

## Il TAR Sicilia, con una innovativa pronuncia, sancisce la non diretta impugnabilità del Piano Integrato di Attività e Organizzazione

di A. Ripepi - 12 marzo 2026

Si commenta oggi un'interessante decisione del TAR Sicilia (Sez. II, 28 novembre 2025, n. 2638) concernente l'innovativo tema della (non) impugnabilità, innanzi al Giudice Amministrativo, del Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

Trattandosi di una tematica complessa, giova premettere alcuni cenni introduttivi (se si vuole: A. Ripepi, *Amministrare per processi. Il PNRR, il PIAO e il Business Process Reengineering nelle Pubbliche Amministrazioni: un'occasione da non perdere*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 1/2023).

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, che 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.

È in questo quadro che si inserisce l'introduzione del Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), introdotto dall'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.

Particolare importanza assume poi il D.P.R. n. 132/2022, l'art. 2 del quale prevede che "Il Piano integrato di attività e organizzazione contiene la scheda anagrafica dell'amministrazione ed è suddiviso nelle sezioni di cui agli articoli 3, 4 e 5". L'art. 3, a sua volta, prevede che "La sezione è ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione:

a) Valore pubblico: in questa sottosezione sono definiti:

- 1) i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione;
- 2) le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- 3) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti;
- 4) gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo".

Il PIAO ha durata triennale, ma viene aggiornato annualmente. Definisce:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

La cifra comune, 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.

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, 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. 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.

Il valore pubblico, in tale contesto, costituisce una sorta di “performance delle performance”, il valore di sintesi di un’architettura coordinata di indicatori analitici di performance inseriti negli strumenti di programmazione.

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). L’analisi del contesto di riferimento, infatti, consiste in un processo conoscitivo che ha lo scopo di:

- fornire una visione integrata della situazione in cui l’amministrazione va ad operare;
- stimare preliminarmente le potenziali interazioni e sinergie con i soggetti coinvolti nel progetto che si intende realizzare, sia a titolo diretto sia a titolo indiretto;
- verificare i punti di forza e i punti di debolezza che caratterizzano la propria organizzazione rispetto al progetto da realizzare;
- verificare i vincoli e le opportunità offerte dall’ambiente di riferimento.

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.

Già il decreto del Ministero dell’Economia e della Finanza del 16 ottobre 2017 ha individuato degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES); ancor prima, la riforma del bilancio dello Stato (Legge n. 163/2016) aveva introdotto un riferimento agli indicatori di benessere equo e sostenibile nei documenti di programmazione economica e di bilancio. Il governo si è così impegnato a integrare, nella valutazione delle politiche pubbliche, segnatamente le dimensioni economiche afferenti alla qualità della vita.

In particolare, venivano in rilievo i seguenti indicatori, individuati dal Decreto 16 ottobre 2017: 1) reddito medio disponibile aggiustato pro capite; 2) indice di disegualianza del reddito disponibile; 3) indice di povertà assoluta; 4) speranza di vita in buona salute alla nascita; 5) eccesso di peso; 6) uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; 8) rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; 9) indice di criminalità predatoria; 10) indice di efficienza della giustizia civile; 11) emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; 12) indice di abusivismo edilizio.

Allo stesso modo, con l’Agenda 2030, le Nazioni Unite hanno delineato gli obiettivi da perseguire per uno sviluppo che possa qualificarsi come realmente sostenibile. Si è ribadita, in dottrina, la necessità di intraprendere un percorso fondato sulla visione integrata delle problematiche, porgendo l’attenzione non solo all’aspetto economico, ma anche all’aspetto sociale, ambientale e istituzionale.

Venendo alle singole sottosezioni del PIAO, e con particolare 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.

Nella sottosezione “Anticorruzione e Trasparenza”, l’analisi di contesto è seguita dall’identificazione, analisi e ponderazione del rischio, cui segue il trattamento del medesimo; è nota l’importanza attribuita alla mappatura dei processi e la correlazione tra obiettivi della performance e misure anticorruzione.

L’organigramma e il funzionigramma, 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.

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. 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. La pianificazione in questione non può limitarsi 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.).

È comunque importante sottolineare che la performance non è il solo fattore determinante per la creazione di valore pubblico. Altri fattori, come l’equità, l’inclusione sociale e la partecipazione dei cittadini, giocano un ruolo di pari rilievo nella creazione di valore pubblico in un’organizzazione pubblica. Per questo, risulta importante considerare una prospettiva multidimensionale nella valutazione della performance: una prospettiva che tenga conto degli impatti sociali, ambientali ed economici delle politiche pubbliche.

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, come annotato da autorevole dottrina, non deve diventare il “piano dei piani”, 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 (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. 196-235).

In tale ottica integrata tra diritto e management, è possibile interrogarsi circa la diretta impugnabilità del PIAO da parte di un privato che se ne ritenga lesa.

La risposta negativa potrebbe essere fornita, in chiave prettamente giuridica, osservando che il PIAO è atto generale e di pianificazione/programmazione, sicché mal si presta a ledere, in via immediata e diretta, le situazioni giuridiche soggettive riconducibili a un dipendente della P.A. o a un cittadino destinatario dell’azione amministrativa.

Anche in ottica manageriale si potrebbe pervenire alla medesima conclusione: il PIAO è esplicitamente funzionalizzato dal legislatore alla creazione di valore pubblico, attraverso l’elaborazione di una programmazione tesa ad 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. Se questa è la finalità, la programmazione orientata al valore pubblico (concetto necessariamente generale e di sistema, impattante su una intera collettività, che sarà destinataria degli *outcome* dell’azione amministrativa) difficilmente potrà ledere la posizione dei singoli, in assenza di misure attuative di dettaglio.

Questa impostazione è stata seguita in tempi estremamente recenti anche dal TAR Sicilia – Palermo con la sentenza 28 novembre 2025, n. 2638, che si commenta brevemente.

Il ricorrente, dipendente comunale, ha presentato ricorso contro la delibera di Giunta Municipale di approvazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) per il triennio 2025-2027. L’oggetto del ricorso verteva sulla modifica del Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale per la copertura di un posto di Ingegnere. Precedentemente, l’Amministrazione aveva previsto la copertura tramite progressione verticale interna; la delibera impugnata ha invece stabilito un nuovo ordine di priorità, antepoendo la mobilità (obbligatoria e volontaria), l’utilizzo di graduatorie esterne e il concorso esterno alla progressione interna.

Il ricorrente lamentava la contraddittorietà, l’irragionevolezza e il difetto di motivazione del nuovo atto rispetto al precedente, sostenendo la violazione delle norme che valorizzano la progressione interna e il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Il Collegio ha tuttavia dichiarato il ricorso inammissibile per carenza di interesse ad agire.

La motivazione si fonda sulla natura del PIAO: esso è considerato un atto di macro-organizzazione e di programmazione con valenza endo-organizzativa e privo di rilevanza esterna e, pertanto, non immediatamente lesivo nei confronti del ricorrente. Secondo il Collegio, il dipendente, in quanto aspirante alla progressione, dovrebbe piuttosto contestare i successivi e specifici atti di indizione della selezione quando questi verranno adottati.

Il Collegio perviene a tale conclusione menzionando testualmente l'art. 6, comma 2, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 4 del D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75; a giudizio di chi scrive, avrebbe potuto essere formulato un riferimento anche all'art. 4, comma 1, lett. c) del DPR 132/2022, secondo il quale la Sezione Organizzazione e Capitale umano è ripartita nelle seguenti sottosezioni di programmazione:

“(…) c) Piano triennale dei fabbisogni di personale: indica la consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del Piano, suddiviso per inquadramento professionale e deve evidenziare:

- 1) la capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
- 2) la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni;
- 3) le strategie di copertura del fabbisogno, ove individuate;
- 4) le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale;
- 5) le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali”.

Anche da tale disposizione, infatti, si evince la natura pianificatoria del PIAO, strumento di programmazione finalizzato a generare valore pubblico, con valenza endo-organizzativa e non suscettibile di ledere le posizioni giuridiche dei singoli.

Proprio in considerazione di ciò, il ricorso viene dichiarato inammissibile per difetto delle condizioni dell'azione, segnatamente per carenza di interesse.

Se ne desume che il PIAO si colloca in una zona di confine sempre più sfumata tra il diritto amministrativo e il management pubblico. Esso, lungi dall'essere un mero adempimento burocratico, è stato concepito dal legislatore come la guida strategica dell'Ente, finalizzata alla generazione di valore pubblico.

Questa vocazione manageriale, che integra obiettivi di performance, gestione del capitale umano, anticorruzione e semplificazione, impone alla Pubblica Amministrazione di ragionare in termini di processo, efficienza e risultato, superando la vecchia logica del mero adempimento formale. L'obiettivo ultimo del PIAO è produrre un beneficio generale per la collettività, migliorando il benessere economico, sociale e ambientale.

È proprio la natura di strumento strategico e di sistema che determina la conclusione sulla non impugnabilità diretta del medesimo. Sia l'analisi giuridica che quella manageriale portano alla stessa risposta: il PIAO non è direttamente impugnabile dal singolo che si ritenga lesso.

Dal punto di vista giuridico, infatti, il PIAO è un atto di macro-organizzazione con valenza essenzialmente endo-organizzativa e programmatica. Non può, per sua natura, incidere in

modo immediato e diretto sulle posizioni giuridiche dei singoli cittadini o dipendenti. Dal punto di vista manageriale, essendo focalizzato su obiettivi generali (il valore pubblico, che impatta su un'intera collettività), difficilmente potrà ledere la sfera giuridica individuale in assenza di misure di dettaglio.

La giurisprudenza recente, come confermato dalla esaminata sentenza del TAR Sicilia – Palermo, si allinea a questa interpretazione, dichiarando il ricorso contro il PIAO inammissibile per carenza di interesse. La lesione, se e quando si concretizzerà, avverrà solo con l'adozione degli atti attuativi specifici (come i bandi di concorso o le procedure di selezione).

Antonino Ripepi, procuratore dello Stato in Reggio Calabria

Visualizza il documento: [Tar Sicilia, sez. II<sup>1</sup>, 26 novembre 2025, n. 2638](#)