Giannini in GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1955.

¹⁰ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

¹¹ La delegificazione si traduce in «riduzione degli spazi normativi affidati alla legge», in DEMURO G., *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, p. 194. La delegificazione ha rappresentato una delle prime «stagioni» della semplificazione normativa rivolta allo snellimento dei procedimenti amministrativi. «Lo strumento della delegificazione nasce con l'intento di disboscare il terreno normativo da tutte quelle «leggine» che ne rendono oltremodo difficile la gestione, sia in termini di interpretazione dei testi legislativi sia in termini di loro modificazione e aggiornamento. L'idea di fondo era quella di rendere queste «leggine» derogabili e modificabili attraverso un intervento regolamentare dell'esecutivo», in CELOTTO A., MEOLI C., *Semplificazione normativa (Dir. Pubbl.)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, Utet giuridica, 2008, p. 812.

¹² «Il termine delegificazione indica l'attribuzione al potere regolamentare del compito di disciplinare materie anche in deroga alla disciplina posta dalla legge», in CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 342-343. «Assunto in una accezione ampia, il termine «delegificazione» sta ad indicare la dismissione della disciplina di una determinata materia o attività ad opera di norme contenute in fonti legali (di primo o secondo grado)», in MARTINES T., *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 865.

¹³ Art. 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

modificata o sostituita da quella regolamentare»¹⁴. Nell'inquadramento generale, il regolamento «è un sostantivo dietro il quale stanno realtà giuridiche molto disomogenee»¹⁵, più nel particolare il regolamento delegato o di delegificazione è il frutto del potere normativo secondario, ossia dell'attribuzione all'esecutivo di potestà regolamentare¹⁶, la cui autorizzazione all'esercizio «pone in essere la condizione, prevista dalla legge, per la produzione dell'effetto abrogativo»¹⁷. Nel caso di specie, come sottolinea anche il Consiglio, «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 “gli adempimenti” di legge abrogati con la sua entrata in vigore»¹⁸. Si realizza, pertanto, una distanza dal modello originario, perché laddove in principio la legge detta le norme generali regolatrici, rimettendo la disciplina del dettaglio alla fonte secondaria¹⁹, nel caso specifico, il regolamento di delegificazione agisce solo “in negativo”²⁰, nel senso che si limita ad indicare gli adempimenti abrogati, senza fornire una “disciplina della materia”, che deve pertanto desumersi per sottrazione. La legge a contenuto autorizzatorio, il citato art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, deroga anche alla previsione di indicare le norme generali regolatrici, limitandosi a segnalare il rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150²¹ e della legge 6 novembre 2012, n. 190²².

Il regolamento, costituito da due articoli, rubricati rispettivamente “*Abrogazioni*” e “*Modifiche di disposizioni normative vigenti*”, indica nel primo «talune abrogazioni espresse di norme primarie»²³, mentre nel secondo introduce modifiche a carattere puntuale di disposizioni normative in grado di equilibrare l'ordinamento con il nuovo strumento del Piao, laddove non si sia intervenuto con abrogazioni. Il Consiglio, nel merito, sottolinea l'utilizzo di una inappropriata formulazione, quella espressa al comma 5 dell'art. 6, ossia l'individuazione e l'abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piao, invece della formula “abrogazione di norme”,

¹⁴ SORRENTINO F., *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXXV, Padova, Cedam, 2004, p. 245.

¹⁵ GIANNINI M.S., *Regolamento (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 605.

¹⁶ SORRENTINO F., *op. cit.*

¹⁷ SORRENTINO F., *op. cit.*, p. 251.

¹⁸ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

¹⁹ SORRENTINO F., *op. cit.*, p. 246; CERVATI A.A., *Delegificazione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1997.

²⁰ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

²¹ “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”.

²² “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”.

²³ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

conformemente al dettato del secondo comma dell'art. 17, l. n. 400/1988. Il Consiglio evidenzia, infatti, che questa espressione determina il sorgere di un dubbio. Parlare di adempimenti potrebbe, da un lato, voler intendere che il regolamento non abroghi, ma determini la sola inefficacia delle norme indicate, oppure che le norme indicate restino vigenti per i destinatari a cui non si applica l'art. 6. L'identificazione in positivo della disciplina è rimessa al decreto ministeriale di cui saranno destinatarie le amministrazioni. La Sezione Consultiva, inoltre, definisce il lavoro di abrogazione in questione "conservativo", in quanto piuttosto che orientato a "conservare ciò che è davvero indispensabile"²⁴, sembra limitarsi ad "abrogare quanto appare chiaramente inutile"²⁵. Questa eccessiva prudenza è però compresa dal Consiglio, se sarà contenuta nella fase di prima applicazione del regolamento.

È opportuno osservare, dunque, che se il Consiglio nel parere in commento si dedica a sottolineare i punti critici relativi al primo articolo dello schema di regolamento, che abroga norme di legge senza sostituirle, manca di completare l'analisi con riferimento al secondo articolo. Le modifiche di disposizioni normative vigenti, infatti, rappresentano un *quid novi* rispetto alla disciplina classica del regolamento di delegificazione. Come già detto, i regolamenti delegati sono regolamenti che introducono, in forza di una legge che fissa norme generali regolatrici, una disciplina regolamentare in sostituzione di quella legislativa, che viene abrogata²⁶. Nel caso di specie lo schema di regolamento, oltre a non prevedere una effettiva sostituzione, modifica norme di legge. Il fatto che una fonte secondaria modifichi una fonte primaria contrasta con il criterio della gerarchia delle fonti, che permea l'ordinamento giuridico italiano.

La rilevazione di tale anomalia, che avrebbe potuto di per sé giustificare un parere negativo, sembra sfuggire invece all'attenzione del Consiglio di Stato. La gerarchia immanente nel sistema delle fonti è, infatti, una logica che non può essere derogata, in quanto ciascuna fonte legittima la propria sussistenza in quella immediatamente sovraordinata²⁷. Ciò comporta che «il fatto che la Costituzione stessa [...] o esigenze da essa ricavate impongano l'attribuzione ad enti o ad autorità dotate di autonomia di una sfera, più o meno ampia, di competenze normative non è di per sé suscettibile [...] di elevare al rango di queste (le fonti primarie) gli atti che ne sono esercizio»²⁸. Inoltre, la circostanza che la Costituzione preveda accanto alla potestà legislativa quella regolamentare conferma l'esistenza di una logica di subordinazione gerarchica del regolamento alla legge. La fonte secondaria può incidere sul sistema con le potenzialità giuridiche connesse al proprio grado, ossia «con la forza attiva (capacità di innovare)

²⁴ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

²⁵ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

²⁶ COSSU L., *Regolamenti governativi e ministeriali*, in CASSESE S., *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5035.

²⁷ MEZZETTI L., *Manuale breve diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 120.

²⁸ SORRENTINO F., *op. cit.*, p.235.

e passiva (capacità di resistere all'abrogazione) che contrassegna»²⁹ il proprio livello. Se infatti la primarietà della legge si esplica nella propria capacità abrogativa nei confronti degli atti del medesimo grado e della stessa competenza, ne discende che è inammissibile la creazione di altre fonti che possiedano, per forza propria, le peculiarità delle fonti primarie³⁰. La fonte secondaria (regolamento) pertanto non possiede forza di legge, in quanto come si è osservato, l'abrogazione delle norme legislative anteriori è da ricondurre alla legge abilitante e non al regolamento medesimo. La distinzione tra legge e regolamento è stata più volte oggetto anche di pronunce della Corte costituzionale, nelle quali si sottolinea che la giurisdizione, ai sensi dell'art. 134 Cost., è limitata alla cognizione dell'illegittimità costituzionale di leggi e atti aventi forza di legge, e non si estende anche a norme di natura regolamentare, e neppure ai regolamenti di delegificazione³¹. Qualora, inoltre, il regolamento acquisisse forza di legge, si sconfinerebbe dal seminato degli artt. 76 e 77 Cost., e si rischierebbe di assimilare lo strumento della delegificazione a quello della delegazione legislativa, con la quale si attribuisce un potere normativo primario. Va quindi osservato che «la diversa *qualità* del potere normativo conferito»³² impedisce che il conferimento di potere regolamentare produca gli stessi effetti della delega legislativa, al fine di garantire la certezza del sistema delle fonti dell'ordinamento³³. La violazione della logica gerarchica compromette, inoltre, la coerenza e la completezza dell'ordinamento.

Il mancato rilevamento di questa anomalia da parte del Consiglio di Stato si configura come una tendenza a prediligere un'analisi sostanziale e contenutistica, rispetto ad una attenta anche all'aspetto formale. In questa mancata constatazione è insito il rischio di un sovvertimento dell'ordine costituito, non potendosi derogare alla gerarchia delle fonti.

Il regolamento di delegificazione in questione, perciò, da un alto, ai sensi dell'articolo 1, abrogerebbe norme di legge, senza sostituirle con norme di

²⁹ CARLASSARE L., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 554.

³⁰ SORRENTINO F., *op. cit.*, p.236. Sandulli evidenzia che per comprendere la potestà legislativa è opportuno distinguere tra forza di legge e valore di legge, andando oltre all'aspetto contenutistico, e soffermandosi anche sugli aspetti formali. Gli elementi individuatori della legge, infatti, vanno ricercati nella forza giuridica e nel valore giuridico. La forza di legge, da un lato, consiste nella capacità di innovare nell'ordine legislativo preesistente, ossia la possibilità di apportare un'innovazione, a prescindere dall'effettiva innovazione realizzata. Dall'altro lato, il valore giuridico della legge «non attiene alla potenza dell'atto - vale a dire a ciò che l'atto è in grado di fare o di non fare - bensì attiene al regime tipico dell'atto - vale a dire al trattamento che l'atto riceve in seno all'ordinamento». La funzione legislativa consiste nella possibilità di porre in essere provvedimenti con forza di legge, ossia provvedimenti idonei a innovare nell'ordine legislativo preesistente. Al Governo spetta questa funzione, laddove sia delegato dal Parlamento ad esercitarla, e al Parlamento non è consentito delegare al Governo la possibilità di emanare con valore di legge atti che non abbiano forza di legge. Si veda SANDULLI A M., *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1957, pp.269 e ss.

³¹ Si veda Corte cost., 15 novembre 2018, n. 200; Corte cost., 18 ottobre 2000, n. 427; Corte cost., ordinanza 25 novembre 2016; Corte cost., ordinanza 21 giugno 2013, n. 156.

³² SORRENTINO F., *op. cit.*, p.254.

³³ SORRENTINO F., *op. cit.*, pp. 250 e ss.

regolamento, come il parere evidenzia correttamente, e dall'altro, ai sensi dell'articolo 2, modificherebbe norme di legge, violando la logica della gerarchia delle fonti.

Il contenuto del Piao è poi rimesso al decreto-ministeriale, che come si è *supra* detto, ai sensi del sesto comma dell'art. 6, conterrà il Piano tipo. Il decreto ministeriale si configura così come "appendice" dello schema di regolamento, disciplinando la struttura che avrà il Piano tipo e le sue modalità redazionali, oltre a prevedere modalità semplificate per l'adozione del Piao da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti. Entrambi trovano il loro fondamento normativo nell'art. 6, e se lo schema di regolamento è configurabile quale regolamento delegato, discussa è invece la natura del decreto ministeriale.

4. Criticità: la natura del decreto ministeriale

Lo schema di decreto ministeriale è proprio l'oggetto della seconda criticità individuata dal Consiglio, e pur non essendo esso argomento di parere, è stato trasmesso per completezza di trattazione dall'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Con riferimento al metodo baconiano, similmente, il Consiglio individua nel disegno di legificazione una *pars destruens* e una *pars construens*. Se la prima è assegnata al regolamento, la seconda è rappresentata dallo schema di decreto ministeriale di adozione del Piano tipo, con valore fondamentalmente integrativo dell'art. 6 al fine di fornire uno scenario di riferimento. Se il fine baconiano era racchiuso nell'idea del raggiungimento della conoscenza di un fenomeno, nel caso di specie il fine a cui si tende è la semplificazione per l'azione e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La *pars construens*, oltre ad essere diretta ad integrare quanto prescritto dall'art. 6 e conseguentemente dal regolamento di delegificazione, è anche diretta a individuare i Piani che finiranno per confluire nel Piao, che, come si avrà modo di osservare più avanti, sono: il Piano organizzativo per il lavoro agile (POLA), il Piano delle azioni positive (Pap), il Piano della performance, il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, il Piano esecutivo di gestione (Peg), il Piano dei fabbisogni, e infine il Piano di prevenzione della corruzione (Ptcp). L'art. 6, al sesto comma, individua il decreto ministeriale quale «strumento di supporto alle amministrazioni», in quanto volto a fornire le modalità semplificate per l'adozione del Piano. Il decreto deve essere espressione del Ministro per la pubblica amministrazione, con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo il raggiungimento di un'intesa in Conferenza unificata. Dalla lettura dell'articolo, secondo il Consiglio di Stato, sembrerebbe palese che si tratti di un atto di indirizzo non vincolante e concepito come un atto amministrativo generale di natura non normativa. Il Consiglio rileva però che almeno due elementi sarebbero in contrasto con questa possibile configurazione del

decreto. In particolare, lo stesso art. 6 ritenendo lo strumento del decreto ministeriale necessario per la definizione della disciplina applicabile alle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, conferisce al medesimo, attraverso tali specificazioni, un «valore chiaramente normativo e prescrittivo»³⁴. L'altro elemento è individuato direttamente nel testo dello schema di decreto che contiene agli artt. 1, 2 e dal 7 in poi «chiari precetti (conformativi) rivolti a tutte le pubbliche amministrazioni»³⁵.

Il Consiglio, dopo l'analisi di quanto trasmesso, ai fini dell'espletamento del suo ruolo consultivo, intravede una possibile ricostruzione delle fonti. Assegnerebbe, da un lato, al regolamento governativo il compito di adeguare l'ordinamento al Piao, attraverso un percorso di rimozione di eventuali ostacoli che l'adozione di questo strumento troverebbe in alcune disposizioni di legge, che sono dirette a disciplinare i diversi piani assorbiti; e dall'altro, riconoscerebbe nel decreto ministeriale «uno strumento dinamico e adattabile»³⁶ per la regolazione in positivo del Piao medesimo. Nell'ottica di questo quadro di fonti, però, risulta che il decreto ministeriale svolge un ruolo di regolazione, essendo privo dell'appropriata qualificazione normativa e, dunque, considerando necessaria a tali fini la funzione normativa, è opportuno che si incardini quale regolamento ministeriale.

Per comprendere più attentamente la criticità rilevata dal Consiglio, è utile osservare che la distinzione tra atti amministrativi a contenuto normativo e atti amministrativi generali rappresenta uno dei punti più controversi sia per la giurisprudenza che per la dottrina. La generalità riguarda in realtà sia i primi che i secondi, in quanto generali sono tutti gli atti che non hanno destinatari determinati né determinabili, ma che siano diretti a un gruppo indeterminato di individui³⁷. Si evidenzia, poi, che entrambi sono provvedimenti amministrativi, nel senso che sono assoggettati «al relativo regime: essi sono emanati a seguito di un procedimento amministrativo, possono essere impugnati³⁸ dinanzi al giudice amministrativo e annullati da questo, possono essere disapplicati dal giudice ordinario, sono soggetti ad annullamento d'ufficio e a revoca e così via»³⁹. Continuando sugli aspetti simili delle due «categorie» si sottolinea il carattere unitario, che li distingue dagli atti plurimi; se infatti un atto normativo o un altro atto amministrativo generale presentano un contenuto unitario⁴⁰, un atto plurimo è invece la somma di più atti contestuali e

³⁴ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

³⁵ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

³⁶ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

³⁷ MATTARELLA B.G., *L'attività*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto Amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 752.

³⁸ L'impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo non è sempre autonoma, nel senso che in alcuni casi l'atto non lede direttamente l'interesse del privato e la sua impugnazione dovrà essere contestuale e unita all'impugnazione dell'atto definitivo.

³⁹ MATTARELLA B.G., *L'attività*, in CASSESE S. (a cura di), *op. cit.*, p. 753.

⁴⁰ «L'atto generale dunque – non diversamente nel caso che abbia contenuto concreto, da quanto avviene nel caso che abbia contenuto normativo – è sempre necessariamente un atto unitario», in SANDULLI A.M., *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 77, n. 10, Milano, 1954, p. 228.

autonomi diretti a destinatari diversi, che si presenta sotto forma di un unico atto⁴¹. La principale differenza emerge, dunque, nel fatto che gli atti normativi⁴², con particolare riguardo i regolamenti, qui di interesse, si configurano quali fonti di produzione giuridica, e si connotano per forza innovativa dell'ordinamento giuridico e per funzione normativa⁴³. Gli atti amministrativi generali, pertanto, non essendo fonti di produzione giuridica, sono mancanti del carattere dell'innovatività, ma difettano altresì del carattere dell'astrattezza, nel senso che sono contraddistinti dalla «concretezza della fattispecie avuta di mira»⁴⁴. Per i regolamenti è frequente la perifrasi esplicativa di «atti solo formalmente amministrativi e sostanzialmente normativi»⁴⁵, definizione questa frutto della c.d. teoria formale-sostanziale⁴⁶, teoria secondo la quale non si realizzava un rapporto di perfetta biunivocità tra poteri e funzioni dello Stato. La perifrasi in questione non è, altresì, logicamente corretta, in quanto il carattere normativo e la natura amministrativa dell'atto non sono elementi tra essi contrapposti, come si è poc'anzi sottolineato. La giurisprudenza amministrativa, accompagnata dalle pronunce della Cassazione⁴⁷ e della Corte costituzionale⁴⁸, ritiene che «l'atto amministrativo

⁴¹ SANDULLI A.M., *op. cit.*, pp. 221-222.

⁴² «Gli atti normativi emanati dalle pubbliche amministrazioni sono soggetti al regime tipico di tutti gli atti normativi: devono essere pubblicati; la loro ignoranza è inescusabile; vanno interpretati secondo i principi stabiliti dalle Disposizioni sulla legge in generale; non possono essere derogati da atti puntuali e la loro violazione dà luogo a illegittimità per violazione di legge; nel caso di loro violazione o erronea applicazione è ammesso il ricorso per cassazione per violazione di legge; vale per essi il principio *iura novit curia*», in MATTARELLA B.G., *L'attività*, in CASSESE S. (a cura di), *op. cit.*, p. 755. Per la definizione di atto normativo si veda poi anche Crisafulli: «il concetto dell'atto normativo [...] implica il concorso di un duplice elemento strutturale: deve trattarsi, anzitutto di un "atto" giuridico, ad esclusione dunque, quanto meno, dei meri "fatti" giuridici; il contenuto dell'atto deve, in secondo luogo, essere qualificabile come normativo, ossia consistere in una o più disposizioni, idonee a porsi quali "regole" o "norme" di condotta nella vita di relazione», in CRISAFULLI V., *Atto normativo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 238.

⁴³ SANDULLI A.M., *op. cit.*, pp. 219-220.

⁴⁴ SANDULLI A.M., *op. cit.*, pp. 219-220.

⁴⁵ Si veda a titolo esemplificativo: CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Tomo. I, V edizione, Milano, Giuffrè, 2008, p. 179 e ss.

⁴⁶ La teoria formale-sostanziale si accompagna storicamente alla teoria della separazione dei poteri. Quest'ultima «predicava la corrispondenza tra i tre poteri dello stato (legislativo, esecutivo e giudiziario) e le funzioni pubbliche e imputava l'amministrazione al potere esecutivo»; mentre la teoria formale-sostanziale «mirava a spiegare le deviazioni da quella corrispondenza (come la titolarità di funzioni normative e di risoluzione di conflitti in capo a organi amministrativi e la titolarità di funzioni amministrative in capo alle assemblee parlamentari e ai giudici) dissociando la funzione dal potere e ammettendo che a un potere potesse competere, eccezionalmente o secondariamente, l'esercizio di una funzione diversa da quella a esso propria», in MATTARELLA B.G., *L'attività*, in CASSESE S. (a cura di), *op. cit.*, p. 732.

⁴⁷ «I regolamenti, invece, sono espressione di una potestà normativa attribuita all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti che presentano, appunto, i caratteri della generalità e dell'astrattezza, intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono», in Cass., Sez. Un., 28 novembre 1994, n. 10124.

⁴⁸ Si ha un regolamento quando vi è produzione di «norme generali e astratte», mediante le quali «si disciplinano i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo»; si ha invece un atto amministrativo generale quando la potestà affidata all'amministrazione

generale, a differenza di quello regolamentare, non pone alcuna disciplina generale e astratta dei rapporti giuridici e non innova l'ordinamento giuridico»⁴⁹. Il Consiglio di Stato ha affermato, inoltre, nell'Adunanza plenaria, 4 maggio 2012, n. 9, che per generalità debba intendersi la «idoneità alla ripetizione nell'applicazione»⁵⁰ e per astrattezza la «capacità di regolare una serie indefinita di casi»⁵¹, e che il criterio utile per distinguere tra atto normativo e atto amministrativo generale si debba cogliere nella determinabilità o nella indeterminabilità dei destinatari⁵². Rileva così che «è atto normativo quello i cui destinatari sono indeterminabili sia *a priori* che *a posteriori* [...], mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili *a priori*, ma certamente determinabili *a posteriori* in quanto è destinato a regolare non una serie indeterminati di casi, ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti». Il criterio qui utilizzato è il criterio c.d. sostanziale⁵³, al quale spesso fa ricorso la giurisprudenza. L'altro criterio di distinzione è il criterio formale, che considera «l'autoqualificazione dell'atto o il procedimento adottato per la sua emanazione»⁵⁴, e a rigore sarebbe da preferirsi per gli atti emanati dal Governo e dai ministri, essendo questi regolati dall'art. 17, l. n. 400/1988 che fa corrispondere al contenuto normativo la forma regolamentare. La dicotomia tra criterio sostanziale e criterio formale è la risposta di giurisprudenza e dottrina sviluppata alla luce della c.d. fuga dal regolamento⁵⁵, «tendenza del Governo e dei Ministeri ad evitare i vincoli stabiliti per l'approvazione dei regolamenti dall'art. 17»⁵⁶. Se per il criterio formale, solo gli atti adottati con la forma di regolamento sono regolamenti, non si può affermare lo stesso alla luce di quello sostanziale. A prescindere così dal *nomen iuris*, un atto che presenti i caratteri della generalità, dell'astrattezza e della novità è sostanzialmente qualificabile come atto normativo di natura regolamentare⁵⁷.

«esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge», in Corte cost., 22 luglio 2010, n. 278.

⁴⁹ RAMAJOLI M., TONOLETTI B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Diritto Amministrativo Rivista Trimestrale*, fasc. 1-2, Milano, Giuffrè, 2013, p. 57.

⁵⁰ Ad. pl., 4 maggio 2012, n. 9.

⁵¹ Ad. pl., 4 maggio 2012, n. 9.

⁵² Per un commento sull'Ad. pl., 4 maggio 2012, n. 9, si veda: LUPU N., *Il Consiglio di Stato individua un criterio per distinguere tra atti normativi e atti non normativi*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 12, Wolters Kluwer, Milano, 2012.

⁵³ Come si è detto fa ricorso ai caratteri dell'innovatività, della generalità e dell'astrattezza.

⁵⁴ MATTARELLA B.G., *L'attività*, in CASSESE S. (a cura di), *op. cit.*, p. 756.

⁵⁵ Si tratta di un fenomeno, sorto nei primi anni Novanta, che aumentò «in maniera esponenziale il numero degli atti di natura ambigua, rendendo sempre più difficile l'identificazione delle norme effettivamente vigenti nell'ordinamento». Al contempo si tratta anche di un «fenomeno paradossalmente utile, perché impone con sempre maggiore frequenza in sede giurisdizionale l'esigenza di separare il disporre dal provvedere. Il moltiplicarsi delle interpretazioni, aumentando la massa di materiale casistico utile per la riflessione su casi analoghi, potrebbe col tempo contribuire a rendere più chiara e sicura la distinzione», in TONOLETTI B., *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 422.

⁵⁶ TONOLETTI B., *op. cit.*, p. 389.

⁵⁷ TONOLETTI B., *op. cit.*, p. 408. Si veda in particolare Cons. Stato, Sez. VI, 27 maggio 2005, n. 2731.

Nel caso di specie, l'applicazione del criterio formale non risolve soddisfacentemente il dubbio, avendo rilevato il Consiglio un carattere normativo, e al contempo l'assenza della forma regolamentare. Lo schema di decreto ministeriale se adottasse la forma regolamentare, conformemente all'art. 17, comma 4, l. n. 400/1988, sarebbe sottoposto a parere obbligatorio del Consiglio di Stato, al visto e alla registrazione della Corte dei conti e poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale⁵⁸. I regolamenti ministeriali, inoltre, «debbono trovare il fondamento in una legge che espressamente conferisca il relativo potere al ministro ed essere attinenti alle “materie di competenza del ministro”»⁵⁹. Nel caso di specie, il fondamento lo si ritrova espressamente nel citato comma 6 dell'art. 6, che assegna al decreto ministeriale una natura necessariamente innovativa.

5. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del Piao

Il Piao è uno strumento di pianificazione integrato ed è il derivato di una rinnovata tendenza a dar rilievo al fenomeno pianificatorio, che a lungo in Italia ha avuto carattere recessivo. La pianificazione, come illustre dottrina insegna, «richiede sempre che si elabori un progetto, che lo si verifichi quanto alla realizzabilità, indi che si stabiliscano risorse, tempi, spazi, eventuali modi, per la realizzazione»⁶⁰. Nel caso di specie il Piao propende alla riduzione degli oneri in capo alle amministrazioni per la redazione e gestione di una pluralità di piani differenti. L'intento nobile, contraddistinto anche da un tentativo di diversificare le modalità di adozione del Piao, in considerazione della ampiezza dell'amministrazione interessata, va però accompagnato a una chiara cornice normativa che permetta di rintracciare le effettive conseguenze del processo abrogativo e i destinatari interessati dal medesimo.

Nell'individuare il punto di ricaduta in ambito soggettivo e oggettivo del Piao, si evidenzia la sua disomogeneità, in quanto alcuni piani *ad sorbendum* sono «oggetto di abrogazioni espresse e di modifiche soppressive della normativa primaria che reca la rispettiva disciplina»⁶¹, mentre altri piani sono oggetto di modifiche parziali, residuando così «porzioni di disciplina primaria o riferimenti ad essi da parte di altre norme legislative»⁶². Nel primo gruppo se ne annoverano due. In primo luogo, vi è l'abrogazione, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e) dello schema di regolamento, del

⁵⁸ Si veda più approfonditamente CASETTA E., *op. cit.*, p. 408; SORRENTINO F., *op. cit.*, pp. 255-257; COSSU, *op. cit.*

⁵⁹ CASETTA E., *op. cit.*, p. 409.

⁶⁰ «È pianificazione la determinazione: a) dell'ordinata temporale o di quella spaziale o di ambedue; b) dell'oggetto; c) dell'obiettivo», in GIANNINI M.S., *Pianificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 629.

⁶¹ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

⁶² Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

Piano organizzativo per il lavoro agile (POLA)⁶³, previsto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 124/2015, il quale prescrive che nelle pubbliche amministrazioni almeno il 15% del personale possa avvalersi della modalità agile per lo svolgimento della prestazione lavorativa. In secondo luogo, la soppressione, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. a), del Piano delle azioni positive (Pap), previsto al comma 1 dell'art. 48 del d.lgs. n. 198/2006⁶⁴ e volto ad eliminare gli ostacoli alla piena realizzazione di pari opportunità lavorative tra uomo e donna, nonché la soppressione della relativa sanzione, che si traduce nel divieto di assumere personale, in caso di mancato adempimento del Pap.

Nel secondo gruppo si annoverano di conseguenza tutti gli altri atti di pianificazione interessati. *In primis*, il Piano della performance, previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009⁶⁵, è oggetto di abrogazione, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c) dello schema di regolamento, solo con riferimento a due disposizioni che di esso fanno espressa menzione⁶⁶. Il Consiglio di Stato si interroga allora su come poter interpretare tutta quella serie di norme primarie, che fanno riferimento a tale Piano della performance, e che non sono state interessate dall'abrogazione⁶⁷. Suggestisce pertanto di ricorrere ad una «clausola di chiusura» che converta il riferimento alla relativa sottosezione del Piao. Vi è poi il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, previsto dall'art. 60-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, volto a contenere le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle P.A., a incrementarne l'efficienza, nonché l'indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del Nucleo della Concretezza⁶⁸ nei confronti delle regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali⁶⁹. Il parere del Consiglio di Stato, così come anche quello dell'Anci,

⁶³ Il POLA è stato introdotto dalla c.d. Legge Madia come sezione del Piano della performance, ai fini della fissazione di obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile. È prevista la sua redazione entro il 31 gennaio di ogni anno.

⁶⁴ Codice delle pari opportunità tra uomo e donna.

⁶⁵ "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

⁶⁶ Art. 10, comma 1, lett. a) e comma 1-ter del d.lgs. n. 150/2009.

⁶⁷ Il Consiglio di Stato fa in particolare riferimento all'art. 16 del d.lgs. n. 150/2009, che non è oggetto di novella, e ai sensi del quale si dispone che gli enti territoriali e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale adeguino i propri ordinamenti alle disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività, tramite accordo in sede di Conferenza unificata. Oltre al Consiglio di Stato, anche la Conferenza delle regioni, nell'intesa raggiunta il 9 febbraio 2022, riconosce l'esigenza di veder chiarito questo punto.

⁶⁸ Il Nucleo della Concretezza è un organo istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, volto ad assicurare la concreta realizzazione delle misure indicate nel Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. È costituito da tre dirigenti e cinquanta unità di personale.

⁶⁹ Per un approfondimento sul Nucleo della Concretezza e il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni si veda: MATTARELLA B.G., *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, Wolters Kluwer, Milano, 2019, in cui si svolge una previsione oculata sulla scarsa efficacia di uno strumento velleitario rispetto all'esigenza profonda di una riforma della pubblica amministrazione.

ha evidenziato la necessità di chiarire «quale sorte abbiano, per le pubbliche amministrazioni sottoposte al Piao, le altre previsioni dell'art. 60-bis, concernenti l'istituzione e le attribuzioni del Nucleo della Concretezza»⁷⁰. Il Piano esecutivo di gestione (Peg)⁷¹ è invece interessato dalle modifiche più controverse, in quanto l'art. 1, comma 1, lett. a) dello schema di regolamento prevede «l'abrogazione espressa del solo ultimo periodo del comma 3-bis, laddove si prevede che in esso siano unificati il piano dettagliato degli obiettivi [...] e il piano della performance»⁷². L'incertezza che questa abrogazione produce si riversa sulle sorti del Peg, rispetto al quale non si comprende se resti fermo l'obbligo di redazione da parte degli enti locali, venendo meno solo la possibilità di integrare in esso i due citati atti di pianificazione. Il Consiglio propende, infatti, per una riformulazione dell'art. 1, comma 1, lett. a). La lett. b) di quest'ultimo è volta poi all'abrogazione dei commi 1, 4, 6 dell'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, concernenti le modalità di approvazione del Piano dei fabbisogni, restando ferme le disposizioni che riguardano invece i contenuti. Il Piano dei fabbisogni andrà a costituire una sottosezione del Piao, e a quest'ultimo le P.A. dovranno fare riferimento «per procedere ad assunzioni e all'indizione di procedure concorsuali, nonché per l'individuazione delle eccedenze di personale»⁷³. Infine, nel Piao verrà assorbito il Piano di prevenzione della corruzione (Ptcp), introdotto dalla l. n. 190/2012 (c.d. legge Severino), insieme al Piano nazionale anticorruzione (Pna)⁷⁴, al fine di individuare le attività a maggior rischio corruttivo e gli interventi di formazione dei dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti. L'art. 1, comma 1, lett. d) si limita ad abrogare la disposizione della legge Severino che prevede la «trasmissione del Piano, da parte di ciascuna amministrazione, alla Regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica»⁷⁵, mentre nell'art. 2 si annoverano poi alcune modifiche operanti sul piano procedimentale del Piano anticorruzione. Ciò che emerge dall'analisi del Consiglio è l'esigenza di raccordare in modo chiaro la normativa anticorruzione con la sottosezione del Piao, «Rischi corruttivi e trasparenza», inclusa nella prima sezione «Valore pubblico, performance e anticorruzione». Nell'intesa della Conferenza delle regioni si rileva, inoltre, la necessità di una precisazione ulteriore, ossia che il Ptcp e il Piao sono strumenti alternativi, tanto che la non adozione del Piao,

⁷⁰ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

⁷¹ «Il Piano esecutivo di gestione è il documento programmatico che contiene obiettivi, modalità e tempi di svolgimento delle azioni amministrative e delle spese di investimento. Tale documento è disciplinato dall'articolo 169 del TUEL, adottato con d.lgs. n. 267/2000, che ne affida alla giunta la deliberazione entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione». Si veda: SERVIZIO STUDI DEL SENATO E DELLA CAMERA, *Dossier n. 526, Atti del Governo n. 369*, 21 marzo 2022.

⁷² Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

⁷³ SERVIZIO STUDI DEL SENATO E DELLA CAMERA, *Dossier n. 526, Atti del Governo n. 369*, 21 marzo 2022.

⁷⁴ Per un approfondimento sul sistema anticorruzione articolato su due livelli si veda: MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2, Wolters Kluwer, Milano, 2013.

⁷⁵ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

non fa venir meno l'adozione del Ptcp. È evidente, pertanto, che manca una chiara visione sul completo assorbimento del Ptcp nel Piao.

Il Consiglio di Stato, nell'ottica di un procedimento di abrogazione conservativo, enuclea tre suggerimenti per l'intero quadro di assorbimento del Piao. In prima battuta, e *pro futuro*, consiglia di abrogare non solo le norme incompatibili, ma attraverso un attento monitoraggio giungere a conservare solo le norme «davvero indispensabili»⁷⁶; poi di ricorrere all'uso di clausole generali, come nel caso del Piano della performance; infine, di tradurre esplicitamente in lettera, nel regolamento, l'attività di monitoraggio periodico con la possibilità di abrogazioni successive. Questa potestà abrogativa, ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988 è «permanente e non a tempo». Il regolamento di delegificazione in effetti si distingue dal meccanismo della delega legislativa⁷⁷ proprio in quanto differentemente dall'art. 76 Cost., ai sensi del quale la legge di delegazione «deve indicare il tempo limitato entro cui la delega può essere esercitata»⁷⁸, nel caso della potestà regolamentare, e quindi di un potere normativo secondario, «la costituzione consente che esso venga conferito in modo permanente»⁷⁹. La potestà regolamentare, inoltre, consente di intervenire ad abrogare ulteriori disposizioni, nei limiti e nei fini stabiliti dalla legge abilitante, senza la necessità che intervenga una nuova legge di autorizzazione⁸⁰.

Il Consiglio articola il parere analizzando anche la *ratio* del Piao, che, ai sensi dell'art. 6, è chiamato a configurarsi quale strumento pianificatorio unitario e integrato, «che sostituisce i piani del passato e li “metabolizza” in uno strumento nuovo e onnicomprensivo»⁸¹. In questa direzione di semplificazione si registra però un lieve scostamento tra le enunciazioni ottimiste della relazione illustrativa e lo stesso schema di decreto⁸². Nell'ottica, infatti, di rappresentare uno strumento di semplificazione, è opportuno evitare che la pianificazione così come disegnata vada a costituire solo un adempimento aggiuntivo, un ulteriore “*layer of bureaucracy*”⁸³, e limitare quanto più possibile un'interna considerazione, favorendo piuttosto un portato verso l'esterno, verso i destinatari della pianificazione amministrativa: cittadini e imprese. Il Consiglio intravede la possibilità di agevolare questa tendenza eccentrica attraverso due strumenti: un sistema operativo di monitoraggio, da applicare sia sul piano normativo

⁷⁶ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

⁷⁷ Sulla delega legislativa si veda MATTARELLA B.G., *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2, Wolters Kluwer, Milano, 2017.

⁷⁸ MODUGNO F., *Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 138.

⁷⁹ SORRENTINO F., *op. cit.*

⁸⁰ SORRENTINO F., *op. cit.*

⁸¹ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

⁸² NAPOLITANO G., *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2, Wolters Kluwer, Milano, 2022, p. 155.

⁸³ Con riferimento a questo rischio: «La norma nulla dice su come garantire sul piano sostanziale un'effettiva integrazione tra i diversi processi di pianificazione, con il rischio che il piano integrato finisca per essere un mero collage dei precedenti piani», in MARRA A., *Il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'ANAC*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, Wolters Kluwer, Milano, 2022, p. 77.

che su quello operativo, integrando così il regolamento e osservando i cambiamenti apportati dal Piao; e la formazione. Quest'ultimo aspetto punta a valorizzare anche il valore intrinseco della pianificazione e, con particolare riferimento al Piao, quale misura di attuazione degli obiettivi del PNRR, l'importanza di «una cultura “nuova” della programmazione»⁸⁴, svolta da personale competente, ben organizzato e orientato al raggiungimento del risultato. Monitoraggio e formazione dovrebbero, pertanto, essere utilmente oggetto di disposizioni da inserire nel decreto ministeriale.

Dopo aver osservato il contenuto oggettivo del Piao, è opportuno considerare il perimetro soggettivo, che a primo impatto è circoscritto alle pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Tale individuazione non è, infatti, priva di incertezze. Da un lato per la già complessa riconduzione nel novero delle pubbliche amministrazioni, dall'altro per la difficoltà di comprendere se i piani oggetto di assorbimento, e per i quali il regolamento in esame ha previsto una serie di abrogazioni della normativa primaria, cesserebbero di essere previsti per le pubbliche amministrazioni non destinatarie del Piao. Il Consiglio suggerisce pertanto di interpretare il testo della legge, laddove si enuncia che vengano «abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti», non in termini di abrogazione, bensì di cessazione dell'efficacia delle disposizioni indicate nel regolamento. Così soltanto tale interpretazione potrebbe consentire che le disposizioni in questione continuino a esplicare i loro effetti per «le amministrazioni espressamente escluse o non incluse nel novero degli enti di cui al d.lgs. 165 del 2001»⁸⁵, ma incluse nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni.

6. Conclusioni

L'attività svolta dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi nel caso di specie, così come in altri recenti affari⁸⁶, è paradigmatica dell'importante ruolo⁸⁷ incarnato dal Consiglio di Stato nel filtrare la qualità delle norme, pur rilevando che tale funzione di vaglio è limitata al parere obbligatorio sulle norme di rango

⁸⁴ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

⁸⁵ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

⁸⁶ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 19 gennaio 2022, n. 107; Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 7 ottobre 2021, n. 1614; Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 16 novembre 2021, n. 1754, e altri. Si veda: NAPOLITANO G., *op. cit.*

⁸⁷ Sull'importanza del ruolo del Consiglio di Stato, «si è progressivamente assistito a un rafforzamento del controllo del Consiglio di Stato, in sede consultiva, sull'uso degli strumenti di *better regulation*. In questa prospettiva, certamente tali strumenti forniscono un contributo fondamentale per verificare l'ampiezza dell'intervento normativo, prevenendone *ex ante* o misurandone *ex post* gli impatti sulla realtà. In questo senso, essi si pongono come utile supporto all'istruttoria che precede l'adozione delle normative», in MOCAVINI G., *Gli strumenti di better regulation nella giurisprudenza costituzionale amministrativa*, in MAZZANTINI G., TAFANI L., (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, *Annuario 2020*, Editoriale Scientifica, Milano, 2020, p. 195.

secondario⁸⁸, differentemente dal sistema francese, in cui esiste una fase specifica del procedimento legislativo di coinvolgimento del *Conseil d'État* per la «razionalizzazione e miglioramento dei testi normativi che emanano dal Governo»⁸⁹. La funzione riconosciuta alla Sezione Consultiva appare pertanto in una veste «regolatrice», essendo il parere lo strumento sia di verifica della conformità alla legge e ai valori costituzionali, sia di partecipazione alla redazione delle norme regolamentari. Emerge, dunque, la stretta interdipendenza tra potere regolamentare, Sezione Consultiva e innovazione «nella cultura e negli assetti dell'amministrazione»⁹⁰. Il Consiglio di Stato, nel suo ruolo di filtro del procedimento di delegificazione, rappresenta anche il punto di vista privilegiato per osservare non solo la qualità delle norme, ma anche lo stato di avanzamento per la semplificazione amministrativa. Nel caso di specie, il parere del Consiglio è stato anche l'occasione per riflettere sull'esigenza di pianificazione come sforzo di ricostruzione, o per dirlo coerentemente con il PNRR, di ripresa e resilienza. Alla luce della riforma orizzontale della pubblica amministrazione, che si sviluppa parallelamente alla riforma della giustizia, il Piao si configura come una sfida di adeguamento al PNRR per l'azione e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sfida che però, dati gli stringenti vincoli previsti per il raggiungimento di *milestone* e *target*, deve necessariamente tradursi in raggiungimento concreto dell'obiettivo. Nel testo si è così analizzato il parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto, evidenziando da un lato il modello di delegificazione, dall'altro la natura ambivalente del decreto ministeriale. Si è così osservato che con riferimento allo schema di regolamento il parere sottolinea le peculiarità del primo articolo, non soffermandosi, invece, sul secondo che apporta modifiche a norme di legge. In relazione al decreto ministeriale osserva poi che svolgendo quest'ultimo un ruolo di regolazione e vantando pertanto una funzione normativa, dovrebbe assumere la veste del regolamento ministeriale e seguire la relativa disciplina. Con riferimento, infine, all'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del Piao, si è ampiamente notato il suo assetto disomogeneo e a tratti poco chiaro. Il percorso abrogativo, in particolare, è connotato da un eccessivo conservatorismo, che meriterebbe una spinta acceleratoria verso il mantenimento delle sole norme davvero indispensabili. La strada che il Piao è allora chiamato a percorrere, per dimostrare la sua natura di strumento di semplificazione, è quella costantemente illuminata da due fari: il monitoraggio e la formazione di una nuova cultura della programmazione.

⁸⁸ NAPOLITANO G., *op. cit.*

⁸⁹ DONDI S., *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2010.

⁹⁰ PAJNO A., *op. cit.*, p. 74.