



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO**

**Dipartimento Jonico in “*Sistemi Giuridici ed Economici del
Mediterraneo: società, ambiente, culture*”**

**Dottorato di ricerca in “*Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo*”
XXXVII ciclo**

Settore Scientifico Disciplinare ECON-06/A – Economia Aziendale

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**PUBLIC VALUE E PERFORMANCE MANAGEMENT
NEGLI ENTI LOCALI**

COORDINATORE: Chiar.mo Pietro RENZULLI

TUTOR: Chiar.ma Prof.ssa Stella LIPPOLIS

CO-TUTOR: Chiar.mo Prof. Fabio DE MATTEIS

DOTTORANDO:

Dott. Giuseppe FONTANA

ESAME FINALE 2025

PUBLIC VALUE E PERFORMANCE MANAGEMENT NEGLI ENTI LOCALI

Indice

Introduzione	4
1. IL PERSEGUIMENTO DEL PUBLIC VALUE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	8
1.1 Premessa: obiettivi e struttura del capitolo.....	8
1.2 La prospettiva del Public Value	11
1.3 Definizione di Public Value nella letteratura manageriale.....	13
1.4 Conclusioni.....	29
2. MODELLI DI PERFORMANCE MANAGEMENT NELLE AZIENDE PUBBLICHE.....	32
2.1 Introduzione. Il Performance Management nella nozione manageriale pubblica	32
2.2 Dal Modello Tradizionale Progressive Public Administration al New Public Management	36
2.3 Critica al paradigma New Public Management	42
2.4. Distorsioni e squilibri del New Public Management nei sistemi Performance Management ..	45
2.5 Oltre il New Public Management: Modelli di Collaborative Governance	47
2.6 I modelli Ibridi.....	60
2.7 Influenza dell'IT sulla generazione di Public Value nei sistemi di Performance Management	61
2.8 Conclusioni.....	66
3. PUBLIC VALUE E PERFORMANCE MANAGEMENT: REVIEW DELLA LETTERATURA	67
3.1 Introduzione ed obiettivo del capitolo	67
3.2 Metodologia.....	67
3.3 Contabilità del Valore Pubblico.....	71

3.4 La misurazione del Valore Pubblico.....	74
3.5 La partecipazione dei cittadini.....	82
3.6 I rischi di Distruzione del Valore.....	89
3.7 Conclusioni.....	93
4. EVOLUZIONE DEL PERFORMANCE MANAGEMENT NELL'ORDINAMENTO ITALIANO	97
4.1 Introduzione.....	97
4.2 Dall'approccio burocratico alle riforme anni Novanta.....	98
4.3 Il Ciclo della Performance nelle riforme Brunetta e Madia	103
4.4. Il Valore Pubblico e gli impatti	116
4.5 La Programmazione finanziaria: Linee Programmatiche di Mandato e DUP	124
4.6 Il PIAO e il PNRR.....	126
4.7. Conclusioni e prosieguo	140
5. CASO DI STUDIO: ORIENTAMENTO AL VALORE PUBBLICO DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DEL COMUNE DI TARANTO	141
5.1 Introduzione.....	141
5.2 Analisi della letteratura e definizione della research question	142
5.3 Metodologia di ricerca.....	145
5.4 Analisi del caso di studio.....	148
5.5. Discussion e valutazione dei risultati: criticità e punti di forza.....	161
5.6 Conclusioni: indicazioni operative e sviluppi futuri.....	166
CONCLUSIONI	171
BIBLIOGRAFIA.....	176

Introduzione

Il concetto di Valore Pubblico assume una rilevanza cruciale nella pubblica amministrazione contemporanea, specialmente in un periodo storico caratterizzato da rapide trasformazioni sociali, economiche e tecnologiche che impongono una transizione delle amministrazioni pubbliche nell'ottica del loro ammodernamento. Le amministrazioni pubbliche, nel rispondere alle numerose sfide emergenti, devono ripensare il loro ruolo alla luce del Valore Pubblico che esse possono generare per i cittadini e la comunità. La creazione di Valore Pubblico non si limita alla mera fornitura di servizi pubblici, ma implica un approccio olistico che include il miglioramento della qualità della vita, la promozione della giustizia sociale e lo sviluppo sostenibile. In un contesto segnato da crisi economiche globali e crescenti disuguaglianze, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a massimizzare l'efficacia delle risorse spesso scarse, dando priorità a progetti che producono un impatto positivo tangibile e sostenibile.

L'emergenza climatica e la pandemia da COVID-19 hanno ulteriormente evidenziato l'importanza di una governance che crei Valore Pubblico resiliente, innovativo e adattativo. Tali eventi hanno dimostrato che i vari livelli di governo devono essere in grado di rispondere rapidamente e in modo coordinato per proteggere il benessere collettivo. La fiducia nelle istituzioni, storicamente compromessa da una scarsa reputazione, che ha alimentato nel tempo una progressiva crisi di rappresentanza, è stata ulteriormente messa alla prova da questi eventi di portata globale, e può essere ricostruita solo attraverso un impegno autorevole delle amministrazioni nel creare Valore Pubblico. Questo impegno implica la trasparenza nei processi decisionali, il coinvolgimento attivo dei cittadini nelle politiche pubbliche e l'adozione di pratiche di governance partecipativa. In quest'ottica, la tecnologia può svolgere un ruolo fondamentale nel trasformare le modalità operative delle amministrazioni pubbliche. L'innovazione digitale, infatti, offre strumenti potenti per la semplificazione dei processi burocratici, l'accesso rapido ed efficiente ai servizi e l'interazione diretta con i cittadini. Le soluzioni tecnologiche, come i big data e l'intelligenza artificiale, possono migliorare significativamente la capacità delle amministrazioni di anticipare le esigenze sociali e di rispondere con interventi mirati ed efficaci.

Guardando al futuro, è vitale che le amministrazioni pubbliche si impegnino in modelli di governance flessibili e nell'apprendimento continuo di strumenti di analisi del contesto e di elaborazione strategica. Promuovere il Valore Pubblico richiede di abbattere i tradizionali steccati tra vari settori e livelli di governo, favorendo collaborazioni trasversali che potenzino la capacità di rispondere adeguatamente alle sfide globali e locali. È fondamentale che i decisori pubblici adottino

una visione a lungo termine, capace di anticipare e preparare le comunità alle future sfide, garantendo al contempo l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale ed economica. Il perseguimento del Valore Pubblico consente di trasformare la pubblica amministrazione in un motore di cambiamento positivo, inclusivo e sostenibile, generando benefici significativi per la società e contribuendo a costruire un futuro più giusto ed equo per tutti i cittadini.

In questa prospettiva, gli enti locali svolgono un ruolo fondamentale nella creazione di Valore Pubblico, poiché operano a stretto contatto con i cittadini e sono spesso i primi a identificare e rispondere alle esigenze delle comunità. Essi fungono da intermediari tra le politiche nazionali e le realtà locali, adattandole alle specificità territoriali e culturali. Gli enti locali hanno la capacità di influenzare direttamente la qualità della vita dei cittadini attraverso la gestione di servizi essenziali come l'istruzione, la sanità, i trasporti pubblici e la gestione dei rifiuti. Attraverso un'allocazione efficiente delle risorse e l'implementazione di strumenti innovativi e sostenibili, possono aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati.

Inoltre, grazie alla loro prossimità ai cittadini, gli enti locali sono in una posizione privilegiata per promuovere la partecipazione civica e il coinvolgimento della comunità nei processi decisionali. Attraverso pratiche di governance partecipativa, come forum pubblici e consultazioni, possono raccogliere input preziosi che orientano le politiche pubbliche e rafforzano la fiducia nelle istituzioni. Gli enti locali possono anche agire come facilitatori di innovazione, promuovendo lo sviluppo economico e sociale attraverso partenariati con il settore privato e le organizzazioni della società civile.

L'introduzione di strumenti di performance management nelle pubbliche amministrazioni ha rappresentato la risposta all'esigenza di incrementare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche, mutuando logiche e metodologie proprie dell'economia aziendale nel tentativo di orientare le attività delle amministrazioni pubbliche verso la creazione di valore.

Nel tempo il performance management si è sviluppato rivolgendosi al perseguimento di valori ed obiettivi rivolti a soddisfare il benessere della comunità amministrata, rappresentando la risposta necessaria e strategica per affrontare le sfide contemporanee e migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini. Con l'evoluzione delle aspettative sociali e l'aumento della pressione per rendere le amministrazioni più trasparenti ed efficienti, è fondamentale che le organizzazioni pubbliche adottino un approccio sistematico alla programmazione, misurazione e gestione delle performance. Tale approccio, non solo consente di monitorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi, ma promuove anche una cultura del miglioramento continuo e della responsabilità, in grado di generare Valore Pubblico.

L'**obiettivo** del presente lavoro di tesi è approfondire come gli strumenti di Performance Management possano favorire la creazione del Valore Pubblico, indagando in particolare i punti di forza e criticità dei documenti di programmazione strategica-operativa degli Enti Locali.

A tal fine la ricerca è strutturata come segue.

Il primo capitolo approfondisce la nozione di Valore Pubblico secondo la diversificata trattazione dei principali autori di riferimento nella letteratura economico-aziendale e in quella internazionale, che ne hanno messo in luce le diverse caratteristiche e prospettive. Gli approcci analizzati hanno evidenziato le difficoltà di addivenire ad una prospettiva univoca e replicabile che potesse rendere gli strumenti di Performance Management orientati alla creazione di Valore Pubblico.

Nel secondo capitolo si presenta l'evoluzione del concetto di Performance Management a partire dal modello burocratico weberiano per giungere alla necessità, diffusamente avvertita, di dotare l'amministrazione pubblica di strumenti aziendali maggiormente centrati nella ricerca di efficienza, efficacia ed economicità che hanno caratterizzato le riforme ispirate al New Public Management. A partire dalla critica e dai limiti di queste riforme, sono stati analizzati i modelli più innovativi proposti dalla letteratura manageriale di Collaborative Governance, basati prevalentemente su un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini rivolto alla co-creazione di valore e alle dinamiche di coinvolgimento e partecipazione. In questa analisi è stata posta anche l'attenzione sul ruolo dell'IT nei rapporti tra istituzioni e comunità, facendo emergere opportunità e criticità.

Al fine di indagare le modalità con cui gli strumenti di Performance Management si orientano alla creazione di Valore Pubblico, si è proceduto, nel capitolo 3, ad approfondire la relazione tra questi due aspetti attraverso una Systematic Literature Review per far emergere i possibili criteri che consentono di analizzare l'orientamento al Valore Pubblico dei documenti di Performance Management. Lo studio della letteratura manageriale ha fatto emergere quattro criteri fondamentali che definiscono l'orientamento degli strumenti di Performance Management al perseguimento del Valore Pubblico: (i) una contabilità determinata da misurazioni di performance in una programmazione strategica di lungo periodo, (ii) un sistema di misurazione che catturi le dimensioni di outcome atteso coerenti con un'analisi di sviluppo del contesto di partenza, (iii) la presenza di azioni di coinvolgimento lungo le varie fasi dei processi di programmazione, (iv) un adeguato sistema di analisi dei rischi di distruzione del valore.

Nel capitolo 4 si è posta l'attenzione sugli strumenti che la normativa italiana ha progressivamente introdotto per consentire alle amministrazioni pubbliche di gestire il ciclo della performance, mettendo in evidenza l'evoluzione le ragioni che hanno ispirato le riforme e gli orientamenti progressivamente rivolti alla creazione del Valore Pubblico e allo sviluppo sostenibile.

Nel quinto capitolo i criteri individuati nel capitolo precedente e poc'anzi richiamati, sono stati applicati ad un caso di studio. L'analisi del caso di studio ha inteso indagare l'orientamento alla creazione del Valore Pubblico di due documenti programmatici del Comune di Taranto: il Documento Unico di Programmazione e il Piano Integrato delle Attività e Organizzazione. L'applicazione della metodologia del case study ha fatto emergere una propensione degli Enti Locali a adottare un approccio ancora formale nei documenti programmatici, poco orientati alla creazione di Valore Pubblico. Per contro, l'osservazione diretta che ha rappresentato una fonte informativa aggiuntiva rispetto all'analisi documentale, ha evidenziato come la programmazione strategica venga comunque implementata in una direzione di sviluppo di lungo periodo orientata a creare Valore. In ultima analisi, si è evidenziato, che i documenti di analisi non catturano la realtà fattuale.

1. IL PERSEGUIMENTO DEL PUBLIC VALUE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1 Premessa: obiettivi e struttura del capitolo

L'esigenza sempre più avvertita di migliorare la qualità dei servizi e dei programmi, di orientare le politiche al perseguimento di risultati misurabili e rendicontabili, hanno determinato un'agenda di riforme, in maniera diffusa, rivolte verso un paradigma di tipo manageriale nella governance del settore pubblico (Mussari, 2022). Questa prospettiva si è imposta attraverso una progressiva emancipazione dalla logica incrementale e adempimentale seguita fino agli anni '80. I sistemi di Performance Management, pertanto, hanno acquisito sempre maggiore importanza all'interno dei processi di governance delle Amministrazioni Pubbliche.

Come sarà approfondito nel prosieguo del presente lavoro, la dottrina ha provato a modellizzare diversi modelli di governance orientate alla performance, provando a tratteggiare elementi evolutivi da paradigmi a prevalente impronta aziendalistica di stampo privatistico orientate al perseguimento di obiettivi di efficienza e risparmio (New Public Management), a forme meno strutturate orientate al soddisfacimento di bisogni sociali più ampi (Public Value), che contemplassero un maggiore protagonismo della comunità nei processi di programmazione, monitoraggio e valutazione dei programmi (Hood, 1991; Moore, 1995; O'Flynn 2007; Pollitt, Bouckaert, 2011).

La prospettiva del Public Value rappresenta la frontiera a cui sono orientate le amministrazioni pubbliche, sia nel dibattito scientifico, sia nell'esperienza istituzionale. La necessità di rispondere in maniera più efficiente, efficace e allo stesso tempo equa ai bisogni delle comunità, è tema sempre più avvertito ((Moore, 1995; Stoker, 2006). Se la spinta verso la ricerca di modelli di amministrazione delle risorse più efficiente negli anni Novanta era motivata da una progressiva riduzione della disponibilità delle risorse finanziarie (New Public Management), l'esigenza avvertita attualmente è la necessità di traguardare il benessere delle comunità all'interno di una prospettiva di sostenibilità multidimensionale che travalichi l'orizzonte temporale (Public Value) (Deidda-Gagliardo, 2015; Borgonovi, 2019; Mussari, 2022).

Pertanto, la prospettiva del Public Value con la difficoltà di addivenire ad una univoca individuazione e, soprattutto, con la difficoltà di rappresentarne una dimensione misurabile e tangibile, rappresenta una prospettiva di ricerca che questo lavoro proverà ad indagare, alla luce delle recenti innovazioni normative ed istituzionale dell'ordinamento italiano.

La sfida di orientare le pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle periferiche, al perseguimento del Public Value, in una struttura istituzionale fortemente condizionata da paradigmi sia di tipo tradizionale adempimentale, sia ancorato a logiche di risultato di tipo aziendale (tempi di gestione dei processi, risparmi sui costi di gestione, tagli alla spesa, etc..), richiede nuove competenze manageriali, ma anche la necessità di affrontare le principali questioni aperte nel dibattito scientifico intorno alla prospettiva del Public Value nei sistemi di Performance Management delle amministrazioni pubbliche.

Il presente lavoro si propone di evidenziare le evoluzioni della letteratura manageriale, per mettere in luce le caratteristiche del Public Value che restano controverse, e soprattutto evidenziare gli strumenti utili a coloro che si confrontano con la necessità di ri-orientare verso nuove prospettive le esperienze di governo delle comunità.

L'obiettivo del presente capitolo è, pertanto, approfondire la nozione di Public Value secondo la trattazione dei principali autori di riferimento nella letteratura manageriale, che ne hanno messo in luce le diverse caratteristiche.

Il Public Value come prospettiva a cui rivolgere i sistemi di Performance Management nelle aziende pubbliche si è affermato progressivamente negli ultimi venti anni per rispondere all'esigenza, sempre più emergente, di fornire risposte sempre più efficaci a bisogni complessi, in società sempre più interconnesse, e con livelli di governo stratificati chiamati a sforzi di coordinamento non sempre di facile attuazione.

La complessità della domanda di politiche efficaci da parte della comunità amministrata ha, inoltre, chiamato le organizzazioni pubbliche ad uno sforzo di allargamento del proprio campo di azione e ad un ruolo di leadership e coordinamento che vede la Pubblica Amministrazione come agente di governo in scenari dove si muovono attori diversificati come stakeholder, cittadini, imprese, organizzazioni che perseguono diverse finalità.

Il perseguimento di politiche di sviluppo e trasformazione della società passano quindi anche dall'azione di soggetti diversificati in contesti "ecosistemici", ciascuno con interessi e prerogative differenti.

Rispondere ai bisogni e ai "wicked problems" (Bianchi et al., 2021) richiede una nuova capacità delle organizzazioni pubbliche che va oltre l'attuazione dei propri programmi amministrativi e la propria azione, ma investe anche un ruolo di orientamento e coordinamento degli interessi interconnessi e dei rispettivi stakeholder, attraverso processi di co-creazione.

In questo campo visivo allargato, l'efficacia delle politiche pubbliche necessita di un paradigma teorico e di strumenti pratici più articolati che possano allargare la prospettiva dei sistemi di

Performance Management, che sappiano catturare la vasta portata della creazione di valore per il benessere sostenibile della comunità.

La difficoltà di presentare nozioni univoche delle variabili in campo ha arricchito la letteratura manageriale di analisi diversificate che hanno posto la Amministrazione Pubblica in una relazione sempre più complessa con l'ambiente circostante e con gli attori sociali ed istituzionali presenti.

Nell'ordinamento italiano, la "performance" è definita nella deliberazione della CIVIT (oggi ANAC) n. 89/2010, come "il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è costituita".

Sin dalla formale introduzione nell'ordinamento italiano, con il d.lgs. 150/2009, il ciclo della performance ha catalizzato l'interesse di operatori e ricerca, anche e soprattutto per le difficoltà di implementare nuove logiche gestionali in un apparato burocratico fortemente ancorato a logiche "incrementali", che non è riuscito a integrare i sistemi di programmazione, gestione e rendicontazione introdotti nell'ordinamento (Nisio et al., 2014; Nardo et al., 2019), per infondere tutta l'azione amministrativa al perseguimento del Valore Pubblico.

Tuttavia, lo shock pandemico del 2020, insieme ad una crescente consapevolezza dell'importanza di orientare lo sviluppo economico-sociale verso una prospettiva di "sostenibilità" (obiettivi ONU Agenda 2030), hanno amplificato l'enfasi posta dal legislatore sui temi del perseguimento del Valore Pubblico e della Sostenibilità, intesi come paradigmi sovrapponibili, dove l'azione delle amministrazioni è orientata a promuovere modelli di sviluppo orientati al benessere equo e solidale, in una prospettiva intertemporale che non comprometta gli equilibri delle future generazioni.

I recenti interventi normativi nella redazione dei PIAO, Piani Integrati delle Attività e Organizzazione, introdotti nel nostro ordinamento dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, in uno scenario fortemente influenzato dagli effetti della pandemia da Covid-19, inglobano le disposizioni riferite al ciclo della Performance, e ha l'ambizione di migliorare i processi di Programmazione e Gestione, razionalizzando e rendere la Pubblica Amministrazione funzionalmente in grado di rispondere alle esigenze di rilancio come previste dal PNRR.

Lo stesso PNRR, il programma predisposto dal Governo Italiano per attuare il Next Generation UE, che ha l'obiettivo di rafforzare il sistema economico dell'Unione Europea verso un modello fortemente orientato alla sostenibilità, è un programma "performance based", dove gli investimenti non sono monitorati sotto il profilo della quantità di risorse impiegate, ma in termini di "target" ed

indicatori di miglioramento degli impatti sul territorio dei progetti finanziati dal programma (Corti, Ruiz de la Ossa, 2023).

Con il decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione, adottato ai sensi dell'art. 6, comma 6, del DL n. 80/2021, pubblicato in data 30 giugno 2022, sono stati definiti i contenuti dei PIAO, che prevede una sezione del documento da predisporre da parte delle PA, dedicata al “Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione”, laddove per le amministrazioni centrali è prevista l'elaborazione degli indicatori di outcome/impatti, anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030; indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da ISTAT e CNEL). Inoltre, la stessa accezione di “anticorruzione” va re-interpretata nella logica di risk management nella prevenzione di distruzione del Valore Pubblico.

Le difficoltà di implementare sistemi di Performance Management effettivamente orientati alla creazione, conservazione e riconoscibilità del Valore prodotto dalle amministrazioni pubbliche attraverso gli strumenti che l'ordinamento prevede, indirizza il presente lavoro ad approfondire temi e questioni aperte sul Public Value, per confrontare orientamenti scientifici, rilevanze empiriche con l'esperienza amministrativa delle aziende pubbliche italiane, in particolare nelle amministrazioni territoriali.

Punto di partenza del presente lavoro di ricerca è offrire un quadro concettuale di Public Value, e successivamente analizzarne le problematiche emerse nel dibattito dottrinale.

Il presente capitolo è così strutturato: inizialmente si proverà ad identificare le caratteristiche comuni che la letteratura scientifica ha evidenziato nel tratteggiare la prospettiva del Public Value (1.2), più dettagliatamente si approfondiranno le diverse accezioni di Public Value che si sono affermate intorno ai lavori dei più influenti studiosi internazionali della presente materia: Moore, Bozeman, Meynhardt, Borgonovi, nonché un focus specifico sulle teorie avanzate dai più autorevoli studiosi del panorama nazionale (Mussari, Deidda-Gagliardo) (1.3). Infine, nelle conclusioni sarà posta l'attenzione su quanto la necessità di perseguire la prospettiva del Public Value implichi un diverso orientamento dei sistemi di Performance Management delle amministrazioni pubbliche, sulla base di paradigmi che si emancipino dalla logica prettamente di mercato, per includere una visione più complessa di risposta ai variegati bisogni sociali (1.4).

1.2 La prospettiva del Public Value

La prospettiva del Public Value ha acquisito una centralità sempre più crescente nell'ultimo decennio. Il dibattito dottrinale intorno alla nozione e alle caratteristiche del Public Value, tuttavia, non ha definito in maniera univoca una definizione formale di Public Value (Hood 1991, Moore,

1995), ma diversi studiosi hanno posto l'accento su taluni aspetti che saranno affrontati nel prosieguo del presente lavoro.

Nonostante la diversificata speculazione scientifica del management pubblico, è possibile desumere che il Public Value si afferma dapprima come un paradigma di ribaltamento dei principi del New Public Management (O'Flynn, 2007) che hanno rappresentato l'idealtipo di riferimento nei modelli di governance e management delle organizzazioni pubblica fino agli anni Novanta.

La necessità sempre più avvertita, nella dottrina e nella pratica, era quella di ampliare i “valori” di riferimento (Bozeman, 2007) per il management pubblico nella sua specifica funzione di garantire l'efficace perseguimento di programmi e politiche a favore della comunità amministrata, in un ambiente sempre più complesso e problematico in cui agiscono soggetti diversificati, in cui il paradigma dell'economia di mercato non è più sufficiente a decodificare e ad indirizzare le finalità di azione della pubblica amministrazione (Borgonovi, 2018).

Ampliare i principi di riferimento, in un orizzonte che andasse oltre l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, includendo prospettive valoriali più ampie, ha stimolato un dibattito dottrinale sempre più vivace, verso la prospettiva del Valore Pubblico.

La creazione di valore pubblico è considerata la finalità centrale delle pubbliche amministrazioni, responsabili dell'erogazione di servizi pubblici, della promozione del benessere della comunità e della tutela degli interessi pubblici. La creazione di valore pubblico è il principio guida che dovrebbe ispirare tutte le attività e le decisioni delle pubbliche amministrazioni, per perseguire precipue finalità:

- **Servizio ai cittadini e alle comunità:** La creazione di valore pubblico implica che le pubbliche amministrazioni debbano concentrarsi sulla fornitura di servizi pubblici di alta qualità che soddisfino le esigenze e le aspettative dei cittadini e delle comunità. La finalità principale è migliorare il benessere della società (Pollitt, 2013; Borgonovi, 2018; Bianchi et al., 2021).
- **Orientamento al cittadino:** Le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere orientate al cittadino, ascoltando attivamente le preoccupazioni e i bisogni della popolazione e coinvolgendo i cittadini nei processi decisionali. Questo coinvolgimento contribuisce a creare servizi più aderenti alle esigenze della comunità (Osborne, 2013).
- **Accountability e trasparenza:** La finalità delle pubbliche amministrazioni è agire in modo trasparente e responsabile. Queste organizzazioni sono responsabili nei confronti dei cittadini e devono essere pronte a rendere conto delle loro azioni, delle risorse utilizzate e delle decisioni prese. La trasparenza aiuta a garantire che l'operato delle amministrazioni sia allineato all'interesse pubblico (Meynhardt, 2009).

- **Efficienza ed efficacia:** La creazione di valore pubblico richiede che le pubbliche amministrazioni siano efficienti ed efficaci nella gestione delle risorse pubbliche. Questo significa ottimizzare i processi interni, ridurre gli sprechi e garantire che i servizi siano erogati in modo tempestivo e con elevata qualità (Teasdale, Dey, 2019).
- **Partenariati e collaborazione:** Le pubbliche amministrazioni possono collaborare con altri attori, come il settore privato, le organizzazioni non governative e le comunità, al fine di massimizzare la creazione di valore pubblico. La collaborazione può portare a soluzioni innovative e al raggiungimento di obiettivi comuni (Bao et al., 2012).
- **Misurazione delle performance e valutazione dell'impatto:** Le pubbliche amministrazioni dovrebbero misurare costantemente le loro performance e valutare l'impatto delle loro attività sulla società. Questo aiuta a identificare le aree in cui è possibile migliorare e a garantire che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo appropriato (Deidda Gagliardo, 2015; Steccolini, 2018; Caputo et al., 2018).

Nel prosieguo del presente capitolo saranno descritti i più autorevoli e influenti contributi della letteratura manageriale considerata sulle caratteristiche del Valore Pubblico

1.3 Definizione di Public Value nella letteratura manageriale

Hood (1991) delinea tre gruppi di valori amministrativi. I valori di tipo "Sigma" si riferiscono alle organizzazioni che cercano di essere efficienti ed efficaci. Perseguire questo tipo di valori richiede di avere un'organizzazione snella e di raggiungere gli obiettivi utilizzando il minor numero di risorse possibile. I valori di tipo "Theta" descrivono i principi dell'organizzazione di essere onesti e giusti. Ciò si ottiene prevenendo distorsioni, iniquità, pregiudizi e abusi d'ufficio. Infine, i valori di tipo "Lambda" si riferiscono all'affidabilità e alla robustezza delle pratiche di governance. Questi vengono rafforzati quando le organizzazioni si preparano a situazioni di crisi, dispongono di sistemi di backup, diversificano le loro operazioni e acquisiscono più capacità e risorse di quelle strettamente necessarie. Le organizzazioni pubbliche non dovrebbero sforzarsi di creare solo uno di questi valori. Solo quando tutti e tre i tipi di valori sono apprezzati e si verifica un surplus soppesando queste categorie di valori l'uno contro l'altro, viene creato valore pubblico.

I sistemi di Performance Management nella prospettiva del Valore Pubblico acquisiscono un nuovo impianto concettuale nei processi di pianificazione strategica.

La strategia è un approccio concreto per allineare le aspirazioni e le capacità delle organizzazioni pubbliche al fine di raggiungere obiettivi e creare valore pubblico. Un approccio di

valore pubblico alla gestione strategica concentra leader e manager sulla visione del valore che l'organizzazione può creare, sviluppando e implementando la strategia, utilizzando misure e sistemi di performance e guidando il cambiamento (Spano, 2009). Può anche essere utilizzato come strumento per stimolare discussioni tra interessi diversi e per generare un dialogo su come migliorare i servizi, su quali gruppi guadagnano e quali perdono e sui relativi benefici e costi (Benington, 2009)

Un nuovo paradigma “post-competitivo” rappresenta uno spostamento di approccio dall'attenzione primaria rivolta ai risultati e all'efficienza, verso il raggiungimento dell'obiettivo più ampio della creazione di Valore Pubblico (Public Value). Tale approccio attinge principalmente all'opera miliare di Moore (1995), e riflette la consapevolezza che i calcoli di efficienza economica e della prevalenza delle logiche del mercato siano limitati nel perseguire i valori sociali sottesi alla erogazione dei servizi pubblici. Il dibattito intorno a questo orientamento si è progressivamente affermato nell'alveo delle critiche mosse al New Public Management, rappresentando la principale prospettiva teorica di superamento e contrapposizione a quest'ultimo, pur permanendo una certa indeterminazione nella ricerca di una chiara definizione del concetto di “valore pubblico”.

L'evoluzione teorica del concetto di Valore Pubblico si è sviluppata nel solco di tre filoni di ricerca principali: i primi due convergono sul “perseguimento da spirito pubblico di obiettivi, valutati collettivamente e questi obiettivi dovrebbero essere specificati come standard misurabili per valutare le performance”. (Alford, O'Flynn, 2009), mentre il terzo è più interessato alla misurazione degli impatti di valore a livello di cittadino.

Il primo filone si basa su “Creating public value” di Mark Moore (1995), il secondo su “Public Values” di Barry Bozeman (2002, 2007) e il terzo sul lavoro di Timo Meynhardt (2009) basato su presupposti di indagine psicologica. Più recentemente Borgonovi ha focalizzato l'attenzione sull'influenza degli stakeholder nei processi di policy-making e della necessità di ampliare il concetto di governance verso un approccio maggiormente aperto ed inclusivo

1.3.1 Il modello di Moore

Nella critica all'impostazione New Public Management, per Moore, la parola “valore” respingeva implicitamente le idee neoliberiste che cercavano di limitare le preoccupazioni del governo agli sforzi tecnici per contrastare varie forme di fallimento del mercato. Riproponeva la vecchia nozione secondo cui il governo democratico agiva per promuovere visioni di equità e giustizia. La parola “pubblico” serviva a ricordare che, in una democrazia, il giusto arbitro del valore pubblico non erano solo gli individui che apprezzavano il proprio benessere materiale, ma anche gli

individui che apprezzavano il benessere degli altri, i loro doveri reciproci e le condizioni generali della società (Moore, 2014).

Il modello di Public Value presentato da Moore (1995) sostiene che la creazione di valore pubblico è l'attività centrale dei manager pubblici, così come la creazione di valore privato è al centro dell'azione dei manager del settore privato (Moore, 1995; 2014), in cui il principale elemento di differenza tra valore pubblico e valore privato risiede, secondo la consolidata dottrina, nella tipologia di relazioni che esistono nei due sistemi. Nel sistema privato, le relazioni di mercato sono dettate dalla "logica dominante del prodotto", ed il valore generato dalle relazioni di mercato è "valore di scambio" di un prodotto/servizio configurato nel suo prezzo di mercato, in relazione ai suoi costi. Quindi, il massimo profitto si ottiene attraverso la standardizzazione e le economie di scala (Osborne et al. 2022).

Le relazioni nel settore pubblico, invece, hanno una logica più articolata, multidimensionale, con caratteristiche difficilmente standardizzabili e replicabili, perché fortemente determinate dal contesto ambientale, istituzionale e politico.

Una parte importante del paradigma del valore pubblico è il concetto di preferenze collettive che lo distingue dal focus individualista del New Public Management. Autorevoli studiosi sostengono che la creazione di valore pubblico si basi sull'espressione politicamente mediata di preferenze determinate collettivamente, cioè su ciò che la cittadinanza valuta come "prezioso" (Alford 2002; Kelly, et al. 2002; Moore 1995). Ciò contrasta con l'idea che le preferenze individuali possano essere aggregate per riflettere ciò che il "pubblico" desidera dal governo, come indicato nel paradigma New Public Management. I cittadini decidono insieme, tramite rappresentanti eletti, ciò che apprezzano come collettività e questo rappresenta un insieme di scambi molto più complesso, diffuso e asincrono che Alford (2002) ha paragonato allo "scambio sociale". Questo è abbastanza diverso dai rapporti di scambio economico diretto che hanno luogo nel settore privato; quindi, è possibile sostenere che il valore pubblico è erogato dalle organizzazioni governative alla cittadinanza piuttosto che agli individui singolarmente (Alford, 2002).

Il valore pubblico viene prodotto quando la vita delle persone migliora grazie ai servizi forniti da un'organizzazione pubblica. Questi miglioramenti sono spesso definiti in termini di impatti socialmente rilevanti, o *outcome*, dei processi di Performance Management. I risultati devono essere ampiamente concordati e i manager del servizio pubblico devono sentirsi responsabili del loro raggiungimento (Stoker, 2006). Tali fattori, nell'impostazione di Public Value sono racchiusi nella nozione di triangolo strategico di Moore (1995), in cui il perseguimento di valori sociali di una comunità amministrata si focalizza nell'importanza di allineare i tre elementi costitutivi del triangolo:

l'ambiente autorizzativo, le capacità operative e amministrative, i valori, gli obiettivi e la mission per creare valore pubblico (Moore, 1995; 2014).

Nell'*ambiente autorizzativo*, i leader e i manager pubblici lavorano per costruire la legittimità e il supporto necessari per sostenere l'azione un'organizzazione pubblica nel tempo. Il valore pubblico si crea quando gli obiettivi dell'organizzazione pubblica sono politicamente sostenuti; quando gli obiettivi attraggono il sostegno finanziario, legale e sociale di chi è in grado di autorizzare e sostenere l'azione pianificata; e quando l'organizzazione sa come impiegare le risorse disponibili per raggiungere i risultati desiderati (Alford, O'Flynn, 2009). Il ruolo della politica è fondamentale. Stoker (2006) afferma che la politica rappresenta il meccanismo di coordinamento sociale per almeno tre ragioni: (1) fa cooperare le persone, e fa scelte che vanno oltre l'individualismo del mercato; (2) il processo decisionale politico è flessibile e, pertanto, può affrontare l'incertezza, l'ambiguità e il cambiamento inaspettato; e (3) la politica può stabilire un processo di produzione in cui gli interessi sono mediati per raggiungere scopi comuni.

Il *valore pubblico* deriva dalla *mission* dell'organizzazione pubblica. La creazione di valore pubblico si concentra verso la percezione di ciò che costituisce valore riconosciuto dalla collettività al fine di allineare obiettivi strategici e dove esiste una combinazione di misure di input, processo, output e outcome (Moore, 1995). Le organizzazioni del settore pubblico devono guardare avanti e includere le generazioni future. L'attuale governo deve assicurarsi che i futuri cittadini abbiano l'opportunità di condividere la stessa o una quantità ancora maggiore di valore pubblico (Spano, 2009). Come sostiene Stoker (2006), il giudizio su ciò che è valore pubblico è costruito collettivamente attraverso la deliberazione che coinvolge politici eletti, funzionari governativi nominati e parti interessate. Ciò significa che strategie, politiche e servizi pubblici sono per lo più realizzati in contesti collaborativi e processi di co-produzione (Osborne et al. 2022). Le misure di performance strategica collegano il sistema di indicatori e target dell'organizzazione agli obiettivi strategici, e al possibile futuro valore pubblico creato dall'organizzazione. In questo modo, il punto di vista di Moore sul valore pubblico riconosce l'importante legame tra la misurazione della performance e la pianificazione strategica (Pollitt, 2013). Come sarà approfondito successivamente, un sistema di misurazione della performance imperfetto, non in grado di cogliere elementi materiali ed immateriali di un ambiente omogeneo, potrebbe portare finanche alla distruzione di Valore Pubblico (Ricciardelli, Esposito, 2016). Il tema della misurazione rappresenta un aspetto decisivo, ma allo stesso tempo estremamente problematico, come sarà successivamente affrontato.

La *capacità operativa* si concentra verso l'interno (Moore, 1995). Nel triangolo strategico il management pubblico è chiamato a rivolgere la sua attenzione "verso l'alto", ovvero verso l'ambito di autorizzazione formale (politico), e contemporaneamente gestire "verso l'esterno", ovvero verso il

pubblico e le altre parti interessate, e “gestire verso il basso” per assicurarsi che il l’organizzazione abbia la capacità operativa per fornire effettivamente valore pubblico. La responsabilità si ottiene mediante la definizione di obiettivi negoziati; il governo deve guidare il cambiamento con un “tocco leggero”, e dovrebbe attraverso un carattere imprenditoriale all’ambito di azione nel sistema di governance (Stoker, 2006). L’approccio del valore pubblico abbraccia anche la fede nell’equità dando alle persone impiegate nei processi l’opportunità di avere successo, e aspettandosi che esse diano un contributo fattivo al processo (Moore, 1995; Stoker, 2006). Esempi di capacità operativa includono risorse adeguate e allocate correttamente; una forza lavoro qualificata; e accesso a dati utili, innovazione e know-how di gestione del cambiamento e comunicazioni efficaci (Swiatczak et al., 2015). In un approccio basato sul valore pubblico, i manager pubblici non possono impegnarsi in azioni unilaterali o perseguire obiettivi preferiti slegati da responsabilità formali e linee di responsabilità. Le organizzazioni pubbliche devono dimostrare valore alle diverse parti interessate come politici a diversi livelli, cittadini, imprese e media. Tutte queste parti interessate hanno opinioni multiple su ciò che è prezioso, il che rappresenta una sfida strategica per i dirigenti pubblici.

Alcuni studiosi (Hoglund et al. 2021, Bracci et al., 2021) rilevando come il triangolo strategico ha il vantaggio di incorporare le specificità del contesto del settore pubblico, pongono l’accento sull’importanza dell’allineamento tra i tre nodi dell’ambiente autorizzativo, della creazione di valore pubblico e della capacità operativa per essere una strategia di successo per il valore pubblico (Alford, O’Flynn, 2009; Alford, Greve, 2017). Questo allineamento, in una prospettiva strategica in cui Moore stesso attinge ai principi Management Control Systems (MCS), rischia di essere vulnerabile alle pratiche di controllo di gestione che si concentrano fortemente sulla misurazione delle prestazioni perché troppi indicatori di performance e l’eccessiva attenzione alla misurabilità hanno la tendenza a indebolire la creazione di valore pubblico.

La gestione strategica e la creazione di valore pubblico dipendono dal fatto che i manager abbiano autonomia e legittimità dall’ambiente che autorizza ad agire anche sulla capacità operativa; implementare nuove pratiche di controllo di gestione standardizzate, contribuisce a un disallineamento tra l’ambiente autorizzativo e la capacità operativa, in quanto pone un maggiore onere amministrativo e limiti all’autonomia dei dirigenti pubblici (Moore, 1995; Stoker, 2006). Pratiche di controllo di gestione imposte dall’ambiente autorizzativo, emerse dai negoziati tra politici, funzionari centrali e dirigenti pubblici, tendono a sostenere obiettivi a breve termine piuttosto che valore pubblico a lungo termine. Ciò può condurre ad una perdita di allineamento nel triangolo strategico, non solo tra i nodi dell’ambiente autorizzativo e della creazione di valore pubblico, ma anche tra questi e la capacità operativa, in quanto l’organizzazione preferisce attingere a pratiche di controllo di gestione che supportano obiettivi di breve termine e misurabili risultati (Moore, 1995;

Faulkner, Kaufman, 2018; Bracci et al. 2021; O'Flynn 2007; Mendez et al. 2022; Høglund et al. 2021).

Nel solco della impostazione di Moore, Kelly, Mulgan e Muers (2002) hanno definito il valore pubblico come “il valore creato dal governo attraverso i servizi, gli impatti e la fiducia” (Kelly et al. 2002) e da qui potrebbe essere utilizzato come “parametro approssimativo” rispetto al quale misurare le performance, e formulare le decisioni di allocazione delle risorse. Kelly, Mulgan e Muers (2002) hanno identificato tre componenti chiave del valore pubblico. Hanno sostenuto che la prima componente, i servizi, fornisce il veicolo per fornire valore pubblico attraverso servizi effettivi per utenti o clienti cui corrispondono equità e valori associati per i cittadini. La seconda componente, gli impatti, comunemente sovrapposta ai servizi ma comprendente aspirazioni di ordine molto più elevato (ad esempio sicurezza nazionale, riduzione della povertà o salute pubblica). La terza componente riguarda la fiducia e la legittimità nel governo che gli autori sostengono essere fondamentali per la creazione di valore pubblico: “anche se il servizio formale e gli obiettivi di risultato sono raggiunti, un fallimento della fiducia distruggerà effettivamente il valore pubblico” (Kelly, Mulgan e Muers 2002:17; Esty, 2016).

Stoker (2006) descrive il valore pubblico come “più di una sommatoria delle preferenze individuali degli utenti o dei produttori di servizi pubblici”, [esso] è costruito collettivamente attraverso la deliberazione che coinvolge funzionari governativi eletti, e le principali parti interessate”. Stoker, attingendo ampiamente a Moore (1995) e Kelly, Mulgan e Muers (2002), ha cercato di articolare nel modello di gestione del valore pubblico, un “paradigma alternativo” o un “quadro generale” per forme di rete post-competitive e collaborative di governance (Stoker 2006), basato su forme più collaborative di organizzazione e funzionamento. In questa prospettiva, le strategie politiche e gestionali devono essere considerate preziose per la cittadinanza, politicamente legittime, fattibili e sostenibili, e operativamente possibili e pratiche. Mentre le aziende del settore privato si concentrano su efficienza, qualità, sicurezza e affidabilità, i manager pubblici combinano queste preoccupazioni con responsabilità e preferenze pubbliche (collettive). Nel tentativo di definire il paradigma del valore pubblico, Stoker (2006) sviluppa quattro proposizioni chiave. La prima sostiene che gli interventi pubblici sono definiti dalla ricerca del valore pubblico che contrasta con le giustificazioni del fallimento del mercato comunemente avanzate dagli economisti. La seconda, che un'ampia gamma di parti interessate ha legittimità e dovrebbe essere inclusa e coinvolta nell'attività di governo, puntando verso un approccio più collaborativo e consultivo. La terza, l'adozione di un approccio relazionale aperto e pragmatico nella gestione delle forniture e dell'approvvigionamento, rifiutando un approccio unico per gli appalti. Rendendo più visibili i componenti del valore per l'utente nella funzione degli appalti pubblici Malacina et al., (2022) hanno dimostrato che gli appalti

pubblici possono rivelarsi un modo per rafforzare ulteriormente la creazione di valore pubblico, con gli appaltatori che diventano “co-creatori” dello stesso, e ottenere una maggiore soddisfazione degli utenti. Infine, la quarta, riconoscendo come necessario un approccio adattabile e basato sull’apprendimento nell’erogazione del servizio pubblico, secondo le necessità che potrebbero essere meglio appropriate in alcune circostanze.

Questa prospettiva del Valore Pubblico, che sovverte l’approccio *top down* sia del paradigma tradizionale che del New Public Management, pone in risalto il ruolo dei cittadini, affidando loro un ruolo cruciale nell’ “ambiente autorizzativo” che fornisce alla politica pubblica sostegno politico e legittimità. Moore spiega che la creazione di valore pubblico è il processo strategico che implica il continuo allineamento del giudizio collettivo da parte dell’ “ambiente autorizzativo” (ovvero lo “spazio” in cui la politica pubblica ottiene sostegno e legittimità) su cosa sia il valore pubblico e la capacità operativa per realizzarlo.

La relazione con l’ambiente autorizzativo e con i fabbisogni dei cittadini è alla base della comprensione del concetto stesso di valore pubblico, che non ha una dimensione oggettiva standardizzata, ma si definisce all’interno di una rete specifica di relazioni in un territorio culturalmente omogeneo (Esposito, Dicorato, 2016; Nabatchi, 2012; Mendez et al. 2022)

In questo sistema di “relazioni interconnesse”, il valore pubblico differisce dal valore privato per almeno due differenti prospettive.

Nella prima prospettiva, il valore pubblico si riferisce ai valori posseduti individualmente basato sulle personali preferenze dei cittadini sulle modalità di perseguimento del benessere generale e sul giusto trattamento degli altri. Questi sono valori pubblici perché riguardano il benessere di qualcuno oltre il proprio individualismo, e perché sono orientati a definire le giuste relazioni nella società. Inoltre, questi valori rappresentano una possibilità latente nel sistema che può essere stimolata dalle organizzazioni politiche a diversi tipi di azione individuale, sociale e pubblica.

Quando individui (e gruppi di individui) agiscono volontariamente per conto di altri o di una particolare visione del bene e del giusto, si potrebbe dire che stanno agendo per creare valore pubblico. Questo è il ruolo del volontariato.

Nella seconda prospettiva, il valore pubblico incarna i valori che sono espressi da un sistema politico che opera attraverso i processi (più o meno soddisfacenti) della deliberazione democratica per orientare l’uso dei beni di proprietà collettiva, che Moore (2014) individua nella “autorità”, intesa come potere coercitivo di limitare la libertà individuale per orientarla verso finalità pubbliche, e nelle “risorse” finanziarie (imposizione fiscale).

Il valore pubblico, pertanto, è descritto come un costrutto multidimensionale, mutevole nel tempo in quanto rappresenta il riflesso delle preferenze espresse collettivamente e mediate

politicamente, creato non solo attraverso gli impatti, ma anche attraverso processi che possono generare fiducia o equità (Moore, 2005, 2014; O’Flynn 2007; Try, 2008; Spano 2009; Benington 2011; Esty, 2016; Mendez et al. 2022).

1.3.2 Il modello di Bozeman

Correlato al concetto di Valore Pubblico, ma distinto, è la trattazione sui valori pubblici (Nabatchi, 2011; Van der Wal et al. 2015; Faulkner, Kaufman, 2018). I valori pubblici si riferiscono a giudizi personali normativi sugli “standard, principi e ideali sociali che devono essere perseguiti e sostenuti da agenti e funzionari governativi” (Bozeman 2007; Nabatchi, 2011, Faulkner, Kaufman, 2018).

Il quadro di Bozeman distingue le norme che definiscono i diritti e gli obblighi dei cittadini e i principi dei governi e delle politiche pubbliche. L’inventario dei valori pubblici di Bozeman (2007) comprende dignità, sostenibilità, coinvolgimento dei cittadini, apertura, segretezza, compromesso, integrità e solidità. Benington (2011) elenca valori economici, sociali, culturali, politici e ambientali.

Secondo Bozeman i valori pubblici derivano da principi sostenuti intersoggettivamente che definiscono il consenso normativo di una società, che si basa sui diritti e sui benefici dei cittadini. I valori pubblici sono sia identificati che misurati nella cittadinanza e costituiscono parametri di riferimento per le performance del governo. Poiché diversi orientamenti di valore possono coesistere nella società allo stesso tempo, Bozeman parla di valori pubblici (plurale) distanziandosi dal valore pubblico di Moore (singolare) (Bozeman, 2002; Nabatchi, 2011). Al fine di produrre valori pubblici e prevenire il fallimento dei valori pubblici, è importante sapere come identificare e comprendere i valori pubblici e come riconciliare i conflitti di valore (de Graaf, Paanakker, 2015). Bozeman sviluppa un modello di diagnosi sui fallimenti del valore, diretto a stabilire valori pubblici a un livello aggregato più elevato, vale a dire valori pubblici “fondamentali” o “primari”. Questi valori rappresentano uno stato finale preferito e sono radicati nelle alleanze sociali non scritte della società.

Il valore pubblico è qualcosa che va oltre il valore dei prodotti e servizi pubblici di per sé, essendo “ciò che ha significato per le persone, piuttosto che ciò che un decisore del settore pubblico potrebbe presumere sia meglio per loro” (Alford, O’Flynn, 2009). I servizi pubblici e gli utenti dei servizi pubblici sono “assemblaggi eterogenei e mutevoli di fattori relazionali umani, ambientali, sociali, culturali, materiali, esistenziali, contingenti, animali ed economici”. Pertanto, per Bozeman (2019), la teoria del valore pubblico soffre di difficoltà di sviluppo perché coinvolge, necessariamente, fattori, giudizi e valori personali e conoscenza/emozione. In questa commistione tra percezione personale e percezione generale, Portulhak e Pacheco (2022), hanno esaminato la

rilevanza di fenomeni di autopercezione indotti da meccanismi di ingroup bias, con percezioni distorte del valore delle performance, determinate dal senso di appartenenza a gruppi di stakeholder più o meno influenti, che inevitabilmente porterà ad una eterogeneità di percezioni sul Valore Pubblico “riconosciuto” (Mussari, 2022).

1.3.3 Il modello di Meynhardt

L’approccio strategico nel settore pubblico, anche nella prospettiva di emancipazione dai meccanismi profondamente aziendalisti del New Public Management, resta una necessità che muta nei suoi presupposti e nella sua finalità che non riguarda il raggiungimento di un vantaggio competitivo, o la customer satisfaction, ma rappresenta invece un mezzo per migliorare i servizi pubblici,

La crescente enfasi sulla strategia nel settore pubblico che ha accompagnato l’evoluzione dei sistemi di Performance Management, si è consolidata con le progressive incertezze sui livelli e sulle fonti di finanziamento, sulla necessità di maggiore trasparenza negli obiettivi, nei risultati e nella determinazione degli impatti.

Kearney e Meynhardt (2016) propongono un modello di strategia imprenditoriale per le aziende del settore pubblico finalizzato alla creazione del Valore Pubblico, che partendo dalle interazioni tra ambiente esterno e organizzazione interna, definisce una strategia aziendale orientata al perseguimento di valori derivanti da bisogni primarie e psicologici degli individui.

I dirigenti pubblici sono sempre più tenuti a implementare strategie per superare le minacce esterne e i vincoli interni, migliorando allo stesso tempo le performance con lo scopo di soddisfare un bisogno sociale e aumentando il valore pubblico (Moore, 1995; 2013; Kearney, Meynhardt, 2016). Le organizzazioni del settore pubblico affrontano richieste senza precedenti da parte di una società che diventa sempre più complessa e interdipendente, in cui la mancanza di adattamento con l’ambiente esterno è una delle ragioni principali del fallimento delle strategie del settore pubblico (Kearney, Meynhardt, 2016).

Le quattro condizioni ambientali esterne chiave nel modello di Kearney e Meynhardt, (2016), sono:

- “Munificenza” ambientale ossia la capacità di un’organizzazione di adattarsi alla mutevole disponibilità di risorse nell’ambiente, per carpire le opportunità e prevenire le minacce;
- “Dinamismo” che si riferisce ai cambiamenti imprevedibili e rapidi, ai livelli elevati di incertezza e alla capacità di un manager di prevedere eventi futuri e il loro impatto sull’organizzazione;

- “Ostilità” ambientale che tende a creare minacce per l’organizzazione, ad esempio particolari condizioni politiche e sociali che incidono sugli obiettivi e limitano la capacità di raggiungere.
- “Radicamento”, si riferisce ai legami profondi che un’organizzazione e i suoi membri formano con l’ambiente di riferimento (principi della Teoria Istituzionale), che cristallizza esigenze specifiche, consuetudini, aspettative profondamente radicate nella organizzazione istituzionale e politica della comunità.

In questo modello, inoltre, il management pubblico è chiamato a sfide organizzative imprenditoriali per sfruttare le opportunità (o prevenire le minacce) dell’ambiente esterno, adottando una visione imprenditoriale strategica coerente con il contesto. I fattori interni da cui dipende una visione strategica chiaramente sviluppata sono:

- Condizioni organizzative: supporto del top management nello stimolare i comportamenti virtuosi e propositivi nell’organizzazione; autonomia e discrezionalità delle scelte, con poche pressioni; un sistema di incentivi e ricompense legate all’empowerment e legate al perseguimento di risultati; adeguata disponibilità di tempo che consenta una adeguata gestione delle priorità; confini flessibili all’interno e all’esterno dell’organizzazione per accrescere scambi che favoriscono lo sviluppo di nuove conoscenze e competenze;
- Orientamento imprenditoriale: l’organizzazione pubblica deve stimolare la ricerca di soluzioni innovative nella sua performance, sviluppando nuove possibilità organizzative, di coinvolgimento dei soggetti, o nel delineare strategie che possano meglio rispondere alle sfide di una società complessa (Swiatczak et al., 2015); strettamente collegata alla capacità di innovazione è la capacità di assumere i rischi necessari per sfruttare le opportunità in contesto spesso è estremamente complesso individuare e misurare le criticità, i risultati, e saper governare le variabili di una moltitudine di soggetti e dimensioni in campo, in una tensione costante tra i principi di prudenza e innovazione; la proattività come capacità delle performances del settore pubblico di riuscire a governare i sistemi complessi, e riuscire a prevedere i cambiamenti nelle aspettative degli stakeholders (Caputo et al., 2018), mettendo in campo gli adeguati strumenti utili al raggiungimento del Public Value.
- Comportamenti individuali estremamente importanti nelle performance in tutti i tipi di organizzazione, laddove gli individui chiamati a responsabilità manageriali sviluppino una prontezza imprenditoriale all’accoglimento delle opportunità; avere un forte grado di autoefficacia imprenditoriale (Swiatczak et al., 2015); e comportarsi con logica del problem solving e della lucidità nell’assunzione delle decisioni (Prentice et al., 2019).

La visione strategica nel settore pubblico è stata esplorata come ricerca deliberata di cambiamento innovativo, la generazione di nuove fonti di reddito, la fornitura di servizi migliorati attraverso il coinvolgimento dei cittadini, e innovazione continua per migliorare l'efficienza e l'efficacia (Moore, Hartley, 2008). La spinta alla base dell'imprenditorialità del settore pubblico è creare valore per i cittadini attraverso il corporate venturing e il rinnovamento strategico (Kearney, Meynhardt, 2016). Nella sua ricerca concettuale sul Public Value, Stoker (2006) ha affermato che la gestione del valore pubblico comporta non soltanto una maggiore efficacia nell'affrontare i problemi che interessano la comunità, ma si estende dall'erogazione del servizio alla "manutenzione del sistema".

Una strategia aziendale sbagliata nel settore pubblico può essere dannosa per l'interesse pubblico. Le organizzazioni del settore pubblico sono complesse e si trovano ad affrontare un ambiente esterno turbolento con l'erosione delle basi imponibili, esigenze di maggiore responsabilità e trasparenza, tecnologia in rapida evoluzione e stakeholder sempre più esigenti e diversificati da servire (Caputo et al., 2018).

Inoltre, i dati sulle performance sono spesso mancanti e difficili da misurare, e ciò che costituisce una buona performance può essere contestato, e il ripiegamento sull'obiettivo di ottimizzare solo i risultati finanziari non coglie la complessità dei bisogni sociali di un contesto amministrato. Per queste ragioni, non essendo il settore pubblico un'organizzazione orientata al profitto, la performance deve essere intesa come un costrutto multidimensionale.

La performance del settore pubblico riguarda l'impatto sulla vita degli individui come percepito e valutato dal pubblico stesso. Meynhardt (2009) sostiene che il valore pubblico dovrebbe essere fondato sulla percezione e sulla creazione di senso da parte delle persone ("la percezione è realtà"). Questa prospettiva consente di collegare una prospettiva di processo (Moore, 1995) e una prospettiva istituzionale (Bozeman, 2007) con una prospettiva di risultato in termini di soddisfacimento dei bisogni effettivi. Secondo Meynhardt (2009), il valore pubblico "si situa nelle relazioni tra l'individuo e la società, costituite da valutazioni soggettive rispetto ai bisogni primari, attivate e realizzate in stati emotivo-motivazionali, e prodotte e riprodotte in pratiche ad alta intensità di esperienza" (Meynhardt, 2009). Meynhardt (2009) attinge al concetto psicologico di bisogni primari come quadro di riferimento per la valutazione del valore pubblico. Nel tradurre il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, si possono distinguere quattro possibili dimensioni di creazione di valore:

- un valore strumentale-utilitario; ad esempio, un servizio migliore o migliori risultati finanziari;
- un valore etico-morale; maggiore equità e giustizia;
- un valore politico-sociale; ad esempio, migliori relazioni tra i diversi gruppi della società; e
- un valore edonistico-estetico; es., migliore reputazione e autostima di un'amministrazione.

Da questo quadro basato sui bisogni, Meynhardt ha sviluppato una Public Value Scorecard, che misura il tipo e la misura in cui viene creato valore pubblico in ogni dimensione. Questa scorecard individuata consente a individui, gruppi e organizzazioni di valutare la creazione di Valore Pubblico prevista o realizzata di un'iniziativa, prodotto o servizio lungo dimensioni. La strategia imprenditoriale nel settore pubblico dovrebbe sostenere approcci innovativi per migliorare una o una combinazione delle quattro dimensioni.

1.3.4 Il modello di Borgonovi

Il modello di valore pubblico di Elio Borgonovi (Borgonovi, 2021) è un approccio che considera il valore generato dalle organizzazioni pubbliche come un mix di efficacia, efficienza, partecipazione e trasparenza, con un focus particolare sulla misurazione dei risultati.

Il concetto di “valore” non è solo economico, ma comprende anche dimensioni sociali, culturali e ambientali (De Matteis et al., 2015).

Borgonovi (2021) prendendo a riferimento il quadro analitico di Max Weber considera il valore sia come un antecedente (etica di principio), sia come una conseguenza (etica delle conseguenze) della gestione pubblica. Dal punto di vista economico, i valori indicano l'attitudine di un bene o di un servizio a soddisfare i bisogni umani.

I valori possono essere considerati sia come antecedenti che come conseguenze dell'amministrazione (Meynhardt, 2009; Hartley et al., 2017). Come “antecedente”, il perseguimento del “valore” nell'amministrazione pubblica è quello di rafforzare e diffondere i valori negli individui, nella società, nelle imprese, nelle istituzioni pubbliche e nelle organizzazioni non profit. Come “conseguenza”, la sfida è quella di esplicitare, misurare e prendere decisioni volte a migliorare i valori.

Nel modello di stato weberiano i valori consistono nel monitorare e valutare la professionalità dei burocrati nell'eseguire le procedure formali, considerando l'amministrazione nella sua autorità giuridico-razionale (Turkel, Turkel, 2016).

Nel modello di welfare state i pilastri delle finalità dell'amministrazione sono la solidarietà sociale e l'equità, perseguiti attraverso il riequilibrio delle opportunità economiche. I valori “antecedenti” sono la definizione di equità e solidarietà da parte dei rappresentanti politici. I valori, come “conseguenza”, sono il numero di persone che beneficiano di politiche e servizi di welfare, la quantità e la qualità dei trasferimenti finanziari attivati dall'intervento pubblico, il monitoraggio dei criteri di accessibilità ai servizi. Per valutare l'efficacia delle politiche pubbliche sono state adottate

alcune misure di riduzione delle disuguaglianze e di redistribuzione della ricchezza, come ad esempio l'indice di Gini o statistiche di emancipazione economica e sociale.

Nel modello di Borghonovi, la terza fase evolutiva può essere rappresentata dall'evoluzione del welfare state qualificata dalla produzione ed erogazione di beni e servizi. Implica che l'amministrazione pubblica combini gli input per ottenere output utili a soddisfare i bisogni dell'intera comunità o di alcuni gruppi omogenei di individui (outcome). La combinazione degli input richiede alcune attività imprenditoriali, come la scelta tra diverse alternative di produzione. Si può quindi affermare che per queste attività c'è un primo passaggio dal modello burocratico a quello manageriale perché l'antefatto non sono più le semplici regole ma i beni e i servizi da produrre. La gestione imprenditoriale pubblica è diversa per i beni comuni e di pubblica utilità, e per i beni e servizi di interesse pubblico. I primi sono indivisibili e non rivali, quindi non si può applicare la soddisfazione degli utenti. In questo caso l'imprenditorialità implica l'efficienza nella produzione. I secondi sono divisibili e rivali nell'uso, quindi si può applicare una valutazione dell'utilità da parte degli utenti. L'imprenditorialità comprende sia l'efficienza nella produzione, sia la comprensione delle soddisfazioni dei cittadini/utenti.

Per i beni comuni non c'è la possibilità di avere una valutazione economica degli output perché non c'è uno scambio economico con i cittadini. Pertanto, l'attenzione alla misurazione può essere considerata un'eredità relativamente difficile da applicare dell'approccio del New Public Management (Brown, 2021).

Per i singoli beni e servizi individuali e indivisibili si può distinguere tra valore prodotto, valore comunicato e valore percepito. Il valore prodotto è legato alle caratteristiche tecniche e all'utilità potenziale. Il valore comunicato dipende dalla capacità dell'amministrazione pubblica di informare i gruppi target. Il valore percepito dipende dalla valutazione soggettiva degli utenti, e dalla loro esperienza influenzata dalla capacità comunicativa dell'amministrazione (Meynhardt, 2009).

Quando la scelta politica non è quella di stabilire un monopolio pubblico sull'erogazione dei servizi, ma di liberalizzare questi settori, la rilevanza sociale richiede di stabilire alcune regole per garantire anche i gruppi sociali più fragili. In questo caso, l'amministrazione pubblica può svolgere il ruolo di "regolatore", quando si astiene dalla produzione, o il doppio ruolo di "regolatore e fornitore", quando decide di competere sul mercato con fornitori privati, profit e/o non profit.

Nei settori dei singoli beni e servizi si può applicare il quadro della domanda e dell'offerta. Ogni cittadino o impresa o qualsiasi altro soggetto economico e sociale stipula un contratto di scambio, ma ciò che è diverso è la misurazione del valore. Nel libero mercato, il valore è definito dal prezzo e da altre condizioni di libera negoziazione. Nei mercati regolamentati, il potere negoziale è condizionato dalle regole decise dall'amministrazione pubblica, pertanto, le tariffe o i prezzi nei

mercati regolamentati dipendono dai costi di produzione, dalle interazioni domanda-offerta, dagli obiettivi sociali interpretati dagli organi della pubblica amministrazione. Alcuni valori di solidarietà ed equità sono incorporati nelle “regole” definite dall’amministrazione pubblica nella sua funzione di regolamentazione e nelle scelte strategiche nelle sue funzioni di fornitore.

Una terza misura alternativa è la valutazione dell’utente (Meynhardt, Jasinenko, 2020), in particolare per monitorare il miglioramento o il peggioramento dei servizi pubblici. Questa metodologia non può essere considerata una misura assoluta di valutazione del valore, ma è utile per monitorare la dinamica del valore. Se gli indicatori di soddisfazione migliorano/peggiorano, si presume che il valore sia aumentato/diminuito.

Un ulteriore elemento è legato all’evoluzione dell’intervento statale, il policy-making che può essere suddiviso in diversi passaggi/fasi: analisi del problema da risolvere, generazione di alternative, scelta della soluzione migliore, attuazione e monitoraggio dell’effetto della politica. Il concetto di valore è strettamente legato alla “performance” interpretata con il paradigma o la lente della complessità (Kroll, Moynihan, 2015). Il valore dei processi di policy-making è legato a un sistema di indicatori chiave di performance in termini di appropriatezza, efficacia, efficienza e sostenibilità economica dell’intero processo.

L’appropriatezza è definita come la capacità della politica di risolvere il problema. L’efficacia può essere definita come il rapporto tra risultati e output. L’efficienza è definita come il rapporto tra output e input. Infine, il valore di una politica è legato anche alla sostenibilità economica nel lungo periodo. Queste osservazioni chiariscono che il valore è legato anche alle percezioni e alle aspettative di cittadini, famiglie, imprese (Meynhardt, 2019). I cittadini e la cittadinanza assumono un aspetto centrale nella gestione pubblica (Osborne, 2010). Il ruolo dei cittadini si evolve da elettori a clienti, da utenti a risolutori di problemi e co-creatori che sono direttamente coinvolti nel processo di creazione del valore pubblico (Denhardt, Denhardt, 2011). Secondo Denhardt e Denhardt (2015), il coinvolgimento dei cittadini nei processi pubblici per migliorare la qualità dei servizi è un elemento indispensabile per la creazione di valore pubblico, sostenendo anche l’opportunità che gli individui giudichino in base ai propri interessi. Il valore viene generato sia nei processi di produzione (efficienza) sia nei processi di consumo (efficacia) (Osborne et al, 2021). Questi aspetti collegano il valore come antecedente e come conseguenza dell’attività della pubblica amministrazione/gestione. Gli individui che si fidano dell’amministrazione pubblica e che credono nell’intervento dello Stato piuttosto che nell’autoregolamentazione del mercato, riconoscono un valore più alto ai beni comuni, ai servizi di pubblica utilità e ai beni e servizi di interesse pubblico, più degli individui che criticano l’intervento dello Stato nell’economia e credono nella teoria del libero mercato. Questo aspetto chiarisce il motivo per cui lo stesso livello di performance della gestione pubblica può raggiungere

un valore più alto nei Paesi con un'alta reputazione della pubblica amministrazione e più basso nei Paesi con una bassa reputazione della pubblica amministrazione. Le amministrazioni pubbliche, in questa prospettiva, “non creano valore per i cittadini ma possono solo offrire un servizio pubblico. È il modo in cui il cittadino utilizza questa offerta e il modo in cui essa interagisce con le sue esperienze di vita a creare valore” (Osborne, 2018).

Il valore della gestione pubblica è influenzato dal contesto di riferimento. Il management (pubblico e privato) è la funzione di perseguire l'obiettivo giusto nel modo giusto (efficace, efficiente, economicamente sostenibile). La responsabilità dei manager è quella di contribuire con la loro professionalità tecnica, economica, manageriale e legale a definire il giusto obiettivo che è quello di promuovere uno sviluppo sociale, economico, ambientale, sano e sostenibile della società.

1.3.5 I modelli di Public Value nella letteratura nazionale

Mussari (2022) definisce il Valore Pubblico Prodotto la misura monetaria del valore delle utilità incorporate negli output realizzati dall'amministrazione pubblica nel periodo considerato. Questa grandezza è il risultato di operazioni di gestione interna, il cui processo di generazione pone l'efficienza nell'impiego dei fattori produttivi. Tali output sono utilizzati per il soddisfacimento dei bisogni della comunità. Di contro, il Valore Pubblico Riconosciuto rappresenta il grado di apprezzamento dell'output da parte dei destinatari, sulla capacità di risoluzione dei bisogni. Il concetto di Valore Pubblico Riconosciuto si basa essenzialmente sull'efficacia nella risoluzione dei problemi sociali, e sul consenso attribuito dai beneficiari dei programmi attuati dalle amministrazioni. Mussari, inoltre, sottolinea la duplice natura di Valore Pubblico Riconosciuto:

- a) La prima, configurata nel paradigma proprio del New Public Management, basato su logiche di mercato e di utente/consumatore che pone in risalto il Valore Pubblico Riconosciuto Individuale, e l'erogazione di servizi prevalentemente di breve termine;
- b) La seconda, dalla natura più complessa ed ampia del Valore Pubblico Riconosciuto Comunitario, che si estende a problematiche che coinvolgono in maniera diretta e indiretta segmenti più vasti di comunità, e che si estendono su un orizzonte di medio-lungo termine, che mirano al cambiamento dei comportamenti degli individui, nonché a modifiche più profonde e durature nelle dinamiche del contesto.

Relativamente agli effetti del Valore Pubblico Riconosciuto Comunitario, Mussari (2022) definisce i bisogni comunitari come la discrepanza tra la condizione attuale, verificata e avvertita, e una condizione ideale ed auspicata. La presa in carico di questo/i *gap*, e la programmazione di scelte

strategiche per il mutamento della condizione è compito dei decisori pubblici, e le attività operative rappresentano le scelte dei manager pubblici per il perseguimento delle finalità prestabilite.

Mussari (2022) presenta un “modello logico” all’interno del quale i decisori pubblici definiscono lungo le fasi della programmazione, esecuzione/controllo, valutazione dei programmi e delle politiche per il perseguimento del Valore Pubblico Riconosciuto, una catena di nessi causali tra azioni intraprese (o da programmate) e risultati raggiunti (o auspicati), in cui le attività producono “output”, in termini di servizi concreti erogati, affinché nel medio termine possano raggiungersi “outcome” come risultato delle politiche/programmi sui beneficiari individuati, e più ancora a lungo termine “impact”, come conseguenze più estese sulla comunità amministrata anche nei confronti di individui, o gruppi di individui, non direttamente destinatari dei programmi dell’amministrazione pubblica.

In questo modello, è importante verificare dinamicamente la mutazione e l’influenza del contesto esterno, l’azione innescata dalle mutazioni dei bisogni dei destinatari in una prospettiva di outcome di medio-lungo termine, e l’influenza di fattori esterni che incidono a prescindere dall’efficacia dei programmi amministrativi. Per questa ragione l’applicazione di analisi di questo genere richiede una approfondita conoscenza delle dinamiche interne ed esterne del contesto, nonché la capacità di ricorrere a stime controfattuali per depurare l’efficacia dei programmi dall’influenza delle evoluzioni endogene dei fenomeni che si cerca di modificare.

Più strettamente rivolta a modellizzare le dinamiche di creazione e progressiva incorporazione del Valore lungo i “processi di produzione” della performance nelle amministrazioni pubbliche, è il modello della Piramide del Valore di Deidda Gagliardo (2015).

Tale modello rappresenta la piramide delle relazioni tra i soggetti della “catena del valore” che consente di addivenire alla creazione del Valore Pubblico. La Pubblica Amministrazione genera Valore Pubblico (Livello 1) quando:

- Attraverso le politiche istituzionali, si incrementa il livello di benessere degli utenti e degli stakeholder rispetto al valore di partenza (Livello 2: Creazione di Valore Istituzionale o delle performance istituzionali);
- Le performance organizzative sono orientate verso il miglioramento degli impatti creando Valore Aziendale (Livello 3 o delle performance organizzative) in caso di:
 - performance organizzative socialmente efficaci, con servizi quanti-qualitativamente adeguati a soddisfare gli utenti (Livello 3a: Valore Sociale);
 - performance organizzative improntate all’economicità e all’efficienza, (Livello 3b: Valore Economico);

- presidio e sviluppo dello stato di salute delle risorse interne dell'ente (Livello 3c. Salute dell'ente);
- Le performance individuali sono orientate al miglioramento delle performance organizzative creando Valore Individuale (Livello 4 o delle performance individuali) in caso di:
 - performance individuali dei dirigenti adeguate in termini di risultati e di comportamenti direzionali;
 - performance individuali dei dipendenti adeguate in termini di risultati e di comportamenti esecutivi.

Per accrescere la probabilità di creare Valore Pubblico e ridurre il rischio di erosione dello stesso (tipicamente nei casi di inefficienza o di corruzione - disvalore pubblico), le Pubbliche Amministrazioni dovrebbero essere condotte secondo adeguati modelli di governance. Tali modelli dovrebbero basarsi su logiche di programmazione, controllo e valutazione. Occorre: prima, programmare adeguatamente gli obiettivi da raggiungere e le performance attese, i percorsi da seguire, le risorse da utilizzare; poi misurare e controllare attentamente i risultati conseguiti e le performance ottenute, i percorsi seguiti, le risorse utilizzate; infine valutare consapevolmente e oggettivamente i contributi individuali (esecutivi e dirigenziali) e organizzativi (operativi e strategici) al conseguimento delle performance istituzionali di mandato (impatti esterni ed interni). Tutto ciò per consentire la creazione di Valore Pubblico, premiando e valorizzando i contributi positivi e correggendo quelli negativi.

La creazione del Valore Pubblico si fonda sulla manovra combinata dei diversi livelli della performance: il valore viene accumulato progressivamente di livello in livello, dal basso verso l'alto, e trova la sua misura sintetica nel livello 1 (Deidda Gagliardo, Papi, 2019).

1.4 Conclusioni.

La diversificata definizione teorica offerta dai principali autori della letteratura manageriale sul Valore Pubblico mette in luce le criticità di orientare concretamente i sistemi di Performance Management nelle aziende pubbliche verso questo paradigma (Moore, 1995; Bozeman, 2007, Borgonovi, 2021; Mussari 2022). La necessità di includere tra i valori oggetto di analisi e misurazione fattori immateriali come la fiducia, il capitale sociale, la reputazione istituzionale, e il consenso verso le politiche pubbliche, pongono sfide molto complesse ai decisori politici (Mussari, 2022).

I sistemi di Performance Management rappresentano gli strumenti operativi con cui i rappresentanti politici, e i dirigenti delle organizzazioni pubbliche possono perseguire il Valore Pubblico, adottando programmi che rispondono alle esigenze della comunità, nonché utilizzare

metodi di gestione strategica che consentano di valutare la qualità delle proposte e gli impatti generati sul territorio (Bianchi et al, 2021).

L'adozione di strumenti di Performance Management orientati al perseguimento di Valore Pubblico, pur rappresentando una prospettiva largamente condivisa, rischia di ridursi ad un idealtipo empiricamente difficilmente applicabile (Modell, 2007).

L'introduzione di variabili qualitative nella valutazione delle politiche e dei programmi, in aggiunta ai classici parametri puramente contabili e finanziari, rende necessario approfondire le modalità con cui i sistemi di Performance Management si sono affermati ed hanno attecchito nelle organizzazioni pubbliche (Pollitt, 2013).

La difficoltà più resistente si rileva nella capacità di emancipare i sistemi di Performance Management da misurazioni puramente quantitative basate su principi di efficienza, efficacia, economicità che hanno dominato per lunghi tratti l'affermarsi dei sistemi di misurazione della Performance nelle stagioni del New Public Management, rendendo ancora molto complicato il diffondersi di pratiche operative generalmente riconosciute per i modelli di Performance Management ispirate al Public Value (Borgonovi 2018, 2021).

Come si avrà modo di descrivere nel prosieguo del presente lavoro, studi empirici hanno piuttosto evidenziato la permanenza contemporanea di elementi caratteristici ibridi che conservano connotati tipici di paradigmi di Performance Management tradizionali weberiani, New Public Management in amministrazioni che hanno inserito elementi di Performance Management più largamente orientati al Public Value, con il coinvolgimento degli stakeholder come elemento centrale di superamento dei paradigmi tradizionali (Wiesel, Modell, 2014).

Per questa ragione nel capitolo successivo si analizzeranno i paradigmi di Performance Management nella progressiva evoluzione manageriale pubblica, per evidenziare non solo le caratteristiche evolutive nel tempo, ma soprattutto gli elementi distorsivi che hanno portato la ricerca scientifica a prospettare paradigmi più efficaci nel fornire strumenti operativi in grado di far emergere il Valore Pubblico Riconosciuto (Borgonovi 2021, Mussari 2022).

La difficoltà più resistente si rileva nella capacità di emancipare i sistemi di Performance Management da misurazioni puramente quantitative basate su principi di efficienza, efficacia, economicità che hanno dominato per lunghi tratti l'affermarsi dei sistemi di misurazione della Performance nelle stagioni del New Public Management, rendendo ancora molto complicato il diffondersi di pratiche operative generalmente riconosciute per i modelli di Performance Management ispirate al Public Value (Borgonovi, 2021).

Come si avrà modo di descrivere nel prosieguo del presente lavoro, studi empirici hanno piuttosto evidenziato la permanenza contemporanea di elementi caratteristici ibridi che conservano

connotati tipici di paradigmi di Performance Management tradizionali weberiani, New Public Management in amministrazioni che hanno inserito elementi di Performance Management più largamente orientati al Public Value, con il coinvolgimento degli stakeholder come elemento centrale di superamento dei paradigmi tradizionali (Wiesel, Modell, 2014).

Per questa ragione nel capitolo successivo si analizzeranno i paradigmi di Performance Management nella progressiva evoluzione manageriale pubblica, per evidenziarne non solo le caratteristiche evolutive nel tempo, ma soprattutto gli elementi distorsivi che hanno portato la ricerca scientifica a prospettare paradigmi più efficaci nel fornire strumenti operativi in grado di far emergere il Valore Pubblico Riconosciuto (Borgonovi, 2021, Mussari 2022).

2. MODELLI DI PERFORMANCE MANAGEMENT NELLE AZIENDE PUBBLICHE

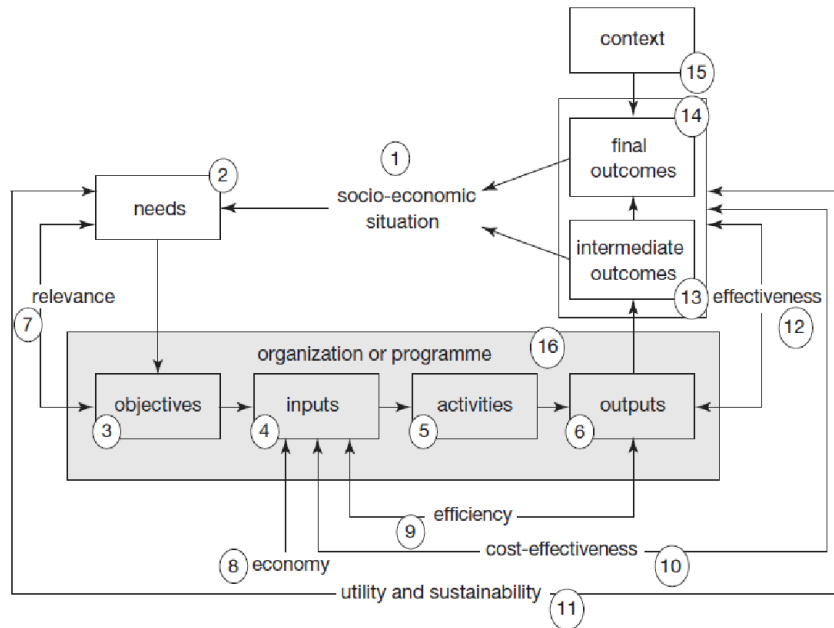
2.1 Introduzione. Il Performance Management nella nozione manageriale pubblica

Il perseguimento degli obiettivi di Valore Pubblico come definiti nei programmi predisposti dal vertice politico-amministrativo e dai processi di policy making coerenti con il mandato elettivo, trova applicazione all'interno della programmazione strategica ed operativa, ed in particolare negli strumenti di Performance Management e di Budgeting.

La definizione di Performance Management raccoglie svariati significati, qualificandosi nel vocabolario economico-aziendale come un tipico “umbrella term”, un termine polisemico che racchiude tutti i concetti di “risultato”, come efficienza, efficacia, economicità, qualità, competenze, sostenibilità, equilibrio economico-finanziario, trasparenza, accessibilità, accountability, etc... (Mussari, 2022). Nello specifico delle amministrazioni pubbliche, provando a rintracciare una definizione sintetica offerta dalla dottrina manageriale pubblica, il Performance Management rappresenta l'insieme di strategie, scelte, decisioni, processi, azioni e risorse che, come processi produttivi aziendali, sono impiegati dal decisore pubblico per il perseguimento di risultati a favore della comunità amministrata (Hood, 1991; Pollitt, Bouckaert, 2011; Nisio et al, 2014; Van Dooren et al., 2015; Mussari, 2022).

In questa prospettiva la concezione più diffusa della performance segue una logica di produzione. Un modello di base, derivato dal settore privato, rappresentato da Van Dooren, Bouckaert, Halligan (2015), considera essenzialmente gli input, le attività e gli output (si veda Fig.1).

Figura 1 – modello lineare di Performance Management



Fonte: Van Dooren, Bouckaert, Halligan (2015)¹

In questo modello logico il punto di partenza è la situazione socio-economica (1) che sviluppa bisogni da parte della collettività (2). Le Amministrazioni pubbliche attraverso le articolazioni politiche e burocratiche provvedono a filtrare i problemi e determinare le priorità. Queste priorità sono, seguendo il modello, tradotte in obiettivi (3) dell'organizzazione o del programma. Segue poi il processo produttivo di fornitura di input (4), attività e servizi (5), o programmi (output) (6). Il confronto degli obiettivi di una politica con i bisogni consente di valutare la rilevanza (7) delle politiche perseguite. Il modello consente di valutare l'economicità (8) come rapporto tra un input monetario e un altro input, l'efficienza (9) come rapporto tra input e output. I risultati (outcome) possono essere intermedi (13) o finali (14). I risultati finali in particolare sono influenzati dal contesto (15). Il rapporto tra output e outcome è l'efficacia (12). Il rapporto tra l'input e il risultato è il rapporto costo-efficacia (10). I risultati di un programma o di un'organizzazione devono rispondere ai bisogni della società. Il confronto tra bisogni e risultati consente di valutare la sostenibilità e l'utilità (11) del programma o dell'organizzazione (Hwang, Brewer, 2022).

Le caratteristiche comuni nei modelli di Performance Management (Hood, 1991 Pollitt, Bouckaert, 2011; Steccolini, 2019) sono pertanto così riassumibili:

¹ Van Dooren, W., Bouckaert, G. and Halligan, J. (2015), Performance Management in the Public Sector, Routledge, Abingdon, Oxon. Pag. 20-22

- Definizione di obiettivi e indicatori: il Performance Management si basa sulla definizione di obiettivi chiari e misurabili per valutare il successo e l'impatto delle attività svolte dall'amministrazione pubblica. Gli obiettivi dovrebbero essere legati alla missione e alla visione dell'organizzazione.
- Monitoraggio e valutazione: il Performance Management richiede un costante monitoraggio delle prestazioni dell'organizzazione, dei dipendenti e dei servizi forniti. Le valutazioni periodiche aiutano a identificare i punti di forza e le aree in cui sono necessari miglioramenti.
- Misurazione della performance: sono utilizzati indicatori di performance specifici per misurare e valutare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti e l'impatto delle attività.
- Trasparenza e accountability: il Performance Management promuove la trasparenza nelle operazioni delle pubbliche amministrazioni, rendendo le informazioni disponibili al pubblico e alle parti interessate. Inoltre, promuove l'accountability, ovvero la responsabilità degli amministratori pubblici per i risultati ottenuti.
- Rendicontabilità: Le pubbliche amministrazioni devono rendere conto dei risultati raggiunti in modo chiaro e comprensibile per il pubblico. Questo coinvolge la comunicazione dei risultati attraverso report e documenti accessibili.
- Sviluppo delle competenze dei dipendenti e funzionari: il Performance Management comprende il supporto allo sviluppo delle competenze dei dipendenti, fornendo formazione e supporto per migliorare le prestazioni individuali e collettive.
- Feedback e miglioramento continuo sia da parte dei cittadini che dei soggetti coinvolti. Questo aiuta a individuare aree di miglioramento e a sviluppare soluzioni per affrontare i problemi identificati (Sarker et al., 2022).
- Incentivi per le prestazioni: adozione di sistemi di incentivazione basati sulle performance per motivare i dipendenti a raggiungere gli obiettivi e migliorare le prestazioni complessive.
- Utilizzo di dati e tecnologie: Il Performance Management nelle pubbliche amministrazioni è sostenuto dall'utilizzo di dati, analisi e tecnologie per raccogliere, elaborare e presentare informazioni utili per la valutazione delle prestazioni.
- Coinvolgimento delle parti interessate: coinvolgere cittadini, organizzazioni della società civile e altre parti interessate è fondamentale per comprendere le esigenze e le aspettative del pubblico e per migliorare i servizi pubblici in base a tali input.

In questo processo di produzione la misurazione e la valutazione della performance, come sarà ampiamente discusso, rappresentano elementi chiave e ampiamente dibattuti. La misurazione delle prestazioni è l'insieme delle attività deliberate per quantificare le prestazioni. Il modello individua

cinque attività: la definizione di un oggetto di misurazione, la formulazione di indicatori, la raccolta dei dati, l'analisi dei dati e il reporting.

Seguendo il modello lineare il Performance Management rappresenta le modalità di gestione che incorpora e utilizza le informazioni sulle prestazioni per il processo decisionale. Tale incorporazione riguarda l'integrazione delle informazioni sulla performance nei cicli di policy e di gestione, tra cui la definizione delle politiche, il budget e la gestione dei contratti.

Tabella 1 – modello lineare di Performance Management (incorporazione delle informazioni)

	<i>To learn</i>	<i>To steer and control</i>	<i>To give account</i>
Key question	How to improve policy or management?	How to steer and control activities?	How to communicate performance?
Focus Orientation	Internal Change/future	Internal Control/present	External Survival/past

Fonte: Van Dooren, Bouckaert, e Halligan (2015)²

L'utilizzo delle informazioni è raggruppato in tre gruppi di decisioni: apprendimento, guida e controllo e accountability (vedi Tabella 1). Nozioni come gestione per obiettivo, gestione strategica, bilancio delle prestazioni, gestione per risultati, gestione basata sui risultati e bilancio imprenditoriale condividono tutte una logica comune secondo cui le amministrazioni pubbliche dovrebbero produrre informazioni sulle performance e utilizzare queste informazioni per informare il processo decisionale (Moynihan, 2008).

Moynihan (2008) introduce il concetto di “regimi di performance” che fanno riferimento sia alle pratiche di misurazione e gestione degli indicatori di performance, sia alla natura radicata di queste pratiche in quasi tutti gli aspetti della governance contemporanea. Le pratiche ed i sistemi introdotti nel Performance Management sono tra gli strumenti più importanti con cui i governi strutturano le relazioni, dichiarano i valori e allocano le risorse con i dipendenti, i fornitori di terze parti e il pubblico (Piotrowski et al. 2018; Wæraas, 2018).

I governi generalmente si rivolgono alle reti per affrontare “problemi malvagi” che vanno oltre la capacità delle singole organizzazioni. Con l'aumentare dei fattori di complessità della governance, gli approcci standard alla gestione delle performances diventano meno facili da applicare e hanno maggiori probabilità di subire fallimenti o conseguenze negative impreviste. Le aree politiche caratterizzate da complessità dei task, obiettivi multipli e contraddittori, conflittualità sugli obiettivi

² Van Dooren, W., Bouckaert, G. and Halligan, J. (2015), Performance Management in the Public Sector, Routledge, Abingdon, Oxon. Pag. 37

e incertezza sul legame tra azione e risultati, sono poco gestibili con sistemi di performance progettati per generare consenso su indicatori chiari o limitati, o sul grado di accountability dei soggetti coinvolti (Moynihan, 2008; Moynihan et al., 2010; 2011; Llewellyn et al., 2022).

Internamente, i regimi prestazionali possono aiutare a chiarire missioni vaghe e spesso simboliche, tradurle in azioni, e produrre il feedback sulle performances necessario per valutare e adeguare gli obiettivi, le strategie e le azioni a livello di rete, organizzazione, unità e dipendenti. Esternamente, la gestione delle performances può fornire accesso e trasparenza al governo (Sarker et al., 2022), facilitando la partecipazione dei cittadini e migliorando la responsabilità, l'equità e la reattività del governo. La massimizzazione di queste opportunità richiede che gli strumenti di performance non siano visti come semplici o neutri, ma piuttosto come una parte necessaria di un sistema di governance in evoluzione e inevitabilmente imperfetto (Moynihan, 2008; Moynihan et al. 2010; 2011; Quinlivan et al., 2014).

Secondo Moynihan i regimi di performance dovrebbero essere progettati per riflettere l'ambiente in cui si applicano piuttosto che un modello unico che può funzionare perfettamente in alcune condizioni ma fallire in altre (Moynihan, 2008; Moynihan et al. 2010; 2011).

Come sarà successivamente affrontato l'evoluzione delle modalità con cui i "regimi di performance" e il sistema di processi e relazioni che hanno interessato la governance delle amministrazioni pubbliche hanno rispecchiato le modalità con cui i modelli politici e istituzionali si sono diffusi, secondo le esigenze storiche e le egemonie dominanti.

Negli anni '80, le difficoltà fiscali hanno portato a una notevole pressione sul governo, che è stata rafforzata dall'ascesa delle ideologie della Nuova Destra. Diversi paesi, in particolare la Nuova Zelanda, l'Australia e il Regno Unito, hanno risposto a questa pressione sperimentando approcci manageriali. Negli anni '80, il risparmio era l'obiettivo principale. Il managerialismo negli anni '80 ha portato a una serie diffusa di riforme gestionali che si sono diffuse a livello globale negli anni '90 e sono diventate note come New Public Management (New Public Management).

L'evoluzione più evidente ha visto il passaggio da un approccio basato sul controllo a un approccio basato sui risultati: tradizionalmente, l'amministrazione pubblica si è concentrata sull'adempimento delle procedure e sul controllo dell'aderenza alle regole. Il consolidarsi di pratiche di Performance Management ha posto l'accento sul raggiungimento degli obiettivi e sull'ottenimento di risultati tangibili per i cittadini, attraverso un impiego efficiente delle scarse risorse disponibili.

2.2 Dal Modello Tradizionale Progressive Public Administration al New Public Management

L'affermarsi di modelli di Performance Management alla fine del ventesimo secolo si inserisce in un quadro di profondi mutamenti economici e culturali, legati ad un'epoca di grandi trasformazioni che ha inevitabilmente prodotto importanti riflessi nella organizzazione e impostazione della Pubblica Amministrazione, in un'ottica di rideterminazione dei perimetri della democrazia e nelle relazioni tra potere-comunità.

Il progressivo imporsi della globalizzazione economica, dell'economia mercato come paradigma sociale egemonico, e la competizione come parametro di riferimento delle relazioni all'interno del sistema economico e sociale, ha inevitabilmente comportato un arretramento del ruolo dello Stato come perno del sistema stesso, e una messa in discussione delle articolazioni con cui il potere ed il governo attraverso la amministrazione pubblica aveva agito fino a quel momento.

Il modello di Pubblica Amministrazione tradizionale, o Progressive Public Administration (Denhardt, Denhardt, 2000; Wiesel, Modell, 2014), di ispirazione Weberiana (1946) ancorato al modello di gestione scientifica dell'organizzazione del lavoro di Taylor (1911), e all'enfasi riposta su rigide procedure e sul rispetto formale delle norme, è stato oggetto di profonde e radicali riforme dettate dalla esigenza di rendere l'amministrazione pubblica più snella ed efficiente. Il nuovo paradigma emergente rappresentava una reazione alle debolezze percepite del tradizionale modello burocratico della pubblica amministrazione (Stoker 2006), nonché una critica delle forme monopolistiche di fornitura di servizi e un nuovo orizzonte a favore di una gamma più ampia di fornitori di servizi, verso un approccio alla gestione più orientato al mercato (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007).

Il passaggio da Progressive Public Administration a New Public Management negli anni '80 e '90 ha probabilmente comportato cambiamenti nella concezione degli interessi dei cittadini da soggetti contribuenti portatori di diritti e obblighi costituzionali ben definiti, a clienti o consumatori che scelgono liberamente i fornitori di servizi per soddisfare le proprie esigenze e preferenze individuali. Tali concezioni basate sul consumismo erano sostenute da programmi di riforma volti a una significativa deregolamentazione come mezzo per migliorare le prestazioni economiche del settore pubblico (Hood, 1991; Wiesel, Modell, 2014). La deregolamentazione significa uno spostamento delle preferenze legislative in base al quale le preoccupazioni per il miglioramento delle prestazioni economiche, spesso espresse in termini di maggiore efficienza, hanno la precedenza sui ruoli più tradizionali delle agenzie pubbliche nel far rispettare lo stato di diritto da parte dei cittadini (Hood, 1991; Wiesel, Modell, 2014). Per rafforzare gli incentivi a tal fine, le agenzie pubbliche sono state sempre più trasformate da burocrazie monolitiche, incaricate dell'esecuzione delle politiche, in unità più autonome che stipulavano contratti tra loro e clienti esterni in condizioni di mercato competitive (Hood, 1991; Wiesel, Modell, 2014). Le preoccupazioni prevalenti sull'efficienza si

manifestano anche nelle pratiche di controllo fortemente orientate verso la responsabilità decentrata legate ad aspetti di performance finanziari e incentrati sull'output, in contrasto con la regolamentazione politica dettagliata degli input e dei processi intra-organizzativi che presumibilmente caratterizzano la Progressive Public Administration (Hood, 1991). Mentre era necessario un monitoraggio dettagliato dei processi a livello operativo per salvaguardare la conformità organizzativa alle regole e ai regolamenti, sono stati introdotti indicatori di output chiaramente definiti per consentire lo scambio di mercato e valutare l'efficienza organizzativa (espressa come una relazione tra output e input) e i risultati finanziari (Hood, 1995).

Tali riforme, incentrate nel paradigma del "New Public Management" (New Public Management), hanno rappresentato una palese sfida all'efficacia dell'approccio tradizionale, con il suo monopolio sulla produzione e la fornitura di servizi pubblici, contrapponendo al precedente paradigma lo sviluppo di soluzioni di mercato avverso al "fallimento del governo" (O'Flynn, 2007). New Public Management si impegnava a rendere i servizi forniti dal governo più reattivi, e trasparenti nei confronti dei cittadini applicando tecniche di gestione di tipo aziendale con una forte attenzione alla concorrenza, alla soddisfazione del cliente e alla misurazione delle performances (Bao et al., 2012).

New Public Management è stato oggetto di un acceso dibattito nella letteratura accademica perché ha sfidato il pensiero convenzionale, incanalando verso la costruzione del nuovo paradigma diverse prospettive teoriche, critiche verso l'approccio tradizionale weberiano, che informano i responsabili politici, che ne hanno rappresentato lo sfondo, tra queste annoveriamo: la teoria della scelta pubblica, la teoria dell'agente principale, economia dei costi di transazione e teoria della concorrenza (O'Flynn 2007).

New Public Management trae il suo spirito di cambiamento attingendo abbondantemente dalle basi della teoria della scelta pubblica, secondo la quale i governi fossero insensibili, inefficienti, monopolistici e incapaci di perseguire obiettivi chiari. Principalmente ciò rifletteva i fallimenti intrinseci del governo: (i) i politici sono ostaggio di gruppi di interesse e agiranno nel proprio interesse personale piuttosto che nell'interesse pubblico; (ii) la burocrazia non segue necessariamente direttive politiche a causa dell'interesse personale dei burocrati e conseguentemente (iii) i burocrati agiscono stimolati dal proprio tornaconto personale piuttosto che perseguendo l'efficienza delle scelte. Pertanto, sposando questa prospettiva, la burocrazia conduce allo spreco di risorse nella ricerca di potere, status, reddito, ideologia, clientelismo, generando inefficienza allocativa ed eccesso di offerta. La teoria della scelta pubblica è stata fondamentale nel sostenere le caratteristiche chiave di New Public Management tra cui: separazione e frammentazione; mercati competitivi per l'erogazione di servizi pubblici, e la preferenza per modelli di relazione tipici del settore privato regolati da contratti.

La gestione contrattualistica dei rapporti, e l'apertura al libero mercato in regime concorrenziale, cui si affianca il paradigma del New Public Management traevano ispirazione dalla teoria principale-agente. Alla relazione di tipo commerciale tra i contraenti è demandata la risoluzione di potenziali conflitti, asimmetrie informative, distorsioni nell'impiego di risorse e nel perseguimento delle finalità di interesse pubblico. In questa prospettiva si configura rigida separazione tra il management pubblico cui spetta definire indirizzi, standard e obiettivi nell'erogazione di servizi pubblici, ed un contraente scelto nel mercato competitivo che agisce fedelmente per conto del governo al fine di raggiungere i risultati e gli obiettivi prefissati dal governo.

In parallelo, particolare influenza nella determinazione delle caratteristiche del New Public Management è stata esercitata dalla teoria dei costi di transazione, secondo il modello di Coase (1937), basando su tali valutazioni dei costi di transazione le scelte di outsourcing e procurement nei processi di erogazione dei servizi, seguendo il modello del "make or buy".

I propugnatori della teoria della scelta pubblica hanno parimenti sostenuto il ricorso a strumenti concorrenziali alla base delle operazioni del settore pubblico come mezzo per migliorare l'efficienza, nonostante la concorrenza perfetta esista raramente nella realtà. La concorrenza tra gli offerenti nelle gare d'appalto ha lo scopo di stimolare guadagni di efficienza e risparmi sui costi per gli acquirenti. L'applicabilità della dottrina della concorrenza al settore pubblico è stata messa in discussione in letteratura per diversi motivi, tra cui l'esistenza di imperfezioni e asimmetrie sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta. Nonostante tali critiche, la teoria della concorrenza ha chiaramente svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo del paradigma New Public Management.

Il paradigma New Public Management abbracciava presupposti specifici sul comportamento umano incentrati sull'individualismo, la strumentalità e la razionalità individuale. Da queste prospettive derivava una serie di principi fondamentali da cui si alimentava il New Public Management: (i) i mercati concorrenziali posti a modello per le relazioni nel settore pubblico; (ii) le funzioni di politica, attuazione ed erogazione dei servizi dovrebbero essere rigidamente separate e poste in relazione attraverso l'utilizzo di contratti; e (iii) introduzione di una gamma di nuove tecnologie amministrative tra cui contratti basati sulle prestazioni, concorrenza, incentivi di mercato e deregolamentazione (O'Flynn, 2007; Wiesel, Modell, 2014)

Nella trattazione che ne fa Hood (1991), le riforme ispirate dal paradigma del New Public Management si inseriscono in una cornice di evoluzione del public management definito da quattro "megatrend":

- rallentamento o inversione della crescita del ruolo del governo in termini di spesa pubblica e personale;

- privatizzazione e quasi-privatizzazione, riducendo la centralità delle istituzioni, infondendo maggior enfasi sul principio di sussidiarietà nella fornitura di servizi pubblici;
- automazione nella produzione e distribuzione dei servizi pubblici;
- un'agenda internazionale per le riforme del settore pubblico (Hood 1991).

Sempre Hood (1991), delinea analiticamente i principi dottrinali chiave del New Public Management:

- “Gestione professionale pratica”, con l’individuazione dei manager cui è concessa libertà discrezionale in merito alle azioni da intraprendere e alle scelte organizzative, e a cui corrisponde una chiara e precisa responsabilità in termini di accountability;
- “Esplicita definizione di standard e obiettivi di performance misurabili”, attraverso l’attribuzione di obiettivi, targets, indicatori di successo espressi in misure quantitative, per rispondere a esigenze di accountability basate su una chiara definizione di obiettivi e rigide verifiche sul loro perseguimento;
- “Maggiore enfasi sui controlli degli *outputs*”, relativamente alle scelte allocative delle risorse e all’assegnazione di incentivi premiali correlati alla misurazione della performance, in rottura con una gestione centralizzata e burocratica delle risorse umane, con l’obiettivo di focalizzare l’attenzione sui risultati anziché sulle procedure formali;
- “Disaggregazione delle unità del settore pubblico”, infrangendo la monolitica struttura della amministrazione, basando le scelte organizzative in funzione della “produzione”, decentrando la struttura e l’assegnazione delle risorse verso le ramificazioni periferiche cui sono attribuite ampie sfere di autonomia operative rispetto al centro, rispondendo ad esigenze di diffusione di una cultura manageriale diffusa, maggiormente responsabilizzata con specifiche attribuzioni al fine di perseguire maggiori vantaggi di efficienza con strumenti contrattualistici e relazioni al di fuori della sfera del settore pubblico;
- “Maggiore concorrenza nel settore pubblico”, attraverso procedure contrattualistiche e di appalto, al fine di raggiungere guadagni di efficienza, riduzione dei costi e standard produttivi più elevati;
- “Stili di management del settore privato”, virando da un’impostazione etica del servizio pubblico del personale, di derivazione militare (burocratica), verso una maggiore flessibilità in termini di assunzioni e attribuzione di premialità e ricompense, dettate dalle necessità di utilizzare meccanismi incentivanti propri del settore privato;

- “Maggiore disciplina e parsimonia nell’uso delle risorse”, in linea con l’egemonia del liberismo cui il New Public Management è ispirato, il nuovo paradigma puntava alla riduzione dei costi diretti, all’incremento della produttività del lavoro, alla marginalizzazione del ruolo sindacale, alla riduzione dei costi legati alla *compliance* nel business, affinché fosse affermato in maniera preminente l’impiego di risorse scarse in maniera efficiente, e fosse rispettato il principio di “fare di più con meno” (Teasdale, Dey, 2019).

Il New Public Management pur trovando terreno fertile attecchendo in prima battuta nei sistemi di common law chiaramente più inclini ad agevolare il passaggio ad una gestione della PA più snella, ancorata a principi di derivazione aziendalista e meno burocratica, ha conosciuto una rapida diffusione in diversi contesti nazionali, rappresentando un’esperienza comune in tutto il mondo. Durante quest’epoca, in cui le nozioni di concorrenza e contratti erano così importanti, il paradigma New Public Management divenne dominante. (O’Flynn, 2007). Secondo l’analisi di Hood, la rapida e diffusione di questo paradigma ha tratto la sua forza dall’essersi imposto in uno scenario di stabilità e di sviluppo post-Seconda Guerra Mondiale, in cui erano presenti condizioni di crescita generalizzata della ricchezza e della sua distribuzione, che hanno diffuso una nuova coscienza nella gestione finanziaria delle risorse, assecondando una frugalità fiscale nella quale si auspicava un sempre minor peso dello stato e contestuale minore incidenza dell’imposizione fiscale; il diffondersi di tecnologie che hanno rimosso le rigide barriere tra lavoro nel settore pubblico e lavoro nel settore privato; l’insorgere di nuovi meccanismi politico-elettorali basati sull’impiego di sondaggi pubblici e sulla diffusione di una nuova percezione “non positiva” dell’amministrazione pubblica; in ultimo con l’affermazione di una nuova ed influente classe media di colletti bianchi meno tollerante alle rigide procedure burocratiche. Queste condizioni, associate ad un modello che si presentava ad elevata “portabilità” e, nei fatti, politicamente neutro, in quanto egualmente abbracciato da governi di diversa estrazione politica, hanno rappresentato i fattori per il successo e l’affermazione del New Public Management (Hood, 1991).

Il modello post-burocratico New Public Management, a partire dalle sue implementazioni in Australia e Nuova Zelanda, si è caratterizzato su talune pratiche che includevano l’introduzione di una pianificazione di tipo aziendale basata su obiettivi centrali, budgeting complessivo dei programmi, programmi di miglioramento del management, contrattualizzazione dei dirigenti, auditing centrale, monitoraggio della performance individuale (O’Flynn, 2007).

Il Performance Management (PM), come affermatosi concretamente nell’alveo del paradigma del New Public Management rimane un elemento centrale nella moderna gestione pubblica. Pollitt (2013) nel suo studio offre un quadro esemplificativo della logica di base, apparentemente semplice,

con cui è configurato il Performance Management nelle amministrazioni pubbliche: alle organizzazioni e agli individui vengono assegnati obiettivi, cui discendono target misurabili attraverso set di indicatori; quindi, viene utilizzata un'ampia varietà di strumenti di autorità o incentivi per incoraggiare il personale a raggiungere o superare i propri obiettivi (Pollitt, 2013).

I componenti più basilari di qualsiasi sistema di Performance Management sono costituiti da cinque elementi fondamentali. In primo luogo, ci sono attività o un insieme di attività (intervento, programma, politica) che rappresentano l'oggetto principale della performance. In secondo luogo, vi è la misurazione di uno o più aspetti di tali attività. In terzo luogo, le misurazioni generano dati, in larga parte numerici. In quarto luogo, c'è l'applicazione di una serie di criteri interpretativi dei dati da cui trarre informazioni, secondo un processo che presuppone la "valutazione". In quinto luogo, c'è l'utilizzo (o l'utilizzo improprio, o il mancato utilizzo) delle valutazioni da parte di vari attori interessati, tra cui il personale operativo impiegato nella fornitura dei servizi, i dirigenti, i politici, gli utenti del servizio, gli stakeholder, i media e il pubblico in generale, all'interno del processo di policy-making (Caputo et al., 2018).

Per il modo in cui le amministrazioni pubbliche sono gestite, la dottrina individua due logiche sottese ai modelli organizzativi di cui è permeata la logica procedurale del PM: la logica delle "conseguenze" e la logica dell'"adeguatezza" (Pollitt, 2013).

Nella prima logica è presupposto che il personale impiegato nell'organizzazione utilizzi una razionalità strumentale/tecnica orientata agli obiettivi, e sia principalmente motivato dalla retribuzione, e dalla stabilità del lavoro; nella seconda logica si ritiene che il personale eserciti una "logica di adeguatezza", comportandosi secondo le norme, spesso spinto da valori altruistici, o da ragioni di benessere collettivo.

2.3 Critica al paradigma New Public Management

Sin dalle prime fasi che ne hanno accompagnato la diffusione, il New Public Management ha conosciuto da un fervente dibattito nella letteratura manageriale, come riportato nell'articolo di Hood (1991). Talune voci critiche registravano elementi di scetticismo tesi a ridimensionare la portata di un cambiamento percepito più nel clamore che nella sostanza, definendolo "nuovo abito dell'imperatore" – "tutta pubblicità e nessuna sostanza, in un certo senso un autentico prodotto in stile anni '80" (Hood, 1991). All'interno di questo dibattito, preoccupazioni più articolate sottolineavano il rischio per il New Public Management di mancare clamorosamente il principale obiettivo di rendere il sistema pubblico più snello ed efficiente, a causa di una ridondanza delle procedure di reporting, monitoraggio, controlli, che avrebbero potuto causare, paradossalmente, una maggiore

burocratizzazione dei processi, maggiori oneri e costi di gestione nei procedimenti, con un apparato di manager e funzionari impreparati a gestire questo cambiamento.

Inoltre, perplessità sul lato della legittimazione e dell'accountability, si paventava già il rischio di un'eccessiva ascesa di una nuova possibile élite manageriale che avrebbe concentrato il reale potere nelle proprie mani, forte delle proprie competenze tecniche, dell'eccessiva enfasi sui sistemi premianti.

A questi rischi Hood auspicava il ricorso ad una trasparente adozione di indicatori di performance pubblicamente riconoscibili e misurabili che avrebbero consentito di determinare con accuratezza costi e benefici delle politiche pubbliche, nonché prevenire le distorsioni nel comportamento dei manager pubblici, sottoposti ad un controllo più generale di accountability nei riguardi dei cittadini e stakeholder (Hood, 1991).

Il dibattito scaturito a seguito dell'esperienza largamente diffusa del New Public Management ha fatto emergere nuove problematiche e nuove prospettive relativamente al paradigma di Performance Management nel settore pubblico. Pur essendo ampiamente riconosciuto dalla dottrina che il New Public Management, abbia raggiunto molteplici obiettivi, tra cui aumentare l'efficienza del governo, migliorare l'accesso ai servizi e la fornitura di questi ai cittadini, ridimensionando il ruolo del governo espandendo i settori privato e non profit, è stato altrettanto affermato che l'applicazione pratica del New Public Management ha evidenziato di una serie di debolezze che si riflettevano sia nelle sfide di attuazione, che nelle sue tensioni fondamentali (O'Flynn, 2007, Bao et al., 2012).

Anche l'OCSE, istituzione a lungo sostenitrice dell'New Public Management, ha riconosciuto in un rapporto del 2003 che le *“riforme hanno prodotto alcuni risultati negativi inaspettati”* (OCSE, 2003). Il paradigma New Public Management si basava su fondamenti economico-aziendali che ispiravano l'attività del governo, la definizione delle politiche e la fornitura di servizi. Tuttavia, dopo due decenni di sperimentazione sono emerse una serie di debolezze e, di conseguenza, la necessità un nuovo approccio sul management pubblico.

Tra le cause di scenario che hanno messo in discussione il modello del New Public Management vi è il mutamento dello scenario macroeconomico che ha investito le economie occidentali con la crisi degli anni duemila. Le restrizioni del ciclo economico avverso, e l'avvento di periodi di austerità si è riverberato anche sulle possibilità del New Public Management di mantenere le promesse di stabilità, sviluppo ed efficienza che recava con sé. L'effetto complessivo dell'austerità è stato indubbiamente quello di rendere più difficile il perseguimento degli obiettivi che le pubbliche amministrazioni si davano, e di mancare l'appuntamento con il sostegno generale della comunità basato quasi esclusivamente sul perseguimento delle performance. La rinuncia alla flessibilità del

sistema, i budget ridotti, riduzione del personale, congelamenti salariali, riduzione dei servizi, sono state le conseguenze principale che le restrizioni finanziarie hanno prodotto sul settore pubblico, facendo emergere nuovi equilibri, nuovi valori, e nuove esigenze sulla governance delle amministrazioni pubbliche (Bao et al., 2012; Pollitt, 2013).

Ci sono tre principali punti deboli nell'utilizzo dei principi aziendali del settore privato per migliorare le prestazioni del governo. In primo luogo, non esistono denominatori comuni come "profitto", "quota di mercato" o "ritorno sull'investimento" che possano fungere da comparatore nell'ampia gamma di programmi e criteri pubblici che contano per costruire la fiducia e la legittimità dei cittadini nelle istituzioni pubbliche (Try, 2008; Bao et al., 2012; Esty, 2016).

Il richiamo costante ai principi di efficienza, efficacia e reattività nei confronti dei cittadini (clienti) non esauriscono le possibilità legittimanti. Nei paesi democratici occidentali, valori come l'equità, l'equità, la protezione dei diritti e la trasparenza giocano un ruolo importante nel determinare la legittimità delle istituzioni, dei processi e dei risultati politici (Moore, 1995; Stoker, 2006; Bao et al., 2012).

I processi politici democratici, che non si esauriscono unicamente nelle fasi elettorali, i gruppi di cittadini organizzati e altri metodi di consultazione pubblica, inoltre, sono stati salutati come processi che potrebbero aumentare la reattività e la legittimità dell'azione del governo. Un concetto che si contrapponeva agli sforzi neoliberisti per promuovere un individualismo radicale e una visione fortemente ristretta del ruolo del governo in quella che era, di fatto, una società sempre più interdipendente (Moore, 2014).

Tra le varie critiche emerse dal dibattito: i regimi competitivi sono stati comunemente adottati, ma l'evidenza mostra che si sono rivelati generalmente costosi da implementare, e raramente hanno goduto dei vantaggi di un reale regime concorrenziale; al contrario, ci sono prove che tali approcci hanno comportato un aumento dei costi di transazione a causa degli alti costi di preparazione, monitoraggio ed esecuzione dei contratti. La letteratura sulla privatizzazione, gli appalti e l'uso dei mercati manca di prove di reali guadagni di efficienza, mentre il ridimensionamento dei servizi direttamente erogati dal pubblico ha prodotto un declino della responsabilità e delle competenze in ambito pubblico (O'Flynn 2007).

Tabella 2 – Criticità teoria New Public Management

Obiettivi New Public Management	Criticità emerse
Sistema amministrativo più snello ed efficiente	Procedure ridondanti
	Eccesso di Reporting e Monitoraggi
	Maggiori oneri gestionali
	Impreparazione management
	Progressiva de-responsabilizzazione del management a causa dei processi di privatizzazione
Legittimità e accountability	Élite manageriale e concentrazione potere
	Eccesso di “tecnocrazia”
	Maggiore enfasi sistemi premianti
	Scarsa attenzione ai bisogni diffusi comunità
	Maggiore influenza dei gruppi sociali più influenti
	Indicatori di performance non sempre conosciuti e trasparenti
	Scarso controllo da parte della comunità e stakeholder
	Difficoltà nella misurazione benessere indicatori solo finanziari
Valori di riferimento e processi democratici	Eccessiva enfasi sull’individualismo concorrenziale
	Scarsa attenzione a valori sociali come equità, giustizia, benessere inclusivo, sostenibilità
	Cittadini-utenti e customer satisfaction poco considerati nelle scelte amministrative
	Prevalenza di processi top-down
	Scarsa capacità di generare processi virtuosi di cittadinanza attiva

Fonte: nostra elaborazione

2.4. Distorsioni e squilibri del New Public Management nei sistemi Performance Management

L’approccio New Public Management presenta un focus chiaro e dominante sui risultati e sugli obiettivi assegnati ai manager pubblici.

Il modello del mercato mutuato dal privato presuppone che i cittadini/consumatori siano i custodi delle loro particolari funzioni di utilità. Ma nel settore pubblico l’utilità è negoziata e decisa politicamente, attraverso un processo deliberativo. Di conseguenza, una delle principali funzioni del governo è raccogliere i valori della comunità e creare risposte integrate a questi valori attraverso sistemi di governo sempre più “frammentati” dove i valori e le preferenze possono trovarsi in situazione di conflitto (Bao et al., 2012).

Si consideri, poi, l’idea di governo orientato al cliente (Osborne, 2013). La difficoltà sorge quando ci si chiede chi sono i clienti del governo e cosa vogliono. Fornire servizi ai beneficiari è solo

una parte residuale di ciò che fa il governo. Il governo crea anche condizioni a vantaggio del pubblico più ampio: una difesa nazionale che protegge i cittadini dai nemici stranieri, un sistema di giustizia penale che protegge i cittadini gli uni dagli altri, un'agenzia di regolamentazione che garantisce la qualità dell'aria e dell'acqua e così via. Infatti, molti dei servizi che il governo fornisce agli individui possono essere fruiti anche da altri che vedono realizzata la loro visione di una società giusta ed equa (Moore, 2014).

Come nella gestione “esterna” all'organizzazione, con la necessità di nuove forme di relazione e mediazione con l'ambiente circostante ed il contesto, anche nella gestione “interna”, la mutazione di paradigma investe i sistemi di PM. Una varietà di attori e una gamma di modi di ragionare sono quasi sempre necessariamente coinvolti, e nessun sistema di Performance Management può essere totalmente a prova di logiche distorsive (Pollitt 2013). Tali sistemi richiedono sia scelte politiche che attenzioni costanti, inclusi adeguamenti ragionevolmente regolari non solo degli obiettivi ma anche delle pratiche di misurazione e valutazione. Pollitt (2013) individua i rischi di “sbilanciamento”, a partire dal “paradosso delle performance” che sottolinea sia il rischio sotteso ai sistemi di Performance Management statico di ridurre di utilità, e nello stesso tempo mette in guardia sui pericoli dell'instabilità procedurale e dell'alto “tasso di abbandono” (Pollitt, 2013). Il Performance Management non rappresenta una semplice procedura che si limita a fissare obiettivi ed esigere al personale di lavorare per raggiungerli (Chatelain-Ponroy et al., 2018). Anche se si possono fissare obiettivi e poi target chiari (cosa che spesso non avviene) ci sono scelte di valore e decisioni metodologiche da prendere.

Un secondo fenomeno di bilanciamento è quello del legame stretto o blando che collega, da un lato, le misure di performance e, dall'altro, sanzioni e incentivi. Se non c'è rapporto consequenziale o solo una connessione molto debole, allora gli obiettivi prestazionali potrebbero non avere molto effetto sul comportamento. Se, d'altra parte, la connessione è molto stretta, con conseguenze negative in caso di target disattesi, è probabile che si producano comportamenti elusivi e distorsioni. I sistemi di incentivi devono essere progettati in modo da non “spiazzare” le motivazioni del servizio pubblico (Pollitt, 2013). La motivazione del servizio pubblico, in un certo senso, tende a produrre buone performance senza la necessità di porre eccessiva enfasi su incentivi e controlli esterni.

Alla luce di quanto detto, la fiducia rappresenta una grande risorsa all'interno delle organizzazioni di servizio pubblico e i sistemi di Performance Management dovrebbero integrare, non competere o distorcere, con le relazioni esistenti basate sulla fiducia (Maynard, 2008; Try, 2008)

Un'implicazione ulteriore è rappresentata dalle prospettive di successo che i sistemi di Performance Management implementati riescono ad ottenere per la propria comunità. Queste prospettive sono notevolmente condizionate dal contesto. In quanto “idea globale” (Pollitt, 2013)

taluni sistemi di Performance Management possono essere adottati seriamente ed efficacemente in alcuni contesti, in modo principalmente simbolico o superficiale in altri e, nelle circostanze più avverse, possono persino rivelarsi controproducenti. Invece di raggiungere automaticamente il mantra di obiettivi, traguardi, misure e incentivi, occorre esaminare attentamente una serie di fattori locali. Pollitt sottolinea come è probabile che le posizioni ottimali per i due “equilibri” critici (tra stabilità e cambiamento, e tra legame stretto e allentato) varino con il sistema politico, la cultura, la precedente storia locale, la mission e così via.

2.5 Oltre il New Public Management: Modelli di Collaborative Governance

I meccanismi di governance per risolvere alcuni dei “wicked problems” nell’erogazione del servizio pubblico (Bianchi et al., 2021), pongono l’attenzione sia sulla natura multidimensionale e frammentata di uno stato “stato plurale”, in cui molteplici attori interdipendenti contribuiscono alla fornitura di servizi pubblici, sia su uno “stato pluralista”, in cui molteplici processi informano il sistema decisionale (Osborne, 2010).

La partecipazione di attori diversi nell’erogazione dei servizi pubblici, e il conseguente coordinamento di diversi punti di vista per la produzione di performance migliori sono concetti chiave nella governance della rete. I funzionari pubblici chiamati a gestire la governance di rete possono stabilire collaborazioni efficaci tra fornitori, produttori e clienti attraverso un modo molto più flessibile di sviluppare la qualità del servizio. Il ruolo del governo non è semplicemente quello di dirigere tutte le azioni attraverso regolamenti e decreti rigidi; piuttosto, dovrebbe guidare e allargare il tavolo dei temi sociali, per negoziare e facilitare soluzioni ai problemi pubblici per migliorare gli interessi della comunità (Denhardt, Denhardt, 2000; Swe, Lim, 2019; Varkey et al., 2022).

La “Governance di Comunità” si dispiega attraverso una serie di reti e relazioni, e ha innescato lo sviluppo di modelli pubblici e privati innovativi volti a integrare in una visione sistemica tutte le visioni e gli interessi della collettività. La governance di comunità implica un metodo di governo che persegue, come finalità primaria, lo sviluppo sostenibile delle comunità e dei territori, ed è supportata da processi coerenti di pianificazione e programmazione comunitaria adottando un approccio multidisciplinare, strategico e sistemico (Manfredi, 2013; Ricciardelli, Esposito, 2016; Forliano et. Al, 2020).

All’interno di ambienti sempre più incerti e instabili, i manager pubblici devono svolgere un ruolo chiave nella scoperta di ciò che costituisce veramente un valore pubblico, attraverso ampie discussioni pubbliche politici, cittadini, organizzazioni senza scopo di lucro e imprese, per scoprire

come promuovere il valore pubblico, promuovendo una “prospettiva generativa” nella gestione del Public Value (Pang et. Al. 2014).

Le risorse scarse, e la molteplicità di stakeholder con bisogni ed esigenze diversificati, ciascuno con la propria impostazione, può generare conflitti di valore, all’interno dei quali le organizzazioni di governance sono chiamate a scegliere quali valori perseguire e a quali rinunciare. Date le risorse disponibili, la “frontiera del valore” rappresenta l’insieme dei massimi valori pubblici multipli ottenibili date le risorse disponibili, e i vincoli di compatibilità esistenti tra determinati valori (Pang et. Al. 2014; Goh, J.M. and Arenas, A. E., 2020).

I servizi pubblici sono processi inter-organizzativi per natura e richiedono sforzi collaborativi da parte di tutti gli attori coinvolti nella fornitura, inclusi gli utenti, per generare valore (Denhardt, Denhardt, 2000; Wiesel, Modell, 2014; Osborne et al., 2013). La frammentazione è spesso una delle principali cause di incoerenza nel tentativo di migliorare i risultati della comunità (Borgonovi et al. 2019). Le discrepanze tra i risultati a breve termine e i risultati a lungo termine, insieme agli effetti collaterali non intenzionali delle politiche implementate in precedenza, sono spesso sintomatici dei tentativi delle singole organizzazioni di risolvere i problemi della comunità. I diversi modelli che si racchiudono nel concetto di condivisione, network e rete (Bianchi et al., 2021), si riferiscono alla collaborazione multi-attore, solitamente guidata da un’organizzazione del settore pubblico volta a creare consenso tra le parti interessate su un insieme formale di politiche progettate e attuate per generare Valore Pubblico.

La definizione delle politiche e l’erogazione del servizio pubblico sono due parti dello stesso processo: la definizione delle politiche non ha senso di per sé se non porta a cambiamenti nell’effettiva erogazione del servizio pubblico, mentre non si può dare un senso all’erogazione dei servizi pubblici senza comprendere il contesto politico in cui esistono. La partecipazione alla definizione delle politiche e all’erogazione dei servizi pubblici, pertanto, assume valenze diverse.

Nonostante l’attuazione del New Public Management sia stata diversificata a livello globale, le sue componenti principali possono essere identificate in: privilegiare i mercati come meccanismo attraverso il quale coordinare le risorse con i bisogni; l’output come componente chiave della legittimità; un orientamento manageriale alla gestione delle performance organizzative; il riposizionamento dei cittadini come clienti/consumatori; una preoccupazione per la misurazione e la gestione delle performance; e la presunta superiorità delle tecniche di management del settore privato (Hood, 1991; Pollitt, Bouckaert, 2017). New Public Management, come precedentemente analizzato, è stato ampiamente criticato per il suo scarso apprezzamento per la partecipazione dei cittadini, per due ragioni predominanti: in primo luogo, il “managerialismo” strettamente associato all’New Public Management implicava un processo decisionale chiuso da parte dei manager dei servizi pubblici. In

secondo luogo, il New Public Management privilegiava norme di efficienza organizzativa interna, competenza manageriale e misurazione delle performance nella produzione di servizi pubblici.

L'orientamento alla concorrenza ha favorito la diffusione di una cultura aziendale diretta alla performance del mercato. Ha sì migliorato la sostenibilità finanziaria dei servizi all'interno dei mercati e dei quasi-mercati ma l'evidenza, come già ampiamente affermato, è che ciò è andato a scapito sia dell'efficacia complessiva degli ecosistemi di erogazione dei servizi nel rispondere alle esigenze della società, sia della capacità delle Amministrazioni pubbliche di rispondere in modo innovativo ai problemi sociali ed economici globali più urgenti in modo sistemico (Bozeman, Moulton, 2011; Wiesel, Modell, 2014; Pollitt, 2017; Osborne, Strokosch, 2021).

New Public Management ha quindi diffuso un modello chiuso e lineare di processo decisionale, secondo una "logica dominante del prodotto", paragonando i servizi pubblici ai beni manifatturieri, e vedendo la produzione e il consumo come processi discreti che funzionano in una catena del valore sequenziale e semplificata (Alford, 2016; Osborne, 2021; Osborne, Nasi, et al., 2021).

Classificati come consumatori egoisti e passivi, i sistemi ispirati dal New Public Management cercavano di responsabilizzare i cittadini attraverso l'esercizio delle preferenze individuali nei mercati/quasi-mercati dei servizi pubblici, anziché attraverso la partecipazione attiva al processo di erogazione dei servizi. Questo paradigma ha privilegiato la connotazione dei manager pubblici come "esperti", rafforzando le asimmetrie di potere esistenti tra tali manager e cittadini, basate sull'istruzione e sulla competenza, atomizzando il ruolo dei cittadini e indebolendo il potere collettivo.

Riconcettualizzati come co-produttori (piuttosto che come consumatori, come nel New Public Management), i cittadini sono invece definiti come lavoratori in una relazione orizzontale, interattiva e cooperativa con il governo, divenendo il fondamento della teoria del New Public Governance, o Collaborative Governance articolata per la prima volta da Osborne (2006). La teoria del Collaborative Governance è basata sulla sociologia organizzativa e sulla teoria della rete per suggerire che la gestione pubblica è attuata da reti di attori del settore for-profit, pubblico e del terzo settore (Osborne, 2010).

I critici di questa prospettiva hanno sostenuto, di contro, che l'appartenenza alla rete era peculiarità di coloro che disponevano della necessaria infrastruttura organizzativa, esperienza, conoscenza e abilità e che potevano quindi manipolare il sistema per i propri vantaggi. Tra i rischi paventati vi è finanche la possibilità che la governance di rete possa giovare di una partecipazione artefatta che in realtà finisca per rafforzare il potere manageriale ed elitario preesistente (Osborne, Strokosch, 2021; 2022).

Analoghe problematiche sono state sollevate per l'approccio istituzionalizzato offerto dalla teoria del New Public Service introdotta da Denhardt e Denhardt (2000). Il New Public Service è sostenuto da tre prospettive teoriche: la cittadinanza democratica, che richiede una maggiore attività dei cittadini e una visione condivisa dell'"interesse pubblico"; modelli di comunità e società civile, dove il governo gioca un ruolo chiave nel rinnovamento della società civile; e "umanesimo organizzativo" con un focus sui bisogni e le preferenze dei cittadini, piuttosto che sul controllo burocratico o su misurazioni oggettive delle performance. La argomentazione secondo cui la partecipazione dovrebbe essere istituzionalizzata è fortemente impegnativa perché presuppone che tutti i cittadini abbiano un desiderio latente di partecipazione che può essere stimolato dagli attori di governo, ma la ricerca recente ha evidenziato scarsità di prove per convalidare questa argomentazione (Osborne, Strokosch, 2021; 2022).

In generale le teorie ascrivibili al Public Value (Moore, 1995) hanno sviluppato un modello normativo di sviluppo strategico per i dirigenti pubblici che enfatizzava il perseguimento del valore: rivolto verso l'alto, verso gli organi elettivi che definiscono gli obiettivi per generare il Public Value attraverso target e risultati strategici; verso l'esterno, per creare un "ambiente autorizzativo" tra le varie parti interessate; e verso il basso per sviluppare la capacità operativa attivando e organizzando le risorse necessarie, come il personale e la tecnologia. Il Public Value, come visto nel precedente capitolo, si è successivamente sviluppato in un'ampia narrazione con sfumature al suo interno, come un quadro teorico che enfatizza il miglioramento del servizio pubblico (Benington, 2011), uno stile di gestione (Stoker, 2006), una narrativa normativa (Alford, O'Flynn, 2009) e /o un quadro di governance (Bryson et al., 2014). Nonostante queste variazioni, la partecipazione è un costrutto centrale della narrativa Public Value ed è tipicamente offerta come mezzo per affrontare i limiti della democrazia rappresentativa (Benington, 2011). C'è una forte attenzione nel Public Value sull'interazione politica attraverso reti di deliberazione tra funzionari governativi eletti/nominati e società civile per facilitare la negoziazione, la cooperazione e il processo decisionale tra diversi gruppi (O'Flynn, 2007). Ciò è reso operativo prevalentemente attraverso reti formali (ad es. elezioni, udienze pubbliche) e informali (ad es. lobbying, movimenti sociali). Molti studiosi di Public Value hanno anche descritto la co-produzione del servizio pubblico come un meccanismo centrale della partecipazione dei cittadini (Benington, 2011). Nella pratica, tuttavia, altri metodi di partecipazione più burocratici e formali hanno assunto una posizione più preminente, come la consultazione, i sondaggi sulla soddisfazione e il feedback dei consumatori, che risuonano più fortemente in continuità con la narrativa New Public Management.

**Tabella 3: Il ruolo dei cittadini: confronto New Public Management – Collaborative Governance
– sintesi**

Categoria	Modello New Public Management	Modelli Collaborative Governance
Servizi Pubblici	Attenzione concentrata sui bisogni individuali	Attenzione concentrata sui bisogni generali
	Cittadini/utenti consumatori egoistici e aggressivi	Cittadini e stakeholder in reti collaborative
Accountability	Feedback e customer satisfaction bisogni individuali	Consenso e scambio sui bisogni generali
	Rapporti verticali tra manager PA e cittadini	Rapporti orizzontali tra manager PA e cittadini
Contesto autorizzativo	Cittadini poco interessati alle dinamiche generali	Cittadini protagonisti delle dinamiche generali
	Contesto ambientale prevalentemente segmentato	Contesto ambientale prevalentemente relazionale

Fonte: nostre elaborazioni

Il costrutto teorico del Public Value non è riuscito a contrastare il disegno istituzionale chiuso delle Amministrazioni pubbliche che costituisce un ostacolo sostanziale all’incorporamento della partecipazione deliberativa. Ciò è particolarmente vero a causa delle formidabili asimmetrie di potere sia tra i funzionari del servizio pubblico e gli utenti del servizio pubblico, sia tra le élite sociali e le classi più marginali nella società. Inoltre, sebbene i cittadini siano descritti come attivi, partecipativi e responsabili, Public Value definisce anche i dirigenti pubblici come “imprenditori creativi” che traducono la politica in proposte su ciò che è ritenuto prezioso (Moore, Benington, 2011) e che controllano il grado di partecipazione, rafforzando così le tradizionali relazioni di potere. Inoltre, un limite evidenziato alle teorie rivolte al Public Value è stato il rischio di distorsione nei processi partecipativi dovuto al peso sproporzionato di élite organizzate e articolate a scapito di raggruppamenti marginali e informali, non in grado di esercitare un’adeguata influenza nelle fasi di policy-making. Infine, il Public Value è stato ulteriormente criticato per la sua incapacità di definire chiaramente il valore: “Forse la natura ambigua del Public Value e le sue varie applicazioni ne alimentano la popolarità: è tutto per tutti” (Rhodes, Wanna, 2007, p. 408; vedi anche O’Flynn, 2021).

Partendo da una riflessione sulla ricerca post New Public Management che ha evidenziato un’eterogeneità concettuale variegata, Osborne Powell, Cui e Strokosch (2022) propongono un modello di management del settore pubblico che mette insieme i filoni principali nei quali si è presentata la dottrina post-New Public Management, dimostrando la non alternatività dei modelli avanzati, ma la complementarità degli stessi.

Nell’erogazione del servizio pubblico la dottrina Public Value si è concentrato sul livello sociale/istituzionale, la Collaborative Governance sul livello organizzativo/servizio, Public Service

Logic sul livello individuale, e Behavioral Public Administration ha esaminato l'impatto delle convinzioni e dei valori individuali sulla creazione di valore individuale.

Osborne propone un framework olistico che ingloba queste quattro prospettive, definito come un "Ecosistema dei Servizi Pubblici", che comprende un sistema complesso e interattivo popolato dagli attori e dai processi chiave della creazione di valore, e dalle regole sociali/istituzionali.

Negli Ecosistemi dei Servizi Pubblici Osborne distingue quattro livelli nei quali il valore viene prodotto: 1) il livello macro identifica gli assetti istituzionali, per legittimare la creazione di valore nella società (Public Value); 2) il livello meso esplora i processi di creazione di valore a livello di servizio/organizzazione (Collaborative Governance); 3) il livello micro rivela la valore creazione per singoli utenti del servizio, personale e cittadini (Public Service Logic); 4) livello sub-micro per catturare l'impatto delle convinzioni/valori personali e professionali sulla creazione di valore all'interno dell'Ecosistema dei Servizi Pubblici (Behavioral Public Administration).

La creazione del valore, secondo la teoria degli ecosistemi di Osborne, non segue un processo lineare, ma si basa sull'interazione dinamica attraverso diversificati livelli di sottosistemi sociali, di rete, organizzativi e individuali.

Seguendo un filone di ricerca che integra le teorie del Public Management con la teoria del Service Management and Marketing, Osborne, Nasi, Powell (2021) superano il limite di una concettualizzazione del valore tradizionalmente concentrato sulla produzione dei servizi, e la sua accumulazione all'interno di una catena tutta interna ai processi della PA (valore come costo, misurato attraverso l'efficienza, l'efficacia e l'economicità degli output). Il modello olistico proposto da questi autori deve integrare il valore della produzione dei servizi (e le relative misurazioni adottate dai sistemi di Performance Management) con il loro uso/consumo da parte degli utenti e comunità, denominato Public Service Logic (Osborne, 2021; Osborne, Nasi, et al., 2021; Osborne, Strokosch, 2021). Questo quadro offre una prospettiva di riforma del servizio pubblico che ha la partecipazione al centro piuttosto che alla periferia (Strokosch, Osborne, 2020).

I servizi non hanno valore intrinseco: sono solo una "promessa di valore". Il valore viene prodotto attraverso l'utilizzo e la fruizione del servizio da parte dell'utente (valore in uso) all'interno degli ecosistemi di servizi, definiti come "sistemi autoregolanti, relativamente autonomi, di attori che integrano le risorse, collegati da logiche istituzionali condivise, e creazione di valore reciproco attraverso lo scambio di servizi" (Lusch, Vargo, 2014).

La creazione del valore attraverso l'uso dei servizi da parte degli utenti avviene all'interno dei sistemi sociali, delle convinzioni e valori sociali, nel quale il valore creato si modella (valore nel contesto). Questa prospettiva offerta da Osborne (2021) appare molto allineata alla prospettiva offerta da Mussari e Borgonovi (2021; 2022) sulla concezione di Valore Pubblico Riconosciuto.

Il ruolo delle aziende erogatrici di servizi è quello di fornire risorse per consentire questa creazione di valore, ma è solo il consumatore che può creare/co-creare valore integrando queste risorse con le proprie esigenze e il proprio contesto. È anche possibile che si verifichi il rischio di distruzione del valore a causa dell'uso improprio di un bene o servizio da parte di un utente, o di un gruppo di utenti (Esposito, 2016).

Gronroos e Voima (2013) identificano tre sfere interconnesse all'interno di questo evento: la "sfera del fornitore" (dove l'azienda di servizi crea risorse), una "sfera congiunta" (dove l'azienda di servizi e il cliente interagiscono per co-creare valore) e la "sfera del cliente" (dove solo il cliente interagisce con le risorse ottenute dall'azienda di servizi per creare valore).

In questa dinamica il valore è sempre fenomenologico e soggettivamente determinato dal fruitore dei servizi, ed è calato all'interno dei bisogni, aspettative, esperienze precedenti e ambiente sociale. Il valore si genera nell'utilizzo dei servizi prodotti (logica dominante del servizio), che vede coinvolti inevitabilmente soggetti erogatori e soggetti fruitori. Il valore viene creato al di fuori delle Amministrazioni pubbliche e nel contesto della società, del sistema dei servizi e/o della vita degli utenti del servizio pubblico e di altri soggetti chiave.

L'interazione alla base dello scambio di valore pone al centro del modello di Osborne tre elementi chiave che individuano gli stati di creazione del Valore secondo il modello di Borgonovi-Mussari (2011, 2022):

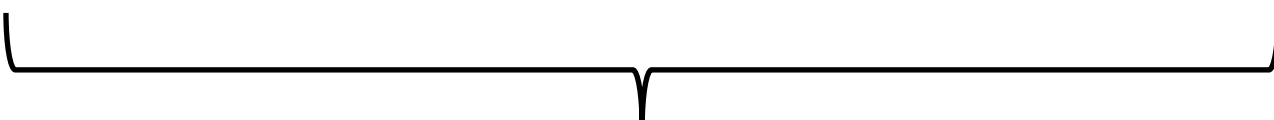
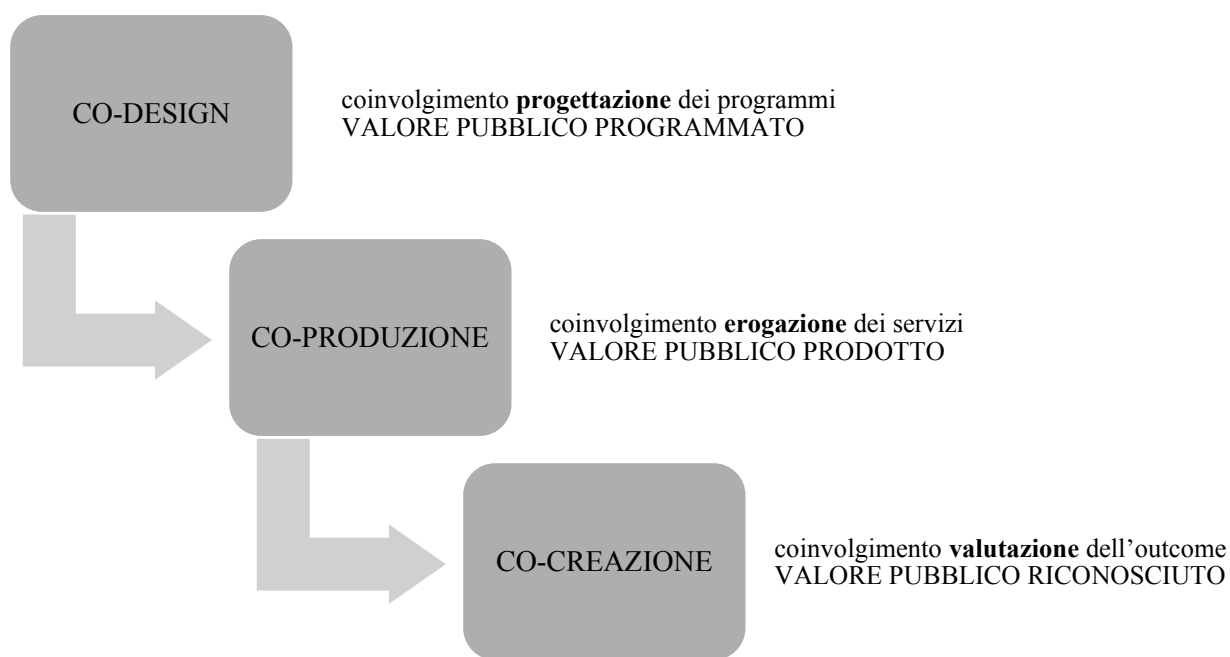
- 1) Il co-design è l'impegno collaborativo delle principali parti interessate (come gli utenti del servizio pubblico, i loro accompagnatori e familiari, e il personale del servizio pubblico) nella progettazione e/o nella riprogettazione di un servizio pubblico – VALORE PUBBLICO PROGRAMMATO;
- 2) La co-produzione è il coinvolgimento collaborativo di queste parti interessate nella gestione e nella fornitura di un servizio pubblico – VALORE PUBBLICO PRODOTTO;
- 3) La co-creazione è il processo collaborativo di creazione di valore da parte di questi soggetti chiave, attraverso la componente esperienziale e lo scambio relazionale – VALORE PUBBLICO RICONOSCIUTO.

Tale modello per funzionare richiede che gli attori pubblici e privati che agiscono all'interno degli Ecosistemi complessi, nel fronteggiare problemi ed esigenze via via più evolute, debbano sviluppare determinate caratteristiche:

1. responsabilità di leadership per i manager del servizio pubblico nel conciliare i valori generali e le esigenze individuali alla base di un servizio pubblico; nella governance attiva delle

- relazioni con le parti interessate; nella mediazione tra prospettive contrastanti tra gli attori portatori di interessi specifici; nell'integrazione delle risorse e nei processi di co-creazione di valore all'interno degli Ecosistemi dei Servizi Pubblici (Varkey et al., 2022);
2. la necessità di passare da un focus introspettivo delle Amministrazioni pubbliche ed affermare la centralità dell'utente nella creazione di valore attraverso i servizi pubblici, oltre un impegno normativo a tale coinvolgimento;
 3. un approccio inclusivo e aperto alla progettazione e all'erogazione dei servizi pubblici. La società è complessa e ricca di sfumature, piuttosto che monolitica. Ciò richiede ai dirigenti pubblici di abbracciare la progettazione e la fornitura di servizi pubblici in modi innovativi e resilienti;
 4. sviluppo di nuovi modi di comunicare sia con le comunità emarginate che con gli utenti vulnerabili dei servizi, per cui l'equilibrio tra la co-creazione e la co-distruzione del valore è ancora più netto che per la maggior parte degli utenti del servizio (Laitinen et al., 2018);
 5. l'uso delle informazioni sulle performance è più probabile che sostenga le ragioni e i bisogni di gruppi svantaggiati solo se questi gruppi riescono ad essere consistenti e incisivi, soprattutto se il sistema prevede istituzioni protettive formali per queste categorie che i decisori ritengono importanti (Kroll, 2019; Williams et. Al, 2022).
 6. la valutazione dei servizi pubblici deve abbracciare la creazione di valore, e gli indicatori condivisi delle performances del servizio pubblico devono catturare realmente le dimensioni della creazione/co-creazione di valore attraverso l'erogazione del servizio pubblico (Nutti et al., 2021).

Figura 2 – Il modello co-creazione



Requisiti	Caratteristiche
Leadership	Manager pubblici in grado di conciliare dei bisogni generali con aspirazioni individuali, coordinamento degli attori presenti nell'Ecosistema complesso, mediazione tra prospettive contrastanti, integrazione tra risorse e processi.
Apertura	Focus non introspettivo sulle risorse organizzative della amministrazione pubblica e centralità dei cittadini
Propensione innovazione	Approccio aperto e inclusivo per ricercare soluzioni condivise e innovative in grado di far fronte a problemi complessi e a sviluppare maggiore resilienza della comunità
Comunicazione	Capacità di creare integrazione e inclusione con i soggetti più marginali e fragili
Protezione	Informazioni sulla performance che consentano il sostegno a programmi rivolti anche a gruppi poco organizzati e poco incisivi nella dialettica istituzionale per la definizione dei programmi pubblici
Valutazioni condivise	Sistemi di valutazione e utilizzo di indicatori condivisi e trasparenti per catturare la co-creazione di valore attraverso le relazioni e lo scambio negli ecosistemi

Fonte: nostre elaborazioni

Il modello di Osborne, Nasi, Powell (2021) ha una struttura tridimensionale di creazione di valore all'interno degli ecosistemi dei servizi pubblici. Queste dimensioni sono i luoghi, gli elementi e i processi di creazione/distruzione del valore.

1. I luoghi della creazione di valore fungono da base relazionale comune tra la creazione di valore per l'individuo, la società e il sistema di servizi (Osborne, 2018). Questi *loci* possiedono dinamiche diverse e possono esserci tensioni tra di loro.

- L'individuo può anche ottenere valore dai servizi pubblici come soggetto interessato del servizio (ad es. un badante) o come cittadino quando non utilizza un servizio pubblico (ad es. un volontario). Inoltre, i non cittadini possono anche accumulare valore dai servizi pubblici (richiedenti asilo). Infine, l'"individuo" può anche essere un individuo collettivo, come una comunità che acquista valore attraverso la fornitura di beni comuni o risorse della comunità. Gli utenti del servizio pubblico potrebbero anche ricevere servizi da diverse amministrazioni pubbliche, in questo caso la relazione di creazione del valore non è semplicemente diadica, ma dipende piuttosto dalle relazioni tra l'utente, una rete di amministrazioni pubbliche, e di tutti i soggetti coinvolti (Powell, Osborne, 2020).
- il Public Value per la società risponde sia ai bisogni individuali sia della società nel suo complesso, comprende non solo i risultati strumentali del servizio pubblico, ma anche risultati espressivi del servizio pubblico: il processo di coinvolgimento nella co-produzione del servizio pubblico può avere i suoi vantaggi per la società, indipendentemente dai risultati effettivi di un servizio, ad esempio creando "cittadini attivi" (Alford, O'Flynn, 2009). In secondo luogo, il valore pubblico e valore privato/individuale derivante da un servizio pubblico può non essere sempre convergente. Possono essere prospettive conflittuali. Benington (2011) privilegia in modo abbastanza esplicito il public value al di sopra del valore privato, sostenendo che il public value focalizza l'attenzione sul "più ampio interesse pubblico, e non solo sui bisogni degli utenti attuali. I funzionari del servizio pubblico devono quindi bilanciare sia la creazione privata che quella pubblica e talvolta negoziare/mediare tra di loro.
- i servizi pubblici non solo creano valore per gli utenti dei servizi e la società, ma anche per gli ecosistemi in cui abitano, attraverso l'apprendimento individuale/organizzativo del personale e degli Amministrazioni pubbliche e il conseguente miglioramento di questi sistemi e servizi.

2. Gli elementi del valore dei servizi pubblici:

- la soddisfazione a breve termine degli utenti del servizio pubblico per la loro esperienza nell'erogazione del servizio pubblico e la sua influenza sul loro benessere, "valore in uso" all'interno della letteratura SM&M;

- effetti a medio/lungo termine di un servizio pubblico, che produce impatti che modellano il valore nel contesto.
- l'influenza di un servizio pubblico sull'intera esperienza di vita di un utente del servizio. Un servizio pubblico è progettato per soddisfare un bisogno specifico (istruzione o sviluppo della comunità). Tuttavia, questi servizi, in particolare i servizi alla persona, sono spesso così invasivi nella vita dei cittadini da non rispondere semplicemente a un bisogno specifico. Avranno anche un ruolo significativo nella costruzione (positiva o negativa) della loro intera esperienza di vita;
- valore creato dai servizi pubblici generando la capacità dei cittadini/comunità di cambiare e costruire la capacità di risolvere i propri bisogni in futuro. C'è stata a lungo una critica ai servizi pubblici in quanto creano una dipendenza duratura dei cittadini da questi servizi per soddisfare i loro bisogni, il che è sia socialmente indesiderabile che economicamente irrealizzabile. La creazione di capacità è stata un'aspirazione di lunga data dello sviluppo della comunità, ovviamente, ed è sempre più così in altre aree dei servizi pubblici. È un elemento essenziale del valore che i servizi pubblici possono aggiungere ai loro cittadini/comunità.
- i servizi pubblici non si limitano ad aggiungere valore ai singoli utenti/cittadini del servizio, ma aggiungono valore anche alla società nel suo insieme.

3. Insieme di processi interattivi di produzione e uso/consumo. Il modello di Osborne distingue processi di produzione *espliciti* (che sono processi consapevoli intrapresi da uno o più soggetti interessati a un servizio pubblico) e processi di uso/consumo *impliciti* (che si verificano inevitabilmente senza volontà da parte di un utente del servizio pubblico, talvolta inconsapevolmente).

- Il primo processo esplicito è il co-design dei servizi pubblici, per migliorare sia il loro valore d'uso che il valore nel contesto. Riguarda il coinvolgimento dei cittadini e degli utenti dei servizi nella co-progettazione dei servizi pubblici sulla base delle loro precedenti esperienze, che rappresenta una fonte importante di informazioni funzionali alla performance dell'ecosistema pubblico. La co-progettazione necessita del pieno coinvolgimento dei soggetti marginali e vulnerabili maggiormente coinvolti nei "wicked problems", attraverso l'atteggiamento collaborativo del management delle aziende pubbliche. La co-progettazione è un percorso efficace per migliorare l'apprendimento a livello dell'ecosistema del servizio pubblico, portando al miglioramento e all'innovazione del servizio pubblico.

- Il secondo processo esplicito è la coproduzione, che comprende l'impegno consapevole dei cittadini nella gestione/erogazione dei servizi pubblici. La coproduzione può sia contribuire a migliorare i risultati dei servizi pubblici mediante il coinvolgimento attivo degli utenti del servizio sia a sviluppare la loro capacità per il futuro.

I processi impliciti rappresentano il valore creato nel medio-lungo periodo, attraverso l'uso dei servizi pubblici e l'esperienza. Contribuiscono a modellare il contesto di riferimento, a influire sui rapporti istituzionali e agiscono a livelli di "outcome" profondi, lungo la prospettiva della sostenibilità.

- Il primo processo implicito è la co-esperienza, o valore d'uso. È il processo attraverso il quale l'esperienza di un servizio pubblico crea/distrugge valore per un utente del servizio, nel contesto della sua intera esperienza di vita. Tale valore è sempre esperienziale e soggettivamente valutato. Questo può essere sia in termini di soddisfazione personale che di effetti a breve termine e/o di esiti a medio/lungo termine.
- Il secondo processo implicito è la co-costruzione, o valore nel contesto, determinato da una costellazione di quattro sottoprocessi: 1) i valori individuali/comunitari e le esperienze di vita personale che un cittadino serba nelle sue relazioni con i servizi pubblici, e le personali aspettative; 2) la capacità dei servizi pubblici di affrontare i bisogni economici e sociali, misurabili attraverso appropriati indicatori (Nutti et al., 2021); 3) la percezione generale basata sull'immagine trasmessa dall'amministrazione pubblica erogatrice dei servizi, e la previsione degli utenti su di essa; 4) gli. Impatti di un servizio pubblico sull'intera vita di un cittadino, al di là degli impatti previsti del servizio.

I luoghi, gli elementi, e i processi rappresentano i cardini del modello tridimensione di Osborne in cui il valore viene generato e riconosciuto dalla comunità e dagli individui, e rappresenta la performance del settore pubblico in ecosistemi complessi (Bozeman, Moulton, 2011), contraddistinti da *wicked problems* (Bianchi et al. 2021), esigenze contrapposte, interdipendenze dinamiche e mutevoli, nei quali il coinvolgimento degli utenti è il fattore determinante. Spostando l'attenzione dall'erogazione di un singolo servizio pubblico alla creazione di valore, Public Service Logic offre una visione della partecipazione che è olistica piuttosto che un "fine in sé". Il ruolo del cittadino è creatore di valore, il ruolo del management è quello di facilitatore dei processi.

La comprensione olistica della partecipazione offerta dal Public Service Logic ha tre importanti implicazioni per la gestione del servizio pubblico. In primo luogo, la gestione efficace dell'incontro di servizio è fondamentale per la natura intrinseca della partecipazione. Il personale impiegato nella erogazione del servizio pubblico ha bisogno della capacità di comprendere appieno le esigenze degli

utenti del servizio, nonché delle competenze per facilitare la creazione di valore durante l'esperienza del servizio. In secondo luogo, è necessario un approccio pragmatico alle forme estrinseche di partecipazione; l'applicazione della coproduzione e del co-design potrebbe essere opportuna, ma è influenzata dal contesto. Infine, PSL suggerisce la necessità di un profondo cambiamento culturale, in particolare per quanto riguarda le tradizionali relazioni di potere e la comprensione di come e da chi i servizi pubblici sono progettati e forniti. Per PSL, l'esperienza dell'utente del servizio è una componente centrale della gestione efficace del servizio e quindi della creazione di valore (Strokosch e Osborne, 2020).

Per Best, Moffett, e McAdam (2019), la “co-creazione di valore” equivale al beneficio realizzato dall'integrazione delle risorse attraverso attività e interazioni con i collaboratori nella rete del cliente, in un “ecosistema di servizi”. Seguendo la logica del valore nel contesto, affinché la gestione pubblica dimostri efficacia, deve contribuire al valore sperimentato dai suoi molteplici soggetti coinvolti nell'ecosistema, e il riconoscimento del Valore (Mussari, 2022) è influenzato dalla propria percezione identitaria.

La teoria degli stakeholder sostiene che l'affiliazione identitaria ai gruppi di interesse, gli attriti del mercato, la razionalità limitata, le asimmetrie informative e gli interessi contrastanti, possono influenzare e distorcere le percezioni, e le richieste delle parti interessate dominanti possono spesso avere la precedenza sulle esigenze degli utenti del servizio, generando fenomeni di *ingroup bias* (Portulhak, Pacheco, 2022), e rendendo più complesso il bilanciamento degli interessi.

La rilevanza è considerata positivamente correlata al livello di attributi “potere, legittimità e/o urgenza” che uno stakeholder percepisce di poter esercitare. Il potere denota la percezione delle parti interessate di imporre la propria volontà su una data relazione attraverso mezzi coercitivi, utilitaristici o normativi; la legittimità attiene alla percezione di appropriatezza, adeguatezza e desiderabilità delle proprie azioni, l'urgenza attiene alla sensibilità del contesto di adeguarsi alle proprie critiche o esigenze.

Lo studio riconosce diverse dinamiche e tipologie di relazione degli stakeholder nelle fasi di creazione del valore, dove gli attributi e l'identità esercitano maggiore influenza sul valore pubblico co-prodotto, a vari livelli dell'ecosistema (macro, meso, micro).

Abbracciando il Public Service Logic e l'orientamento alla partecipazione le Amministrazioni pubbliche possono diventare veramente sostenibili. Ciò richiede che adottino un tale orientamento per guidare la direzione strategica della riforma del servizio pubblico e il ruolo dei singoli attori all'interno di queste traiettorie di riforma. Questo approccio sistemico guiderà la creazione di servizi pubblici sostenibili e amministrazioni sostenibili, piuttosto che il progressivo assorbimento de costi

interni, o con le posizioni dominanti nel mercato a scapito della salute generale dell'intero ecosistema dei servizi pubblici (Osborne e Strokosch, 2021).

Tuttavia, la partecipazione non è un gioco a somma zero per i servizi pubblici. È tanto possibile creare il valore individuale e sociale attraverso la partecipazione quanto distruggerlo. L'utente del servizio può distruggere il valore quando si rifiuta di partecipare alle procedure/regole stabilite dall'organizzazione. In questa eventualità negativa, potrebbe, ad esempio, non seguire un piano di trattamento progettato con il proprio medico (distruzione del valore individuale) o rifiutarsi di seguire le regole per il riciclaggio domestico e/o sabotare tali regole con il ribaltamento (distruzione del valore sociale). Il Valore può anche essere distrutto da un fallimento dell'interazione tra l'utente del servizio pubblico e i funzionari pubblici (ad esempio, la rottura della fiducia tra un paziente e il suo medico quando il trattamento si rivela problematico) (Osborne, Strokosch 2022).

2.6 I modelli Ibridi

La dottrina prevalente, come evidenziato da Wiesel, Modell (2014), ha prescritto o previsto uno sviluppo lineare in base al quale la nozione di New Public Governance sostituisce in gran parte la logica New Public Management precedentemente radicata (Denhardt, Denhardt, 2000; Dunleavy et al. 2005; ed Entwistle, Martin, 2005; Greve, 2015). Tuttavia, come i due studiosi hanno sottolineato, l'affermarsi di un paradigma di governance più evoluto non implica affatto che vengano del tutto superati elementi appartenenti a logiche e modelli precedenti o semplicemente differenti. Come precedentemente sostenuto, secondo Moynihan (2008), i regimi di performances racchiudono l'insieme degli "stili" di Performance Management nell'accezione più ampia, e pertanto infondono caratteristiche della governance e degli equilibri istituzionali e democratici che non mutano in maniera repentina, pur in presenza di scenari normativi evoluti (Wiesel, Modell; 2014).

Le analisi empiriche hanno evidenziato la persistenza di modelli "ibridi" caratterizzati dalla coesistenza di elementi afferenti a logiche diverse che si combinano in configurazioni più o meno stabili attraverso processi di cambiamento meno dettagliati e più discontinui (Haveman, Rao, 2006). Ciò si manifesta in transizioni meno nette da una logica di governance a un'altra, e nel mantenimento di elementi chiave di logiche esistenti nelle configurazioni emergenti. Tali transizioni possono anche implicare che elementi di logiche Progressive Public Administration consolidate continuino a influenzare le pratiche di governance più evolute nella concettualizzazione dottrinale. Il processo di ibridazione, inoltre, si manifesta con elementi confliggenti e tensioni (Kurunmäki, Miller, 2006; 2011; Alexius, Cisneros Örnberg, 2015).

Secondo Haveman, Rao (2006), e Wiesel, Modell (2014), l'evoluzione da un paradigma all'altro è contraddistinto da meccanismi di fusione e segregazione che favoriscono, oppure ostacolano, l'ibridazione. I meccanismi di *blending* sono costituiti da cambiamenti pianificati e non intenzionali dove diverse logiche di governance vengono messe in contatto tra loro determinando nuove configurazioni di pratiche di governance. Al contrario, i meccanismi di segregazione sono determinati dalle strutture e dai processi sociali e politici che impediscono che si generino queste nuove configurazioni, mantenendo separate le diverse logiche di governance.

Proprio i meccanismi di ibridazione orientati alla fusione tra elementi di logiche differenti agevolano i processi che consolidano l'affermazione di nuovi paradigmi. Wiesel, Modell (2014) hanno riscontrato come l'apparente suscettibilità della logica New Public Management all'ibridazione con le forme esistenti e gerarchiche di governance associate alla Progressive Public Administration (Simonet, 2017), ha agevolato la diffusione del New Public Management molto più del New Public Governance le cui pratiche ispirate al coinvolgimento e alla co-produzione incontrano maggiori resistenze e difficoltà nell'apparato istituzionale (Tabi, Verdon, 2014; Colon, Guerin-Schneider, 2015). I limitati sforzi per collegare la visione dei cittadini come coproduttori a una transizione più ampia verso forme di organizzazione basate sulla rete hanno penalizzato l'evoluzione di una logica New Public Governance più pronunciata. Ciò ha rafforzato la polarizzazione delle logiche di governance (cfr. Jacobs, 2005) e ha implicato che l'ibridazione fosse in gran parte confinata all'integrazione delle misure di soddisfazione del cliente.

Wiesel e Modell (2014) sostengono che le diverse logiche di governance sono costituite da insiemi di elementi interdipendenti e che i meccanismi evolutivi di ibridazione sono favoriti dalla possibile complementarità interne all'interno di logiche di governance distinte. In particolare, l'ibridazione è intricatamente intrecciata con un certo allineamento di interessi (Kurunmäki, 2004; e Kurunmäki e Miller, 2011), ad esempio la comune ricerca di efficienza presente sia nei sistemi Progressive Public Administration che New Public Management, che ha attecchito sia in regimi fortemente gerarchizzati (PPA), sia in sistemi più orientati a modelli concorrenziali e di mercato (New Public Management).

2.7 Influenza dell'IT sulla generazione di Public Value nei sistemi di Performance Management

Le risorse IT vanno intese sia come risorse IT sia come capacità IT. Le risorse IT si riferiscono a qualsiasi cosa tangibile o intangibile correlata all'IT che può essere utilizzata nei processi organizzativi per creare, produrre e offrire prodotti e servizi. Le capacità IT si riferiscono a modelli ripetibili di azioni nell'uso delle risorse IT (Pang et. Al. 2014).

Le risorse IT del settore pubblico incrementano le capacità organizzative nella prospettiva di creazione di valore pubblico:

- migliorando l'efficienza e l'efficacia della produzione di servizi pubblici, date le risorse disponibili.
- agevolando il coinvolgimento di un gran numero di cittadini e parti interessate nelle decisioni politiche e nell'erogazione dei servizi.
- In un ambiente dinamico e plurale la fornitura di servizi pubblici coinvolge a più livelli varie organizzazioni, richiedendo maggiori sforzi e competenze nel coordinamento dei soggetti coinvolti, secondo paradigmi di gestione pubblica come la gestione pubblica collaborativa (Alford e Hughes, 2008), il partenariato pubblico-privato (Klijn, Teisman, 2003; Ruuska, Teigland, 2009) e la governance ibrida, in cui i confini tra i settori pubblico, no-profit e for-profit sono sfumati (Klitgaard, Treverton, 2004).
- elevando la capacità delle organizzazioni di acquisizione proattiva di risorse materiali e immateriali, necessarie per le loro iniziative con un continuo interscambio con l'ambiente di autorizzazione (Moore, 1995; Stoker, 2006; Kearney, Meynhardt, 2016). Le risorse includono non solo le entrate fiscali, ma anche motivi legali, legittimità, consenso e sostegno politico da parte dell'ambiente autorizzatorio (Moore, 2013).
- Innovando la gestione pubblica secondo approcci strategici che possono rendere l'organizzazione più adattiva, reattiva adattabile a nuovi scopi, innovativa e sperimentale (Moore, 1995; Moore, Hartley, 2008; Kearney, Meynhardt, 2016).

Le modalità con cui le innovazioni di processo e di più elevate capacità organizzative correlate all'IT contribuiscono a generare Valore Pubblico sono:

- digitalizzazione dei processi amministrativi che digitalizzano e automatizzano attività amministrative e l'elaborazione transazionale e la capacità di sviluppare e implementare tali sistemi.
- sviluppo di un'intelligence pubblica per raccogliere informazioni dal pubblico e dall'ambiente sia alla capacità di analizzare e ricavare conoscenze e approfondimenti dalle informazioni che può essere utilizzata strategicamente nella formulazione delle politiche, nell'attuazione e nell'impiego di altre risorse del settore pubblico.
- integrazione dei sistemi inter-organizzativi include sistemi integrati e tecnologie di comunicazione che consentono di scambiare informazioni con organizzazioni esterne.

- interfacce interattive pubbliche online, luoghi interattivi online come siti Web, social media e canali mobili, e alla capacità di utilizzare questi canali per interagire con i cittadini e altre parti interessate in modo bilaterale e su base continuativa.
- rafforzamento dell'accountability e della legittimazione attraverso nuovi canali attraverso i quali il pubblico può accedere agli archivi di informazioni governative e alla capacità di pubblicare risorse informative governative in un modo che sia facilmente accessibile e comprensibile al pubblico.

-

Pang et. Al. (2014) propongono un modello nel quale le risorse IT consentono di elevare la frontiera del valore:

- i processi amministrativi digitalizzati e l'analisi dell'intelligence pubblica, facilitano la capacità di erogazione del servizio pubblico riducendo la quantità di input o i costi necessari per produrre output, aumentando la quantità di output o la qualità dei risultati, o entrambi. Questo effetto a sua volta allevia possibili conflitti basati sul valore tra output e input. Un miglioramento della capacità di erogazione riduce entrambi i conflitti.
- Le interfacce interattive pubbliche online forniscono un luogo alternativo per la partecipazione e il dialogo con il maggior numero possibile di soggetti interessati. Stoker (2006) sostiene che “le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione offrono una gamma di ulteriori opportunità per ottenere la partecipazione delle persone in modi che siano flessibili, attraenti per loro e che non richiedano troppo tempo”. Una sfida per i dirigenti pubblici è che il coinvolgimento ampio e sostenuto delle parti interessate è un processo lento e complesso sia per i governi che per i partecipanti. Da un lato, come discusso in precedenza, la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, alla deliberazione e alla negoziazione promuove la trasparenza e i valori democratici. D'altra parte, questo processo partecipativo, che coinvolge una varietà di partecipanti con interessi e punti di vista diversi, potrebbe richiedere molto tempo ed essere lento.
- I governi collaborino e coproducano servizi pubblici con altre amministrazioni pubbliche e/o ONG (come società a scopo di lucro o organizzazioni di volontariato). Tale collaborazione inter-organizzativa mira a mettere in comune e sfruttare le risorse, le competenze o le capacità di ciascun partecipante alla coproduzione.
- L'analisi dell'intelligence pubblica e la diffusione delle informazioni aumentano la capacità di acquisizione di risorse delle organizzazioni del settore pubblico dal pubblico e dall'ambiente, ciò che Moore (1995) chiama “marketing del settore pubblico” o

“comunicazione strategica”. Questi mirano a convincere l’ambiente che autorizza l’importanza, la legittimità e il valore dei servizi pubblici e delle decisioni politiche.

- Le risorse IT possono elevare la capacità di innovazione del settore pubblico consentendo alle organizzazioni del settore pubblico di offrire nuovi servizi pubblici che non sarebbero stati in grado di offrire senza l’IT. I governi possono utilizzare l’analisi dell’intelligence pubblica per scoprire le esigenze e le opportunità di nuovi servizi pubblici innovativi. Oltre all’innovazione all’interno del settore pubblico, i governi possono stimolare l’innovazione nelle organizzazioni del settore privato con la diffusione di informazioni pubbliche.
- Le amministrazioni pubbliche devono anche innovarsi continuamente per navigare in un ambiente turbolento e continuare a fornire valori al pubblico. La capacità di innovazione consente alle amministrazioni pubbliche di essere maggiormente reattive e flessibili per soddisfare le dinamiche esigenze del pubblico e confrontarsi con ambienti sociali ed economici sempre più incerti e dinamici, stimolando e diffondendo conoscenze e competenze anche ai soggetti multilivello coinvolti nell’ambiente di generazione del valore (Pang et. Al. 2014; Goh, Arenas, 2020).

Meijer e Thaens (2021) affrontano i rischi derivanti dall’innovazione nel settore pubblico. La necessità di innovazione si fonda sull’argomentazione secondo cui la società cambia a un ritmo elevato e i governi devono essere rafforzate nella loro capacità d’azione per potere essere flessibili – agili – per far fronte alle tecnologie in evoluzione, agli ambienti sociali in evoluzione e alle mutevoli esigenze dei cittadini.

L’innovazione può paradossalmente generare “effetti perversi” poiché producono conseguenze negative impreviste che a volte sono anche esattamente l’opposto dell’effetto desiderato: rendere il settore pubblico più debole con minore capacità di controllo. Gli effetti perversi sono esiti inattesi e indesiderati e direttamente correlati all’innovazione pubblica:

- “mancanza di stabilità” che deriva dall’enfasi sulle continue innovazioni
- “pratiche illegali”: se non c’è controllo, l’enfasi sull’innovazione può sfociare in azioni (semi)illegali e “rischi per la sicurezza imprevisti” che superano i benefici dell’innovazione;
- corruzione;
- spreco di denaro pubblico, quando l’innovazione è vista come un obiettivo in sé e i risultati dell’innovazione non sono misurati e anche quando l’innovazione è guidata dalle ICT;
- “assenza di controllo democratico” e l’indesiderabilità: possono essere sviluppate pratiche o processi che producono “risultati negativi per gli stakeholder”;
- interruzione di un equilibrio di potere;

- predominio tecnocratico nei processi pubblici

Le argomentazioni che costruiscono il lato oscuro dell'innovazione pubblica possono essere intese come un'enfasi sull'allontanamento dalla realizzazione del valore pubblico (spreco di risorse pubbliche) e sulla garanzia del controllo pubblico (indebolimento dei sistemi di integrità e responsabilità)

I tre "lati oscuri dell'innovazione pubblica": (i) innovazione dispendiosa e incontrollata, (ii) innovazione dispendiosa e controllata e (iii) innovazione preziosa e incontrollata. I processi di innovazione pubblica sono concepiti come percorsi di apprendimento ma non possono fornire certezza sugli esiti di valore pubblico. L'allentamento dei meccanismi di controllo pubblico può essere interpretato come la creazione di una nicchia strategica per l'innovazione. Questa nicchia può essere necessaria per far avanzare il processo di innovazione pubblica, ma genera anche gli effetti perversi associati alla mancanza di controllo pubblico.

Gli effetti perversi minacciano i valori fondamentali della pubblica amministrazione come la legalità, l'efficienza, l'economia e l'efficacia che l'innovazione pubblica dovrebbe essere limitata se non evitata, oppure la ricerca e l'innovazione dovrebbero essere condotte in collaborazione e co-valutazione molto più strette con la società per garantire risultati positivi.

L'obiettivo principale della valutazione dinamica dell'innovazione pubblica è la deliberazione sui risultati di valore pubblico. La deliberazione apre la possibilità di realizzare una valutazione intersoggettiva dei risultati positivi e dei lati oscuri dell'innovazione pubblica. La deliberazione deve concentrarsi sulla misura in cui i processi di innovazione pubblica hanno effettivamente prodotto i risultati di valore pubblico desiderati.

Tabella 4 – Opportunità e rischi dell'influenza dell'IT nella creazione di Valore Pubblico

Opportunità	Rischi
Migliorando efficienza, efficacia ed economicità nella produzione dei servizi	Mancanza di stabilità nei processi innovativi
Facilitazione delle relazioni con i cittadini e altri attori istituzionali	Difficoltà di controllo da parte dei manager pubblici e rischi per la sicurezza
Favorire scambio di informazioni e ampliare la conoscenza delle dinamiche sociali	Rischi corruttivi
Rafforzare la capacità di acquisizione di risorse materiali e immateriali	Innovazione fine a sé stessa e scarsamente applicabile
Sviluppo di capacità adattive	Difficoltà di controllo democratico per complessità di accesso
Ampliamento delle piattaforme di coinvolgimento	Squilibri di potere
Capacità di superamento dei conflitti di valore	Elite tecnocratiche predominanti

Fonte: nostre elaborazioni

2.8 Conclusioni

L'evoluzione dei sistemi di Performance Management nella prospettiva di creazione del Valore Pubblico ha evidenziato la necessità, per le aziende pubbliche, di ripensare la valutazione dei risultati conseguiti in una prospettiva olistica che pone l'amministrazione come agente principale di un ecosistema complesso.

In questa prospettiva più articolata che si emancipa, almeno nelle intenzioni, sia dai principi burocratici sia da paradigmi mutuati dal sistema aziendale privato, le variabili di riferimento per valutare i risultati raggiunti dai policy maker includono valori come l'equità, la giustizia, la sostenibilità nelle sue varie accezioni, che possano elevare la percezione del valore creato dal punto di vista della comunità amministrata.

Questa nuova sfida pone le amministrazioni e il management dinanzi alla necessità di assumere un ruolo di leadership trasformativa (Saporito, 2023) sia all'interno delle articolazioni amministrative, sia in relazione all'ecosistema, riuscendo a governarne le dinamiche, i conflitti, le disparità di influenza e i rischi di distruzione del valore.

Per meglio comprendere in che maniera i sistemi di Performance Management si orientano alla creazione e valutazione di Valore Pubblico è necessario indagare congiuntamente tali ambiti le caratteristiche peculiari che caratterizzano il Public Value al fine di analizzare i principali elementi che devono essere affrontati dai manager pubblici nell'implementazione di sistemi di Performance Management che consentano la definizione e la valutazione del Valore Pubblico generato.

Pertanto, nel prossimo capitolo si procederà ad analizzare il dibattito scientifico intorno alle nozioni di Public Value e Performance Management per far emergere le caratteristiche che la ricerca internazionale individua come elementi caratterizzanti per ispirare i sistemi di Performance Management al perseguimento del Public Value.

3. PUBLIC VALUE E PERFORMANCE MANAGEMENT: REVIEW DELLA LETTERATURA

3.1 Introduzione ed obiettivo del capitolo

Il capitolo 1 ha evidenziato la diversificata definizione teorica offerta dai principali autori della letteratura manageriale sul Valore Pubblico che mette in luce le criticità di orientare concretamente i sistemi di Performance Management nelle aziende pubbliche verso questo paradigma (Moore, 1995; Bozeman, 2007, Borgonovi 2001; Mussari 2022).

I sistemi di Performance Management, come analizzati nel capitolo 2, rappresentano gli strumenti operativi con cui i rappresentanti politici, e i dirigenti delle organizzazioni pubbliche possono perseguire il Valore Pubblico, adottando programmi che rispondono alle esigenze della comunità, nonché utilizzare metodi di gestione strategica che consentano di valutare la qualità delle proposte e gli impatti generati sul territorio (Bianchi et al, 2021).

L'obiettivo del presente capitolo, pertanto, è quello di indagare la relazione tra Valore Pubblico e Performance Management per comprendere i possibili criteri che consentono analizzare l'orientamento al Valore Pubblico dei documenti di Performance Management.

Il capitolo si struttura come segue: nel paragrafo 3.2 si illustra la metodologia di ricerca impiegata per indagare la relazione tra Valore Pubblico e Performance Management; nei paragrafi successivi saranno analizzati nello specifico i criteri emersi dalla SLR: nel paragrafo 3.3 sarà analizzato il criterio della contabilità del Valore Pubblico; nel paragrafo 3.4 il criterio della misurazione del Valore Pubblico; nel paragrafo 3.5 il criterio della partecipazione dei cittadini; nel paragrafo 3.6 i rischi di Distruzione del Valore; nel paragrafo 3.7 le conclusioni.

3.2 Metodologia

In questo contesto il presente capitolo intende partire con una Systematic Literature Review (SLR) della letteratura manageriale relativamente alla prospettiva del Public Value nei processi di Performance Management delle aziende pubbliche, per mettere in evidenza, in un quadro concettuale ancora non perfettamente definito, le questioni aperte e i principali indirizzi della ricerca scientifica.

Partendo dal concetto di scienza pragmatica teorizzato da Anderson et al. (2001), ovvero una scienza capace di bilanciare rigore teorico e rilevanza pratica, Tranfield et al. (2003) hanno riscontrato che la revisione sistematica della letteratura è il punto centrale per una ricerca manageriale in grado

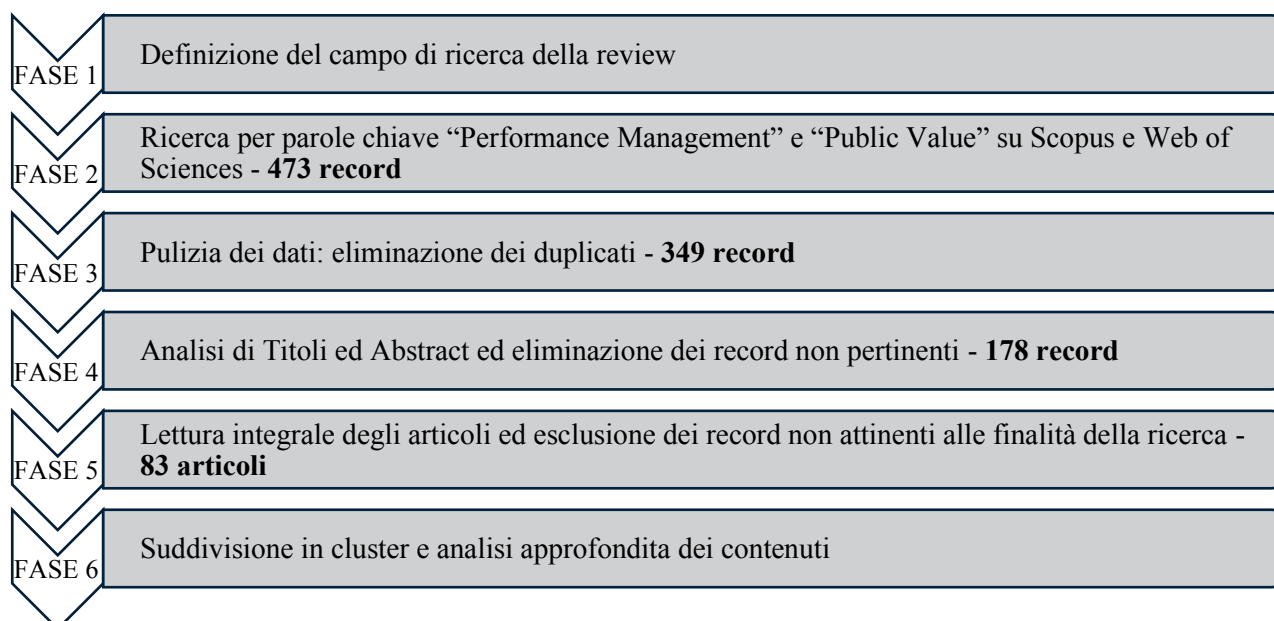
di soddisfare sia le richieste di rigore metodologico della comunità accademica, sia il bisogno dei manager di disporre di una base di conoscenza affidabile.

Pertanto, sono state sviluppate alcune tipiche fasi di review della letteratura (Tranfield et al., 2003; Snyder, 2019) per identificare il campione di ricerca, riassunte nella figura 1.

Per la review della letteratura manageriale si è proceduto a ricercare articoli scientifici sui motori di ricerca “Scopus” e “Web of Sciences”, indicando le seguenti keyword di ricerca “performance” or “performance management” and “public value”. I motori di ricerca hanno restituito 473 risultati, 276 da Scopus, e 197 da Web of Sciences. Successivamente si è proceduto all’individuazione ed eliminazione dal campione dei risultati duplicati in entrambi i motori (124). In seguito, si è proseguito all’analisi dei titoli e degli abstract dei paper presenti nel campione, per una prima scrematura di pertinenza, con l’eliminazione dei record non ricadenti nell’ambito del performance management nel settore pubblico (98). Il campione si è pertanto ristretto a 251 record, filtrato con la eliminazione dei risultati (73) che non prevedevano “articoli”, e che non fossero in lingua inglese. Il campione si è così ridotto a 178 articoli.

Successivamente si è proceduto con la lettura integrale degli articoli di cui è composto il campione. Per le finalità di cui al presente lavoro, ossia individuare le frontiere di ricerca inerenti al Performance Management nella prospettiva di creazione del Valore Pubblico, si è ritenuto di restringere ulteriormente il campione di studio, escludendo 95 articoli non attinenti al focus della ricerca perché focalizzati in maniera specifica su questioni riguardanti le tecnologie di e-government e all’organizzazione interna delle amministrazioni pubbliche.

Figura 1 – Schema riassuntivo Fasi della SLR



Fonte: nostre elaborazioni

Pertanto, il campione di articoli oggetto dell'analisi che segue è composto, da ultimo, da 83 articoli scientifici.

Dallo studio degli articoli presenti nel campione definitivo, è stato possibile classificare i papers raggruppandoli in cluster riferiti alla tematica prevalente affrontata:

Tabella 1 – Classificazione in cluster dei risultati della ricerca

MAIN CLUSTER	AUTHORS
1.3.1 Contabilità del Valore Pubblico (8)	Steccolini, I
	Bracci, E; Saliterer, I; Sicilia, M; Steccolini, I
	Forliano, C; De Bernardi, P; Bertello, A; Temperini, V
	Bracci, E; Gagliardo, ED; Bigoni, M
	Moore M.H.
	Bracci E., Papi L., Bigoni M., Deidda Gagliardo E., Bruns H.-J.
	Cuadrado-Ballesteros, B; Bisogno, M
	Tirado-Valencia, P; Cordobes-Madueno, M; Ruiz-Lozano, M; De Vicente-Lama, M
1.3.2 La misurazione del Valore Pubblico (26)	Soe R.-M., Drechsler W.
	Caputo T., McIntyre M.L., Wang L.M.Y., Hodgkinson T.K.
	Faulkner, N; Kaufman, S
	Bao, GX; Wang, XJ; Larsen, GL; Morgan, DF
	Yang, KF
	Mendez, C; Pegan, A; Triga, V
	Hwang, E; Brewer, GA
	Crawford, LH; Helm, J
	Spano, A
	Ndlovu, N; Ochara, NM; Martin, R
	Moore, M; Hartley, J
	Selten F., Meijer A.
	Guarini, E
	Papi, L; Bigoni, M; Bracci, E; Gagliardo, ED
	Salemans, L; Budding, T
	Marcon, G
	Simonet, D
	Simonet D.
	Svejvig, P; Schlichter, BR
	Hoglund, L; Martensson, M; Thomson, K
	Alford, J; Greve, C
	Nuti S., Noto G., Ruggieri T.G., Vainieri M.
	Talbot C., Wiggan J.
	Dufour, B; Petrella, F; Richez-Battesti, N
	Vining, AR
	Yang L., Sun F., Li S.
1.3.3 Il ruolo dei cittadini e della partecipazione (31)	Try D.
	Meynhardt, T; Bartholomes, S
	Sarker, A; Tipu, SAA; Razzaque, F
	Malacina, I; Karttunen, E; Jaaskelainen, A; Lintukangas, K; Heikkila, J

	Prentice, CR; Imperial, MT; Brudney, JL
	Kearney, C; Meynhardt, T
	Vaandrager, D; Marks, P
	Quinlivan, D; Nowak, M; Klass, D
	de Graaf G., Paanakker H.
	Alonso, JM; Andrews, R
	Swiatczak, M; Morner, M; Finkbeiner, N
	Greve C.
	Bianchi, C; Nasi, G; Rivenbark, WC
	Pang, MS; Lee, G; DeLone, WH
	Bozeman B., Moulton S.
	Goh, JM; Arenas, AE
	Piotrowski, S; Rosenbloom, DH; Kang, S; Ingrams, A
	Alexius S., Cisneros Örnberg J.
	Min, N; Lee, KH; Yang, KF
	Anderson, DM; Taggart, G
	Martin, S; Downe, J
	Janowski T., Estevez E., Baguma R.
	Zavattaro S.M., Eshuis J.
	dos Reis, CJO; Gomes, RC
	Wæraas A.
	Best, B; Moffett, S; McAdam, R
	Mayer, M; Yusuf, JE
	Cordery, CJ; Hay, D
	Esposito P., Dicorato S.L.
	Guan, B; Bao, GX; Liu, QC; Raymond, RG
	Thompson, F; Rizova, P
1.3.4 I rischi di Distruzione del Valore (18)	Swe Y.L.W., Lim S.
	Kroll A.
	Rosenbloom, DH; Gong, T
	Costanza, F
	Angiola N., Bianchi P., Marino R.
	Chatelain-Ponroy S., Mignot-Gérard S., Musselin C., Sponem S.
	Laitinen I., Kinder T., Stenvall J.
	Teasdale, S; Dey, P
	Williams, O; Lindenfalk, B; Robert, G
	Tabi M.T., Verdon D.
	Varkey, S; Lawrence, K; Chelbi, L; Stewart, AJ; Clerkin, RM
	Ricciardelli, A; Esposito, P
	Llewellyn, S; Begkos, C; Ellwood, S; Mellingwood, C
	Portulhak, H; Pacheco, V
	Esty, D
	Meijer, A; Thaens, M
	Colon, M; Guerin-Schneider, L
	Walters, T; Chandler, L; Clark, S

Fonte: nostre elaborazioni

Lo studio degli articoli ha evidenziato prevalentemente quattro tematiche prevalenti nel campione di letteratura considerato: la contabilizzazione del Public Value (6), la misurazione del Public Value (28), il ruolo della partecipazione degli stakeholder (31) e, infine, i possibili rischi connessi alla distruzione del Valore (18).

3.3 Contabilità del Valore Pubblico

La contabilità fornisce i processi e le modalità operative in cui l'interesse pubblico e il valore pubblico sono decisi, pianificati, contabilizzati in uno spazio pubblico astratto (Bracci et al. 2021). Il ripensamento del paradigma di Performance Management pone all'attenzione della ricerca l'importante problematica della contabilizzazione del Public Value, superando la "zona di comfort" rappresentata dal New Public Management e un paradigma monolitico basato su valori esclusivamente economici-finanziari (Bracci et al., 2019).

L'ondata di riforme manageriali nel settore pubblico e il conseguente periodo di austerità hanno enfatizzato la predominante logica economica in cui la contabilità è stata vista come uno dei modi per tradurre gli ideali del managerialismo e della mercatizzazione, o dell'austerità, in strumenti pratici, come l'attenzione incentrata sul pareggio di bilancio e le misure finanziarie di performance.

L'implementazione di complessi sistemi di rendicontazione e l'adozione diffusa di regimi contabili *accrual*, nuove forme di misurazione della performance e controllo di gestione hanno indirizzato governi, responsabili politici e dirigenti di dare visibilità e preminenza a questioni di efficienza, efficacia, orientamento ai risultati, e de-enfatizzando la democrazia, la politica, il punto di vista dei cittadini.

Moore, nella sua ricerca sul Public Value coglie la necessità di teorizzare nuove sfaccettature del nuovo paradigma che includessero una rinnovata attenzione sulle rilevazioni contabili, sulle misurazioni in grado di offrire un quadro informativo comprensibile sul valore creato nel settore pubblico.

Come per il valore privato, Moore, affronta il tema di come contabilizzare il valore pubblico prodotto nella sua impostazione. Il valore netto viene creato quando i risultati valutati sono superiori ai costi utilizzati per produrre i risultati desiderati. Questo concetto di base può essere utilizzato nella contabilità del valore pubblico proprio come nella contabilità finanziaria nel settore privato, ma con alcune importanti modifiche.

Per provare ad impostare una "contabilità" del valore pubblico, nella sua prospettiva collettiva unitariamente intesa, è necessario, partire dalle modalità di impiego delle risorse della collettività da parte delle organizzazioni pubbliche che detengono la responsabilità delle scelte orientate dai processi

deliberativi democratici. Le risorse impiegate per affrontare gli impegni finanziati dai contribuenti per produrre risultati pubblicamente desiderati, e di conseguenza i costi da riconoscere nella rilevazione contabile del Public Value, sono, come precedentemente affermato di tipo finanziario e di “limite alla libertà” (autorità statale).

Il costo rappresentato dall'autorità rappresenta l'azione coercitiva dello stato che limita la libertà individuale dei cittadini riducendo le scelte, il benessere e pertanto impone un costo. Lo fa in quattro modi: in primo luogo, richiedendo alle entità private di intraprendere azioni che sono nell'interesse pubblico e per scoraggiare azioni che sono contrarie all'interesse pubblico; in secondo luogo, regolare l'accesso ai beni e ai servizi forniti dal governo e motivare i clienti di questi servizi a diventare più autosufficienti (Moore 2013, 210-22; 2014); terzo, per risolvere le controversie e regolare i rapporti tra individui e altri attori privati, e quarto, raccogliere i fondi necessari per realizzare i progetti che il pubblico gli ha assegnato.

In sintesi, lo stato utilizza comunemente due diversi tipi di beni per produrre risultati sociali di valore: denaro (per acquistare manodopera e altri materiali necessari per produrre i risultati desiderati) e autorità per richiedere ai singoli attori di impegnarsi in attività che potrebbero migliorare (o astenersi dall'attività che danneggerebbero) il benessere sociale generale.

Il governo, guidato dalla politica democraticamente eletta, utilizza le risorse raccolte attraverso la tassazione per produrre i risultati sociali desiderati come la difesa nazionale, aria e acqua pulite e la disponibilità di tribunali per giudicare le controversie. Inoltre, usa l'autorità per raccogliere i fondi per produrre beni e servizi pubblici e per incoraggiare l'instaurazione di giuste relazioni nella società, comprese giuste relazioni tra lo stato, i cittadini e gli utenti. L'attribuzione di valore (attraverso misurazioni che frequentemente non possono effettuarsi mediante variabili economico-finanziarie) ai potenziali risultati dell'azione di governo risulta problematica (Moore 2013).

Il tema della contabilizzazione del Valore Pubblico si complica per il manifestarsi di nuove forme ibride di organizzazione della governance pubblica, che vede nell'interconnessione multilivello tra vari attori istituzionali e sociali nella fornitura di servizi pubblici (Pang et. Al. 2014). I tradizionali confini istituzionali vengono quindi messi in discussione in un processo di ibridazione e contaminazione di saperi, identità, regole, tecnologie e strutture. Emerge, pertanto, la necessità di “nuovi conti” che promuovano la democrazia e facilitino forme più partecipative di organizzazione sociale (Steccolini, 2019). Ciò è particolarmente evidente nella letteratura sullo sviluppo sostenibile e sulla contabilità sociale e ambientale, con la richiesta di forme di contabilità più dialogiche (Forliano et. Al, 2020; Bracci et al. 2021).

Il pluralismo è un tratto distintivo della letteratura sui valori pubblici e si riflette in tutti i tentativi che sono stati condotti per identificare e classificare i valori pubblici (de Graaf et al., 2015;

2016; Jørgensen, Bozeman, 2002; Rutgers, 2015). Inoltre, il pluralismo dei valori, ha spesso fatto emergere la eventualità che si creino dei conflitti di valore quando la realizzazione di determinati valori pubblici contrasta con il perseguimento dei valori di altre persone, argomento che sarà successivamente approfondito. Inoltre, i conflitti di valore, difficili da misurare e confrontare, rappresentano una problematica non irrilevante nella gestione del valore pubblico che pongono le rilevazioni contabili in un ruolo determinante nell'identificare, modellare e modificare il/i valore/i pubblico/i (Guthrie et al., 2014).

Il Covid-19, ha messo sempre più in luce l'eterogeneità delle nostre società, la pluralità e i compromessi tra i valori (salute vs economia, egualitarismo vs elitarismo, novax vs pro-vax, priorità dell'individuo vs comunità, piena trasparenza vs privacy, libertà individuale vs sicurezza collettiva, trasparenza vs efficacia). Ciò è reso ancora più evidente dall'espansione delle nostre vite digitali attraverso i social media, che stanno consentendo un'espansione senza precedenti delle forme e delle modalità di informazione e comunicazione e di espressione di interessi e valori divergenti. Il dibattito sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (ONU) ha già messo in discussione come sostenere il benessere entro le capacità del pianeta e con un sistema economico in via di sviluppo che sia anche equo e sostenibile (Bebbington et al., 2019).

Per raggiungere tali sfide globali, significa creare valore pubblico, coinvolgere organizzazioni pubbliche e private per mettere gli SDGs al centro dell'interesse pubblico di tutti i soggetti coinvolti (Bracci et al. 2021). Douglas e Overmans (2020) propongono un avanzamento del modo in cui il budget pubblico è concettualizzato e gestito, avanzando il concetto di "budget di valore pubblico", oltre i tradizionali controlli finanziari, incorporando diverse dimensioni di valore pubblico e come interagiscono/influenzano manager, cittadini, politici e altri stakeholder. In questa linea, sarà rilevante indagare come il valore pubblico e la performance siano continuamente rivalutati, ridiscussi e resi oggetto di misurazione e rendicontazione. Negli standard di rendicontazione, c'è ancora poca considerazione per la responsabilità democratica oltre alla responsabilità "economica", senza alcuna preoccupazione per l'equità sociale e l'ambiente (Bracci et al. 2014; 2021).

La trasparenza di bilancio è positivamente associata alla sostenibilità finanziaria delle amministrazioni pubbliche, e al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità nelle sue più ampie dimensioni (ambientale, sociale, finanziaria e culturale). L'integrazione del valore pubblico nel processo di budgeting sottolinea l'importanza della trasparenza dei budget, contribuendo a bilanciare le richieste democratiche con le esigenze di efficienza (Bracci et al., 2019; Cuadrado -Ballesteros, Bisogno, 2022). A tal proposito, Tirado-Valencia et al. (2019) sostengono la possibilità di utilizzare report di sostenibilità Integrated Report (IR) redatti in conformità al Global Reporting Initiative (GRI) per la diffusione di informazioni sul processo di creazione del valore, sui cambiamenti e sulle

tendenze dell'ambiente o sull'efficienza nell'uso delle risorse, che consentirebbe ai cittadini di determinare se la sostenibilità a lungo termine delle organizzazioni del settore pubblico è garantita. IR mira a combinare informazioni finanziarie e non finanziarie in un unico documento in modo chiaro, conciso, coerente e comparabile.

Tabella 2 – Contabilità del Valore Pubblico – elementi emersi

<p>Contabilità orientata al Valore Pubblico attraverso processi di performance budgeting e documenti contabili coerenti che riflettono il valore generato rispetto alle risorse impiegate;</p> <p><u>Problematiche emerse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Processi di budgeting di tipo autorizzativo rivolti al controllo sui conti pubblici, al pareggio di bilancio, a contenere la spesa pubblica; - Necessità di contabilizzare le risorse immateriali non finanziarie impiegate nella produzione del valore; - Contabilità accrual rivolta alla rilevazione dei costi per perseguire obiettivi di efficienza economica senza tener conto degli impatti sulla comunità dei programmi; - Rilevazioni contabili non facilmente fruibili, barriere all'accessibilità delle informazioni finanziarie da parte dei cittadini;
--

Fonte: nostre elaborazioni

3.4 La misurazione del Valore Pubblico

Gli strumenti di misurazione delle performance che sono stati utilizzati nella pubblica amministrazione tradizionale, fondati su criteri finanziari e di efficienza nei costi, si sono spesso rivelati inefficaci per l'orientamento verso la creazione di valore pubblico (Guarini, 2014; Bracci et al. 2014; Ricciardelli, Esposito, 2016).

Mentre il governo può contabilizzare i costi finanziari così come fa il settore privato, il grosso problema rimane nello sviluppo di un sistema contabile che catturi il lato delle entrate, cioè, avere a disposizione un sistema di misurazione del valore di ciò che il governo produce (Moore 2013; Faulkner, Kaufman, 2018).

Secondo Spano (2014) la scelta di una metodologia di misurazione è subordinata alla funzionalità attribuita alle misure. Secondo alcune prospettive dottrinali evidenziate nella sua ricerca, Spano (2014) sottolinea che le misure di performance nelle organizzazioni del settore pubblico possono avere otto diverse funzioni: (1) valutare; (2) controllare; (3) budgeting; (4) motivare; (5) promuovere; (6) celebrare; (7) imparare e (8) migliorare, di cui l'ultima rappresenta la dimensione più importante. Benington (2011) suggerisce di ampliare il "Public Value management" per includere l'impatto delle politiche e dei programmi, non solo gli output. Sostiene che è necessario concentrarsi

sugli outcome, ed esaminare l'impatto a lungo termine delle politiche, in particolare in quei campi, in cui gli effetti sono visibili dopo molti anni.

Anche il paradigma della New Public Management ha presentato una condizione paradossale, con il rischio di palesare un divario tra ciò che dicono gli indicatori di performance, e ciò che è percepito dagli utenti del servizio. Ciò si verifica quando il conseguimento degli obiettivi, e il matching con i target assegnati, diventa esso stesso uno strumento ridondante, e fine a sé stesso, più importante della soddisfazione dei bisogni dei cittadini, e le misurazioni diventano attività autoassolutorie, distorte, e caratterizzate da comportamenti elusivi (Spano, 2014; Marcon, 2014).

Moore (2007), evidenzia tre motivi per misurare il valore pubblico: (1) soddisfare le richieste di accountability esterna; (2) stabilire una mission e obiettivi chiari e significativi per l'organizzazione e (3) promuovere un forte senso di accountability interna, in cui il valore pubblico dovrebbe essere misurato lungo tutta la "catena del valore": input, programmi, procedure, processi, attività, output e outcome (Moore, 2007). Il valore pubblico può essere misurato ex-ante (facendo riferimento ai risultati attesi da un'organizzazione nel suo complesso, prima dell'inizio delle attività); in itinere (durante lo svolgimento delle attività) ed ex-post (dopo la fine delle attività).

Moore (2007) suggerisce due diversi approcci per la misurazione del valore pubblico, la prospettiva della valutazione del programma in termini di analisi costi/benefici e la prospettiva della gestione aziendale.

- Secondo il primo approccio, il valore pubblico può essere misurato utilizzando le tradizionali tecniche di valutazione del programma e l'analisi costi/benefici. Per quanto riguarda il primo approccio, l'economia, e l'economia del benessere in particolare, hanno elaborato alcuni metodi per misurare l'utilità (o impatto o risultato), cioè in una certa misura una proxy del valore pubblico. In linea di massima, ci sono due modelli generali: il modello di preferenza dichiarata (ciò che gli individui dicono quello che è prezioso per loro) e il modello di preferenza rivelata (ciò che gli individui effettivamente usano); entrambi si basano sul concetto di utilità. Il primo modello è principalmente utilizzato per calcolare il valore di risorse difficilmente esprimibili in termini monetari, come l'ambiente o l'impatto dell'inquinamento. Con il secondo modello, le preferenze degli individui vengono calcolate chiedendo loro quanto sarebbero disposti a pagare per uno specifico servizio, oppure quanta riduzione della qualità e/o quantità del servizio sarebbero disposti ad accettare per ottenere una riduzione dei sacrifici monetari (vale a dire una riduzione fiscale).
- Secondo l'approccio aziendale il valore pubblico richiede ulteriori dimensioni, come la partecipazione dei cittadini e la risposta alle preferenze dei cittadini, o l'equità, la democrazia e il processo attraverso il quale il pubblico è coinvolto e consultato. La soddisfazione dei cittadini

quale strumento per misurare il valore pubblico non è tuttavia affidabile come driver per la reattività e come indicatore per il miglioramento del servizio, perché i cittadini potrebbero non avere una comprensione accurata delle prestazioni dei servizi (Spano, 2009; Moore, 2007; Yang et al., 2022). Dal punto di vista della gestione aziendale, il valore pubblico creato da una singola organizzazione può essere misurato attraverso il raggiungimento dei risultati e degli impatti desiderati dall'organizzazione. Ciò implica: (1) stabilire in anticipo i risultati desiderati e, a sua volta, stabilire un processo di definizione degli obiettivi per collegare questi risultati a obiettivi più specifici e (2) concentrarsi sui processi di produzione (Benington, 2011). Il primo punto ci dice che è importante considerare la pianificazione come un aspetto fondamentale nel processo di creazione del valore pubblico, sia per ragioni politiche che gestionali (Spano, 2009). La seconda ci racconta l'importanza di puntare sui processi produttivi interni, finalizzati all'erogazione di servizi ai cittadini e all'individuazione delle inefficienze. Inoltre, questo approccio, basato sui processi di produzione, contribuisce a creare cultura e capacità del valore pubblico perché il processo di raggiungimento di un risultato può essere importante quanto il risultato stesso.

Moore (2003) richiama gli elementi principali del Management Control Systems (MCS), ovvero (1) la missione che definisce i fini di un'organizzazione (i risultati valutati), e (2) le finalità e gli obiettivi più specifici che rappresentano i “mezzi su cui l'organizzazione fa affidamento per raggiungere i risultati desiderati”. In tal modo, Moore descrive la “catena del valore” o “modello logico”, che specifica la relazione tra i risultati desiderati, e le risorse, i processi, le attività e gli output necessari per ottenerli. Le principali differenze tra MCS tradizionale e quello che può essere definito un “Management Control Systems di Valore Pubblico”, possono essere individuate nelle fasi di pianificazione e misurazione.

Dufour, Petrella, e Richez-Battesti, scompongono le dimensioni poste al vertice del valore pubblico del triangolo di Moore nel suo “Triangolo del Valore Pubblico”:

- La definizione di valore pubblico, che si riferisce a tutti i processi di “co-design” che possono verificarsi tra gli stakeholder, attraverso il dibattito e la deliberazione, e che in ultima analisi dovrebbero portare all'emersione di preferenze collettive.
- La creazione di valore pubblico, in cui si esamina come il valore pubblico viene e co-creato attraverso la rete di parti interessate.
- Il riconoscimento del valore pubblico, ovvero la valutazione o misurazione del valore pubblico.
- Nel vertice dell'ambiente di legittimità/autorizzazione del “Triangolo del Valore Pubblico”:

- I processi deliberativi che si verificano quando le parti interessate si impegnano in un dialogo, a volte come parte di un processo democratico, a volte semplicemente come parte di una negoziazione (ad es. partenariati pubblico-privato), è il luogo in cui si genera l'influenza attraverso il discorso e le narrazioni, con l'obiettivo di convincere (acquisendo legittimità da) l'altra parte.
- Definizione di “dispositivi di legittimità”: meccanismi formali o informali volti a valutare (ex-ante, interim o ex-post) ciò che accade nei vertici della messa in opera del valore pubblico. I modelli di misurazione delle prestazioni sono un buon esempio di dispositivi di legittimità.
- Definizione di “endorsement”: ricevuto da un autorevole e legittimo stakeholder o istituzione. L'approvazione può provenire da governi, imprese, attori del terzo settore o persino da un gruppo specifico di cittadini.
- Nel vertice di operatività:
 - Agenzia, come le strategie di cooperazione o concorrenza che vengono implementate dagli attori per garantire risorse sia interne che esterne.
 - Disegno organizzativo, come creazione e articolazione di processi per ottimizzare l'uso delle risorse e garantire l'acquisizione delle stesse.
 - Attività, o cosa fanno gli stakeholder, e in particolare come vengono assegnate le priorità alle risorse all'interno dell'organizzazione per raggiungere fini definiti.

Il ruolo della politica è fondamentale in quanto media le preferenze determinate collettivamente (Alford, 2002; Spano, 2009). Il mero utilizzo di obiettivi, indicatori e traguardi non implica necessariamente un approccio di valore pubblico (Nutti et al., 2021). Hwang e Brewer (2022) propongono un modello di misurazione del valore prodotto dalle Amministrazioni pubbliche nelle diverse fasi dei processi di policy-making al fine di valutare l'orientamento e l'evoluzione dei paradigmi di riferimento da parte delle amministrazioni pubbliche. Troppa enfasi sugli output può produrre risultati disfunzionali in relazione al valore pubblico, e condurre alla sua distruzione nel lungo termine. Concentrarsi sulle misurazioni della produzione può causare uno spostamento verso ciò che è facilmente misurabile e verificabile (Hoglund et al. 2021) a scapito degli obiettivi a lungo termine. Nelle PMS tradizionali, gli obiettivi selezionati sono più focalizzati su questioni di efficienza interna, audit e controllo, piuttosto che su ciò che è realmente utile per i cittadini e non consentono di entrare in possesso di alcune componenti intangibili e fondamentali del valore pubblico (Ricciardelli, Esposito, 2016), come la partecipazione o la fiducia.

Critico con questa impostazione è lo studio di Salemans e Budding (2022) secondo cui l'impiego massiccio di indicatori di performance delle attività educative orienta il regime di PM

all'efficienza, con un approccio New Public Management, che può essere da ostacolo verso la creazione di valore pubblico. Lo studio propone l'uso delle "narrazioni" per indicare quali attività sono state intraprese per dare un contributo rilevante alla società come istituzione della conoscenza. In tal modo, viene data una risposta agli stakeholder sul modo in cui implementano questo obiettivo. L'utilizzo di una prospettiva di scorecard (Moore, 2003; Talbot, 2011) può trascurare l'accountability sulla creazione di valore pubblico e dovrebbe essere accompagnato con altre prospettive, come l'uso di narrazioni.

I governi, a tutti i livelli, hanno sviluppato sistemi di misurazione delle performance, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e alla qualità dei servizi erogati ma tali misure, prevalentemente di natura economico-finanziaria, sono state ritenute scarsamente efficaci per sostenere lo sviluppo delle politiche pubbliche e la definizione di azioni per rispondere ai bisogni dei cittadini. "Mentre molti studiosi di contabilità hanno da tempo assunto una visione piuttosto critica delle possibilità di migliorare la gestione del settore pubblico attraverso un affidamento unilaterale sul PM finanziario, proponendo un approccio più multidimensionale (Ricciardelli, Esposito, 2016).

Il valore pubblico, infatti, ha come elemento centrale il coinvolgimento dei cittadini per determinare quale sia il valore che si vuole misurare. Inoltre, la fiducia è di particolare importanza, in quanto è sia un risultato dei processi di produzione di valore pubblico, sia un prerequisito per la produzione di valore pubblico. È inoltre possibile calcolare il valore pubblico generato da una politica o da un programma, utilizzando come proxy gli impatti o gli effetti conseguiti e utilizzando tecniche di valutazione del programma. Moore propone pertanto una Public Value Scorecard, (2013) dichiarando che una comunità intesa come "pubblico democraticamente formato" dovrebbe valutare come risultato dell'azione del governo il divario tra la società così com'è e la società come potrebbe essere e giudicheranno il governo nella sua capacità di colmare il divario. Moore individua una prospettiva utilitaristica ed una prospettiva deontologica nel confronto tra i costi sociali (risorse ed autorità) e il valore prodotto. Le preoccupazioni utilitaristiche sull'efficienza e l'efficacia sollevano interrogativi sulla soddisfazione del cliente, la personalizzazione, la flessibilità e la reattività nell'azione del governo. Le preoccupazioni deontologiche sulla giustizia e l'equità sollevano interrogativi sulla coerenza nel trattamento e nei processi e sul grado di prevedibilità dell'azione del governo nel tempo (Yang et al., 2022).

Le società democratiche possono e discutono continuamente di queste questioni di equità nella distribuzione dei fondi pubblici:

- L'uso efficiente ed efficace del denaro pubblico
- L'uso equo e giusto dei poteri pubblici
- L'uso efficiente ed efficace dell'autorità pubblica

- L'uso equo e giusto del denaro pubblico

I valori particolari da registrare negli schemi di contabilità del valore pubblico cambiano nel tempo man mano che l'esperienza si accumula e la deliberazione democratica plasma la comprensione delle aspirazioni della comunità. Il tema principale è come i cittadini in un sistema politico possano trovare il modo di agire collettivamente per affrontare i problemi che vedono davanti a loro. La sfida per i leader e i manager pubblici, quindi, è rafforzare quel processo di deliberazione e, così facendo, aumentare la legittimità e la qualità delle scelte fatte (Moore 1995). Una discussione politica ben organizzata, in particolare nelle società democratiche forti che hanno sviluppato e dispiegano abitualmente capacità di deliberazione pubblica, potrebbero fornire una buona base di discussione circa l'uso del denaro pubblico e dell'autorità.

Queste impostazioni creano una visione della misurazione del valore pubblico legata alla contingenza e al contesto particolare di riferimento (Maynhardt, 2016), connotando il Public Value come un fattore empiricamente rilevante che si consolida attraverso l'accumulazione di capitale esperienziale e informativo, attraverso decisioni sovrapposte nella risoluzione delle problematiche di un territorio, dei conflitti emergenti e delle tipiche relazioni esistenti (Moore, 2013).

La scorecard di valore pubblico avanzata da Moore (2013), al centro di un modello di account di valore pubblico come dispositivi per aiutare il manager pubblico a identificare un valore specifico, a concentrarsi sulle azioni necessarie per costruire la legittimità di questo valore e per migliorare la capacità operativa del governo. Il conto del valore pubblico è fondamentalmente uno schema a due colonne che confronta i risultati attesi e i costi associati nel perseguimento degli stessi. Questa prospettiva non contempla le questioni inter-organizzative della creazione e misurazione del valore pubblico nelle reti complesse (Guarini, 2014). Nei sistemi complessi e le reti inter-organizzative richiedono competenze maggiori da parte dei manager nel saper lavorare oltre i rigidi confini amministrativi e sviluppare una nuova cultura e capacità di leadership per adattarsi meglio a una cornice multi-attore che richiedono il coinvolgimento degli stakeholder (Caputo et al., 2018) lungo tutta la catena del valore, affinché possano rilevarsi misurazioni di grandezze non finanziarie.

Il Valore pubblico è inteso come la capacità della PA di raggiungere e mantenere nel lungo periodo un equilibrio tra il soddisfacimento dei bisogni finali della collettività (es. diminuzione del tasso di disoccupazione) ed i bisogni funzionali della PA (es. equilibrio tra entrate e uscite della PA). Di conseguenza, qualsiasi sistema di misurazione del Public Value dovrebbe focalizzare l'attenzione della PA sui principali benefici e sacrifici coinvolti nel processo di creazione di valore (Moore, 2014), perseguendo i bisogni della comunità e salvaguardando la possibilità per la Pubblica Amministrazione stessa di generare valore anche in futuro (Spano, 2009; Deidda Gagliardo, 2002;

Bracci et al., 2014). Dal punto di vista della PA, ciò significa badare alla sostenibilità finanziaria e sulla conservazione delle proprie immateriali chiave (es. competenze, organizzazione) che alimentano la creazione di valore. Dal punto di vista dei cittadini, i risultati sociali desiderabili dovrebbero essere promossi (Moore, 1995).

Più recentemente Deidda Gagliardo propone un sistema di misurazione configurato come “Piramide del Valore” (Deidda Gagliardo, 2002; Papi et al. 2018; Bracci et al., 2021) che coniugando l’accumulazione di valore lungo la catena di produzione dei servizi pubblici, dai comportamenti individuali dei soggetti coinvolti, fino alle politiche e agli impatti, esprime in un valore sintetico il valore prodotto dalla performance individuale, organizzativa ed istituzionale. L’intero valore creato accorpa tre dimensioni: Valore Sociale, Economico e Intangibile, sintetizzate in un’unica misura comprensibile e comparabile nel tempo e nello spazio, che condensa la prospettiva sia dei cittadini che della amministrazione.

Misurare il valore pubblico rappresenta un elemento fondamentale di legittimazione sia interna che esterna, tuttavia nonostante diverse modalità di approccio e copiosa ricerca in materia, non si è ancora approdati ad una modalità di misurazione del Valore Pubblico che possa essere standardizzata (Faulkner, Kaufman, 2018; Mendez et al. 2022). Talbot e Wiggan (2010) hanno osservato che alcune dimensioni del valore pubblico” sono difficili da quantificare ma chiaramente di immensa importanza”. Spano (2014) ha ipotizzato che le misure del valore pubblico debbano differire tra le organizzazioni. Questa ipotesi sembra essere basata sulla convinzione che diverse agenzie creeranno diversi tipi di valore pubblico che devono essere misurati in modo diverso. Una limitazione della misurazione del valore pubblico in questo modo, tuttavia, è che preclude il confronto del valore pubblico creato da diverse organizzazioni.

I responsabili politici dovrebbero tenere conto di molteplici obiettivi. Secondo questo approccio relativamente nuovo, il cittadino non è visto come un cliente, ma piuttosto come qualcuno che contribuisce a plasmare le decisioni e le politiche pubbliche che sono in ultima analisi prese dai gestori che operano all’insegna della trasparenza e dell’erogazione di servizi pubblici basati sulla qualità (Ricciardelli, Esposito, 2016).

Secondo Bao et al., (2012) e Yang (2016), gli amministratori pubblici dovrebbero assurgere ad un ruolo primario, mediando i conflitti di valore:

- Valutare il consenso sociale e i disaccordi riguardo ai valori pubblici rilevanti.
- Valutare e affrontare le carenze negli ambiti istituzionali di partecipazione, rappresentanza e attuazione.
- Sviluppare innovazioni istituzionali che facilitino i collegamenti e le collaborazioni tra domini.
- Praticare una leadership istituzionale che infonda valori nei processi e nelle attività organizzative.

- Utilizzare tutte le tecniche di gestione pubblica a propria disposizione, come la gestione delle prestazioni, la partecipazione dei cittadini, la pianificazione strategica, il budget basato sulle prestazioni e i partenariati pubblico-privati.
- Prestare particolare attenzione al potenziamento della capacità di coinvolgimento e responsabilizzazione dei cittadini svantaggiati.

La teoria del valore pubblico si basa sulla necessità di valutare i servizi pubblici e di raggiungere livelli più elevati di efficienza ed efficacia misurati dagli strumenti di Performance Measurement. Ciò a sua volta faciliterebbe la creazione di una cultura dell'accountability in cui il management pubblico dovrebbe essere ritenuto responsabile tanto nei confronti dei cittadini quanto nei confronti dei politici, superando un approccio statico basato su modelli top-down in cui i manager pubblici cercano di raggiungere obiettivi fissati a livello centrale dopo la misurazione delle prestazioni.

Il modello del valore pubblico cerca di conciliare la tensione tra burocrazia e democrazia. Il presupposto alla base della teoria del valore pubblico è il riconoscimento dei bisogni e delle preferenze dei cittadini, che sono i destinatari dei servizi pubblici, al fine di evitare che ogni decisione in merito alla quantità e alla qualità da erogare resti solo nelle mani dei politici, dirigenti pubblici o di aziende private.

Vining (2016), trattando dello strumento del Public agency strategic analysis (PASA), sostiene che il fondamento strategico alla base dei programmi dovrebbe avere un vincolato normativo: considerare, selezionare e raccomandare solo quelle strategie che hanno il potenziale per migliorare l'efficienza sociale. L'efficienza sociale valuta e cerca di aumentare il benessere giurisdizionale aggregato e non privilegia nessun gruppo o individuo intra-giurisdizionale rispetto a nessun altro. Pertanto, ai membri "non organizzati" o inarticolati della giurisdizione viene attribuito lo stesso peso degli interessi organizzati (i cosiddetti "stakeholder"). Idealmente, l'uso del criterio dell'efficienza sociale (attraverso l'analisi costi-benefici o sostituti pratici dove ha senso) bilancia anche il benessere degli attuali membri giurisdizionali rispetto a quello dei futuri membri giurisdizionali (dove gli investimenti di lunga durata rendono una prospettiva intergenerazionale quella appropriata). La ricerca di una maggiore efficienza sociale è sia difficile da raggiungere, sia difficile da spiegare agli attori dell'ambiente esterno, perché qualsiasi incremento positivo del valore sociale spesso consiste parzialmente, o totalmente, in costi evitati: meno criminalità, minore morbilità o minori emissioni inquinanti.

L'avvento degli algoritmi e dei big data e i progressi negli strumenti tecnologici e analitici hanno fornito opportunità per un quadro di gestione delle performance (Selten, Meijer, 2021). Ora è possibile misurare e tenere traccia di una più ampia varietà di indicatori chiave e relazioni sia nei sistemi interni che esterni per informare leader e manager in modo più tempestivo, anche in tempo

reale. Questo consente di (i) migliorare le misure dell’impatto delle azioni governative sul valore pubblico; (ii) misurare sia le conseguenze intenzionali che non intenzionali delle azioni delle agenzie sugli ecosistema in cui operano; (iii) articolare, misurare e verificare le ipotesi integrate nei modelli operativi; (iv) incorporare gli strumenti e i metodi necessari per l’analisi dei big data (modellazione statistica, modelli di data mining o machine learning); (v) imparare dal monitoraggio sistematico e di routine dell’ambiente dinamico in cui le organizzazioni si sforzano di raggiungere la loro missione (Crawford, Helm, 2009; Simonet, 2017; Ndlovu et al., 2022).

Tabella 3 - Misurazione del Valore Pubblico - elementi emersi

Misurazione orientata al Valore Pubblico in presenza di un adeguato sistema di indicatori di outcome che catturino quantitativamente il Valore Pubblico Prodotto e Percepito
<p>Problematiche emerse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Connotazione empirica del Valore Pubblico rispetto alle specifiche esigenze della comunità. Difficile standardizzazione di metodologie di misurazione che consentano comparazioni spazio-temporali - Costi elevati per misurazioni accurate - Distorsioni nelle misurazioni dovute alle influenze politiche e sociali dei gruppi dominanti - Difficoltà a catturare i fattori immateriali - Interazioni multi-attore e multi Ente che rende complessa l'attribuzione delle responsabilità - Indicatori di performance poco trasparenti e non in linea con gli obiettivi strategici

Fonte: nostre elaborazioni

3.5 La partecipazione dei cittadini

Nella dottrina considerata è emerso un generale consenso sul fatto che i cittadini dovrebbero svolgere un ruolo preminente nella ricerca sui valori pubblici.

I valori pubblici vengono prodotti quando le organizzazioni del settore pubblico soddisfano i bisogni dei cittadini (Spano, 2009) e, come nell’approccio psicologico precedentemente analizzato, rilevano l’impatto delle politiche pubbliche su come le persone” e si sentono riguardo alla società”. (Kearney, Meynhardt, 2016). Di conseguenza, una delle questioni chiave nella creazione di valore pubblico è la sua attenzione su ciò che il pubblico apprezza. Sebbene questo possa essere considerato populista e soggetto a giochi politici, è un’importante caratteristica di valore pubblico. Per questo è necessario trovare modalità adeguate a raccogliere “la voce dei cittadini”. Questo non significa o non dovrebbe significare “governo tramite sondaggi di opinione” (Spano, 2014), ma richiede abbastanza umiltà da parte di politici e dirigenti pubblici nel determinare i valori pubblici cui tende la società. Inoltre, è necessario essere in grado di interpretare e comprendere appieno ciò che il pubblico dice di

apprezzare (tenendo conto del fatto che alcune persone potrebbero non essere sufficientemente competenti per avere un'opinione informata), andare oltre le preferenze dichiarate e oltre le preferenze odierne, avere una visione del futuro e mediare tra le diverse posizioni. Ciò richiede una necessità da tradurre in risultati desiderati, quindi in obiettivi più specifici in modo tale che, se raggiunti, consentano la soddisfazione dei bisogni selezionati (coerenza interna), producendo beni ed erogando servizi.

Nel sistema complesso di relazioni che caratterizza la comunità, la visione strategica imprenditoriale del management pubblico si caratterizza per la capacità della organizzazione pubblica di rapportarsi al proprio ambiente di riferimento, capitalizzando le opportunità esterne ottenendo al tempo stesso efficacia, flessibilità e adattabilità nell'affrontare un ambiente turbolento (Soe, Drechsler, 2018; Svejvig, Schlichter, 2021; Prentice et al., 2019; Kearney, Meynhardt, 2016; Greve, 2015).

Bozeman e Moulton (2011), analizzando l'accezione di Public Value in una prospettiva di multidimensionalità, pongono l'accento sulla dinamicità propria dei "valori percepiti" nell'ambiente di riferimento. Come il mix di autorità politica ed economica si evolve continuamente, così fanno i risultati desiderati relativi ai valori pubblici. I cambiamenti dinamici nelle configurazioni istituzionali più in generale possono essere mappati insieme ai cambiamenti nei valori pubblici realizzati in un dato contesto politico, per migliorare la capacità del gestore pubblico di navigare e plasmare ambienti e organizzazioni istituzionali.

Mendez, Pegan e Triga (2022) nell'indagare le prospettive manageriali di una governance multilivello basata sul perseguimento del Public Value nell' "ambiente autorizzativo" di Moore, focalizzano alcuni elementi chiave nella gestione del rapporto con i cittadini, rilevati a partire un'indagine di percezione del Public Value perseguito attraverso i programmi di sviluppo regionale della UE. Questi elementi basano la propria efficacia sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni (Try, 2008), sulla necessità del coinvolgimento e sulla riduzione delle asimmetrie informative, proprie di un approccio spesso eccessivamente tecnocratico:

- Coerenza. È necessario un approccio coerente per gestire la creazione di valore pubblico che tenga conto della sua natura multidimensionale, per consentire una maggiore percezione positiva delle politiche ed alimentare la fiducia, il clima collaborativo e incrementare la legittimazione dal basso.
- Comunicazione. Una buona comunicazione è essenziale per raggiungere molti valori pubblici, che presuppone l'utilizzo di pratiche meno autoritarie, ma fondate sui principi del nudging, orientate alla ricerca del consenso e mediazione tra conflitti di valore percepito, che hanno dimostrato maggiore efficacia soprattutto in presenza di un ampio divario tra ciò che i governi

vogliono ottenere con le loro politiche e quanto i cittadini sono disposti a soddisfare tali desideri (Guan et al., 2021).

- Co-creazione. Riportare il pubblico nella pratica della ricerca e della gestione dei valori pubblici, attraverso innovazioni democratiche che coinvolgono la partecipazione diretta dei cittadini (Swiatczak et al., 2015)
- Capacità. Lo sviluppo delle capacità dei cittadini sarebbe importante sia per informare che per coinvolgere i cittadini nei processi di creazione di valore. Ciò implica la necessità di un'adeguata gestione delle risorse pubbliche per lo sviluppo delle capacità per coinvolgere efficacemente i cittadini, in particolare da gruppi meno impegnati politicamente ed emarginati nella società.
- Feedback continuo. Il coinvolgimento continuo nelle varie fasi del ciclo politico può migliorare l'impegno dei cittadini nella co-creazione così come i risultati della co-creazione in termini di valore, proprietà e fiducia, e sviluppare/perseguire la resilienza della comunità e uno sviluppo socio-economico sostenibile (Martin, Downe, 2014; Quinlivan et al., 2014; Mendez, C.; Pegan, A.; Triga, V., 2022; Pang et al. 2014, Sarker et al., 2022).

Bozeman è in linea con Moore sul fatto che i manager pubblici sono guidati dalla creazione della loro visione del bene comune, elencando una serie preselezionata di “valori fondamentali”. Meynhardt (2009) utilizza schede di valutazione del valore pubblico più aperte, ma guarda ancora solo a come le persone e le organizzazioni valutano alcune iniziative, servizi, prodotti o simili, lungo cinque dimensioni predefinite aprioristicamente.

Un tema poco esplorato nella ricerca è in che modo le organizzazioni pubbliche identificano i valori pubblici partendo dalla prospettiva dei cittadini nel loro specifico contesto (Vaandrager, Marks, 2022). Zavattaro e Eshuis (2021) pongono l'attenzione sul contesto discutendo dell'era della “reputazione nella pubblica amministrazione”, dove branding e marketing interni ed esterni diventano driver comunicativi fondamentali. Una solida reputazione aiuta le organizzazioni pubbliche a funzionare bene nella società mediatizzata e a realizzare effettivamente valori pubblici positivi, con forme partecipative di place branding. In questa ricerca viene rilevato anche il rischio che la reputazione si tramuti in una dimensione di “iperrealtà”, in cui è impossibile distinguere la realtà (la performance effettiva) da una simulazione della realtà (una reputazione socialmente costruita). Quando la reputazione stessa diventa il parametro principale per la valutazione delle prestazioni, allora la reputazione diventa sempre meno connessa con le prestazioni reali, e generare effetti distorsivi. Un'attenzione unilaterale alla reputazione può alterare i processi democratici quando il pubblico è visto come un gruppo di (potenziali) ambasciatori del marchio piuttosto che come

comunità. Nell'era della reputazione, le organizzazioni potrebbero anche evitare di fare cose impopolari ma necessarie per non compromettere la reputazione.

All'interno di sistemi complessi occorre far luce su come le persone attribuiscono un significato o un valore a determinate azioni, e su come la somma di tutte queste valutazioni può essere correlata tra loro, e variare nel tempo. Ciò è fondamentale dati i contesti in continua evoluzione che portano a una maggiore diversità dei bisogni, alle crescenti aspettative, al declino della deferenza alla gerarchia e all'autorità e all'emergere di una cittadinanza attiva e critica.

Le azioni dei cittadini verso la soddisfazione dei bisogni e quindi la creazione di valori non sono mai assunte sulla base di una piena conoscenza, perché la società è estremamente complessa ed è impossibile per un individuo controllare tutte le conseguenze delle proprie azioni. È estremamente utile considerare il pubblico come un sistema sociale complesso con parti interagenti o cittadini. I sistemi sociali complessi sono difficili da comprendere perché le loro parti che lavorano all'unisono mostrano proprietà che non possiedono se studiate separatamente, ovvero rivelare ciò che i cittadini apprezzano e sommare i risultati non è sufficiente per determinare i valori pubblici (Sarker et al., 2022).

Thompson e Rizova (2015) propongono una teoria che presuppone esplicitamente che i processi e i meccanismi del governo riflettano e rafforzino la mitigazione del rischio. In particolare, postulano un modello stocastico dinamico in cui i risultati attuali sono una funzione dei risultati passati e un insieme di caratteristiche stabilizzanti e buffer (procedure operative standard, budget, regole della pubblica amministrazione e simili). Se la mitigazione del rischio è ciò di cui si occupa il governo, ne consegue che gli amministratori pubblici dovrebbero essere più avversi al rischio rispetto alle loro controparti del settore privato. L'idea che il governo crei valore promuovendo la stabilità, dove la stabilità è intesa in termini di ridotta volatilità o varianza nei pay-off/risultati, collega le politiche e le pratiche pubbliche alla politica, sia a livello macro sia a livello micro, e non solo economia e finanza. Stabilire proprio tali collegamenti è fondamentale per costruire una scienza integrata e positiva della politica e dell'amministrazione pubblica. A livello macro-politico questa distinzione ci ricorda che i cittadini, a differenza degli azionisti, hanno preferenze disperate. La regola della maggioranza, insieme a preferenze disperate, significa che non esiste un'unica, migliore aggregazione dei desideri individuali. Modellare le imprese governative come insiemi nidificati di meccanismi per la mitigazione del rischio sistemico e idiosincratico, tenendo conto delle categorie di incertezza affrontate dai vari accordi, le concessioni dei processi politici e i limiti imposti dai vincoli delle risorse.

Cordery e Hay (2019) attribuiscono un ruolo preminente agli organismi istituzionali deputati al controllo di gestione, nel contribuire ad arruolare il pubblico come arbitro di valore. Tuttavia, tali

organismi sembrano generalmente organizzate per valutare l'efficienza e l'efficacia dei programmi, e non per esprimere una valutazione orientata al Valore Pubblico sugli impatti delle politiche.

La collaborazione tra imprese, governo e società civile è vitale per creare valore e raggiungere importanti obiettivi sociali. Definite da Alonso e Andrews (2019) come “accordi collaborativi multi-attore” per raggiungere un obiettivo comune, le partnership intersettoriali promettono una maggiore creazione di valore, poiché le organizzazioni di diversi settori che lavorano insieme creano nuove capacità collaborative sperimentando nuove competenze (Min et al., 2020). La diversità dei partner può migliorare i vantaggi della definizione degli obiettivi e rafforzare gli effetti target positivi, poiché i costi di sincronizzazione dello sforzo collettivo saranno inferiori nei accordi collaborativi multisettoriali con maggiore capacità amministrativa ed esperienza di lavoro in partenariato. I contratti espliciti garantiscono che il comportamento opportunistico e l'elusione siano ridotti al minimo, poiché i termini in base ai quali i partner accettano di lavorare insieme sono legalmente applicabili.

Dos Reis e Gomes (2022) hanno esaminato il processo di creazione di valore pubblico nelle interazioni pubblico-privato, in cui alcuni stakeholder possono appropriarsi di più valore di altri nell'erogazione del servizio pubblico. Considerando i PPP come accordi di governance ibridi in cui sono combinate le caratteristiche pubbliche e private: come gli incentivi valutati su base economica e su base sociale, e dove i controlli amministrativi, i diritti di decisione strategica e i diritti di proprietà sono condivisi tra partner pubblici e privati (Mayer, Yusuf, 2022). Inoltre, considerando scenari in cui gli interessi pubblici e privati possono contrapporsi in modo che i meccanismi di governance siano rilevanti per risolvere i potenziali “problemi malvagi” o conflitti di interesse che possono sorgere tra questi molteplici attori.

Diversi studi (Malacina et al., 2022) sostengono che, in questa configurazione, il valore pubblico può essere creato (distrutto) nella misura in cui gli accordi PPP raggiungono un livello elevato (livello basso) di performances di Public Value generalmente inteso nei suoi impatti complessivi, e che il valore pubblico dei PPP può essere appropriato (appropriazione indebita) nella misura in cui il valore pubblico è distribuito in modo equilibrato (squilibrato) tra gli stakeholder dei PPP.

I sistemi complessi possono essere compresi solo guardando al tutto in una “prospettiva olistica e sistemica” (Esposito, Dicorato, 2016). Il “pubblico” è l'entità sociale coerente all'interno di un'area (urbana), e le parti interagenti sono i suoi cittadini, agenzie e istituzioni. Le (inter)azioni si basano sui bisogni (conflittuali) e sui valori che detengono. Le circostanze possono produrre risultati non intenzionali o indesiderati per tutti gli interessati, ma sono comunque logici.

Bianchi propone una prospettiva dinamica delle interazioni complesse all'interno di un ecosistema in cui agiscono le organizzazioni pubbliche in rapporto all'ambiente esterno. La prospettiva dinamica della società, inquadrata come un' "ecosistema di relazioni e servizi" (Best et al., 2019), si prefigge di: (1) promuovere un dialogo proficuo e un allineamento politico tra le organizzazioni coinvolte; (2) ridurre l'ambiguità, gestire i conflitti, promuovere la fiducia e la legittimità; (3) costruire e distribuire risorse strategiche condivise come sistemi di incentivi, dati, distribuzione del potere e conoscenza per influenzare i risultati intermedi, che potrebbero sostenere la generazione di valore per la comunità; (4) inquadrare i compromessi nel tempo e nello spazio; (5) modellizzazione delle relazioni causa-effetto nella governance delle prestazioni; (6) occuparsi di beni immateriali e misure di performance non monetarie; (7) trasformare la valutazione della governance collaborativa da un evento discreto a un processo continuo, in modo da favorire un approccio orientato all'apprendimento nella governance della performance; (8) rafforzare un approccio basato sui risultati, per migliorare i forum di apprendimento nella gestione collaborativa delle prestazioni, (9) sperimentando come la governance delle prestazioni può migliorare "Processo" e "Risultati e responsabilità", come due campi cruciali per l'implementazione di collaborazioni intersettoriali (Bianchi et al., 2021).

La complessità delle articolazioni sociali, e il relativismo insito nella accezione di Valore, come richiamato nelle modellazioni di Bozeman (2007) e soprattutto Meynhardt (2009, 2015), richiama la possibilità che possano emergere valori contrastanti, esigenze contrapposte e conflitti sociali per cui il perseguimento di determinati valori come percepiti da determinati gruppi sociali, possa risultare incompatibile con il perseguimento o la conservazione del valore per altri. Il verificarsi di tali conflitti di valore pone delle responsabilità nel management pubblico, e nell'organo politico, di dover compiere delle scelte e di mediare (de Graaf, Paanakker, 2015; Piotrowski et al. 2018; Wæraas, 2018).

La "frontiera del valore pubblico" si riferisce alle possibilità del settore pubblico di realizzare simultaneamente valori multipli, in competizione, con uno stock di risorse date (Pang et al., 2014). Tipicamente, per il settore pubblico estendere la frontiera del valore pubblico richiede che un valore venga raggiunto a spese dell'altro (de Graaf, Paanakker, 2015). La ricerca sulla pubblica amministrazione ha identificato diverse strategie di mitigazione utilizzate dalle pubbliche amministrazioni per risolvere obiettivi conflittuali basati sul valore come firewall, bias, casistica, ibridazione (Anderson, Taggart, 2016; Goh, Arenas, 2020; Alexius, Cisneros Örnberg, 2015).

Gli approcci al valore pubblico sono spesso basati su reti e co-creazione, dove producono congiuntamente valore verso obiettivi comuni. Osborne (2018) afferma inoltre che il valore viene creato da come i cittadini utilizzano un'offerta di servizio pubblico e da come interagisce con le loro

esperienze di vita o da come la integrano con i loro bisogni. In questo quadro di indeterminazione e complessità Vaandrager e Marks (2022) rilevano che:

- riconoscere il valore pubblico riguarda il significato condiviso che emerge attraverso il dialogo e la riconferma nella società;
- nessun attore è in grado di imporre una definizione predefinita di valore pubblico in qualsiasi contesto;
- i governi terzi non dovrebbero, pertanto, agire in nome una loro visione il valore pubblico, ma dovrebbero monitorare e supervisionare il processo del dialogo pubblico.

A tal proposito, nel loro studio, propongono l'utilizzo di metodi basati sul sistema di tecniche Group Model Building (GMB) per suscitare i diversi modelli mentali che gli individui usano per dare un senso al loro ambiente. Tentando un'integrazione di queste diverse e parziali visioni sulla realtà delle persone coinvolte, è possibile creare una visione d'insieme condivisa. Un'esplorazione proattiva casuale, non normativa, dei bisogni che costituisce una base per i cittadini per attribuire valori nella loro comunità. Questo aiuterebbe i dirigenti pubblici a sviluppare la consapevolezza situazionale e la comprensione situazionale: la percezione degli elementi rilevanti nell'ambiente e di ciò che li influenza. Questa conoscenza strutturale aiuta a migliorare l'opportunità di politiche reattive (Vaandrager, Marks, 2022).

Nella prospettiva ampia e poliedrica della sostenibilità, Janowski et al., (2022) hanno proposto, nell'ottica della sfida della governance pubblica per lo sviluppo sostenibile, il framework Platform Governance for Sustainable Development - un sistema attuato attraverso una serie di relazioni che coinvolgono tre entità: amministrazione, cittadini e politica, e modelli di relazioni sotto diversi paradigmi di governance: amministrare, guidare e regolare secondo il paradigma burocratico; servire, coinvolgere, trasformare e legittimare sotto il paradigma consumistico; divulgare, monitorare e partecipare secondo il paradigma partecipativo; e potenziare, imparare, coordinare, creare e collaborare secondo il paradigma della piattaforma. Questa rappresentazione potrebbe facilitare una migliore comprensione degli accordi di governance e portare a una migliore progettazione (dall'alto verso il basso) o un migliore controllo della crescita emergente (dal basso verso l'alto) della governance per lo sviluppo sostenibile.

Questa cultura sposta il suo focus sugli obiettivi organizzativi, dall'efficienza interna a un focus esterno basato sull'efficacia nel soddisfare i bisogni degli utenti-cittadini. Questo orientamento verso l'esterno porta all'introduzione di una logica di processo che mira a realizzare l'efficacia degli outcome e degli impatti piuttosto che la realizzazione degli output orientando in tal senso i sistemi di Performance Management.

I bisogni insoddisfatti possono fungere da misure di efficacia, e contribuire a costruire un metodo nel dibattito intorno alle difficoltà di misurazione della performance in una prospettiva di Valore Pubblico. Il miglioramento o il soddisfacimento di tali bisogni potrebbe formare obiettivi politici che possono essere raggiunti concentrando gli sforzi politici sui meccanismi causali che impediscono loro di realizzarsi. Queste misure sistemiche sono preferibili a misure coerenti, perché le misure coerenti non sono in grado di catturare i cambiamenti nelle percezioni dei cittadini (Faulkner, Kaufman, 2018). Una volta soddisfatti i bisogni e creato valore pubblicamente condiviso, le politiche possono essere considerate efficaci.

Tabella 4 - Partecipazione degli Stakeholder - elementi emersi

Orientamento al Valore Pubblico in presenza di azioni di coinvolgimento e partecipazione nella definizione e valutazione delle esigenze e nella programmazione delle politiche
<p><u>Problematiche emerse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Diffidenza di Politici e Manager pubblici nell’incoraggiare pratiche partecipative - Necessità di focalizzare l’attenzione nel rilevare il “Valore Pubblico Comunitario Riconosciuto” - Risoluzione dei conflitti di valore perseguito tra stakeholder con interessi contrastanti - Costi organizzativi nel costruire il consenso sui programmi - Creare e rafforzare la leadership del management nel governare i processi condivisi - Stimolare la partecipazione e contrastare la carenza di interesse alle dinamiche di vita pubblica da parte degli stessi stakeholder - Riuscire a limitare l’influenza dei gruppi di interesse meglio organizzati rispetto ai gruppi più - Marginali - Adattamento ai cambiamenti dei bisogni nel contesto ambientale e istituzionale

Fonte: nostre elaborazioni

3.6 I rischi di Distruzione del Valore

Il valore viene creato e distrutto ogni volta che un individuo è chiamato a svolgere una qualsiasi attività in relazione a un servizio pubblico. In teoria, queste azioni producono disvalore (Esposito, Ricci, 2015) quando il target emergente è diverso da quello originariamente stabilito e concepito per essere raggiunto dalle azioni stesse. Ciò significa che si potrebbe capire se un certo comportamento - o un’omissione - di un politico sia tale da non creare o addirittura distruggere valore. È quindi fondamentale capire se il bene perseguito dall’agire politico è ciò che essenzialmente origina, motiva e spinge l’agire politico, cioè, in ultima analisi, qualsiasi azione compiuta nella comunità e per la comunità (Ricciardelli, Esposito, 2016).

La profonda attenzione ai rischi di distruzione di valore è amplificata dall'importanza, già ampiamente analizzata della componente di fiducia tra management pubblico e comunità amministrata, nell'obiettivo di perseguire la creazione di valore (Esty, 2016)

I rapporti complessi tra il management delle amministrazioni pubbliche, spesso non all'altezza della complessità delle sfide, e le esigenze degli stakeholder può rappresentare diversi elementi di "distruzione del valore" indagati dalla letteratura. In primo luogo, diversi autori hanno posto l'accento sulla "indisponibilità" dei dirigenti pubblici a relazionarsi con l'ambiente esterno e a tener conto dei processi di arricchimento reciproci che queste relazioni biunivoche producono sul territorio amministrato (Tabi, Verdon, 2014; Colon, Guerin-Schneider, 2015), preferendo un'impostazione di governo ancorata a modelli gerarchici con un ruolo preminente da parte dell'amministrazione rispetto agli altri attori del territorio, che, come sarà affrontato nel successivo capitolo, rappresenta il permanere di modelli di Performance Management di tipo ibrido con la permanenza di impostazioni tradizionali gerarchiche pur in contesti relazionali più evoluti e complessi orientati al raggiungimento di outcomes socialmente percepiti (Simonet, 2017).

La incapacità di comprendere il sistema di valori consolidati, ed il patrimonio culturale siano determinati sia da beni materiali che da elementi intangibili (culturali) e la difficoltà nella misurazione del valore pubblico determinato dagli elementi intangibili, conduce al disvalore dei beni/servizi culturali pubblici (Ricciardelli e Esposito, 2016). Teasdale e Dey, (2019) a tal proposito, richiamando il disallineamento tra le scelte di policy e i bisogni reali della comunità, pone particolare enfasi sull'"ignoranza" di chi è chiamato a ricoprire incarichi decisionali.

Diversi autori (Llewellyn et al., 2022; Laitinen et al., 2018) evidenziano i rischi connessi all'incapacità dei dirigenti pubblici di progettare la fornitura di servizi pubblici in maniera innovativa, non riuscendo a coinvolgere i settori più emarginati della comunità amministrata, e gli utenti più vulnerabili. Analogamente Kroll (2019) sottolinea le distorsioni nei sistemi di coinvolgimento non correttamente gestiti, nei quali i decisori pubblici sono più facilmente influenzabili dall'azione dei gruppi sociali maggiormente incisivi, a scapito dei bisogni di cittadini più svantaggiati. Come già accennato Portulhak e Pacheco (2022), dimostrano come una distorta autopercezione del Valore Pubblico riconosciuto da parte di gruppi di stakeholder possa influenzare negativamente i processi condivisi e collaborativi di co-produzione.

Chatelain-Ponroy, Mignot-Gérard, Musselin, Sponem (2018), sottolineano i rischi distorsivi nelle scelte di "valore" compiute dal management dovute all'eccessiva enfasi posta su meccanismi incentivanti che indirizzano le scelte delle governance dei processi amministrativi verso obiettivi utilitaristici, a discapito di una visione aperta e dinamica volta ad affrontare i problemi delle comunità.

Anche la Governance Collaborativa presuppone un forte elemento di rischio come dimostrato da Rosenbloom e Gong, (2013): il rischio di corruzione può infatti moltiplicarsi nel contesto di una governance collaborativa a causa dei problemi di accountability incorporati. Gli accordi di collaborazione possono rendere difficile l'individuazione e il controllo della corruzione, poiché aumenta la possibilità di collusione e la modalità della corruzione diventa più complessa come conseguenza delle attività di collaborazione. I cittadini sono preoccupati per i valori democratici, come l'uguaglianza di opportunità, la reattività, l'equità e l'accesso ai processi governativi. Pertanto, possono svolgere un ruolo nel garantire che il processo di erogazione del servizio sia pulito, equo e privo di corruzione. La governance collaborativa non solo richiede autorità e risorse condivise, ma può anche trarre vantaggio dalla coproduzione da parte di governi e cittadini in difesa contro l'abuso di potere e risorse (Swe, Lim, 2019; Williams et. al, 2022; Costanza, 2022; Varkey et al., 2022).

Walters et al. (2019) sostengono che poiché è possibile investire nello sviluppo artistico e culturale per una serie di obiettivi politici, le semplici misure economiche non sono sufficienti. Misurare il valore utilizzando un quadro di valutazione basato sui risultati può fornire i dati necessari al governo locale per comprendere meglio l'impatto del proprio investimento su una gamma di domini di valore nel tempo. Gli indicatori di valore utilizzati in tale quadro possono essere sviluppati in consultazione con le parti interessate della comunità per garantire che il pubblico sia coinvolto nel processo e che i valori riflettano il sentimento della comunità così come gli obiettivi del governo locale. che misurando i risultati annuali del programma, il governo locale deve intraprendere solo un'indagine comunitaria all'anno per accertare il ritorno sull'investimento. Se ripetuta annualmente per tutta la durata di una politica, la valutazione può fornire una misura efficace dell'impatto. La principale sfida da affrontare consiste nello scegliere il metodo più appropriato per raccogliere i dati, che sarà affidabile, robusto, replicabile ed economico.

La Misurazione della Performance potrebbe rappresentare uno strumento utile a visualizzare i Valori Pubblici se riuscisse a cogliere sia gli elementi tangibili che quelli immateriali (Angiola et al., 2013), e diventare uno strumento di reale valutazione dell'efficacia delle aziende pubbliche, piuttosto che restare confinato nella concettualizzazione del "mito" (Ricciardelli, Esposito, 2016).

- nella fase di progettazione dei servizi pubblici, la distruzione del valore può avvenire in due modi: i cittadini possono rifiutarsi di partecipare alla co-progettazione perché sottovalutano determinati servizi/progetti pubblici, oppure i cittadini possono essere respinti o travisati nel processo di progettazione del servizio pubblico da parte del management pubblico, o dalla politica. I dirigenti pubblici e i responsabili politici devono quindi apprezzare la diversità delle prospettive di creazione di valore e lavorare per migliorare l'inclusività in questa fase;

- nelle interazioni dirette e in tempo reale dei fornitori di servizi pubblici e degli utenti, il valore può essere distrutto semplicemente a causa di errori e/o carenze di competenze dei fornitori o attraverso conflitti personali tra fornitori e utenti. Le asimmetrie informative in questa fase possono essere particolarmente determinanti;
- a causa della negativa influenza delle esperienze individuali e delle aspettative. I singoli utenti possono distruggere il valore nelle loro stesse vite. Ciò può avvenire attraverso l'uso improprio intenzionale o non intenzionale delle risorse o attraverso un comportamento scorretto; oppure a causa delle frustrazioni derivate da precedenti interazioni nel processo di erogazione del servizio pubblico che possono anche produrre comportamenti disadattivi da parte degli utenti del servizio pubblico. Ciò può limitare o distruggere il proprio valore e/o esacerbare problemi individuali e sociali preesistenti;
- gli strumenti di Misurazione Pubblica non possono evidenziare, in maniera chiara e misurabile, il valore che viene generato o distrutto. Ciò si spiega con la mancanza di obiettivi strategici robusti, misurabili e validi che la Pubblica Amministrazione si è prefissata ex ante, nonché all'incapacità di comprendere il patrimonio culturale come fatto sia di beni materiali che di intangibili.

Tuttavia, nonostante l'esigenza di introdurre sistemi di innovazione tecnica e di processo per consentire una più ampia conoscenza e consapevolezza della governance, ed una più adeguata accountability, Meijer e Thaens (2021) mettono in guardia anche dagli effetti "distorsivi" dell'innovazione. Secondo questo studio, infatti, la mancanza di un adeguato controllo pubblico anche all'introduzione di innovazioni di governance rischia di produrre conseguenze contrarie all'apertura di spazi inclusivi di governance, attraverso una massiccia distrazione di risorse verso tecnologie ad elevato rischio di successo operativo, attraverso la concentrazione di potere in poche nicchie di tecnocrati in grado di gestire e manipolare i processi innovativi con rischi corruttivi più elevati, e nella scarsa diffusione di competenze tecniche negli strati profondi di popolazione, allargando i divari relazionali e accrescendo fenomeni di marginalizzazione

La letteratura scientifica ha mostrato come ai dirigenti pubblici sia affidato un compito molto più impegnativo, che è quello di coniugare questioni prettamente politiche con quelle di natura più tecnica, al fine di assicurare la creazione o la distruzione di valore pubblico (Ricciardelli e Esposito, 2016).

Nel modello degli Ecosistemi dei Servizi Pubblici le difficoltà di interazione nei sistemi complessi, causate da asimmetrie e squilibri nell'influenza e nelle informazioni, la difficoltà di mediazione tra gli interessi contrapposti, e una negativa relazione tra i servizi pubblici e gli utenti tale da non generare valore in uso, ma piuttosto distruggerlo, rappresentano una componente intrinseca e

inevitabile dell'erogazione del servizio pubblico. L'analisi strategica richiede anche un'adeguata valutazione dei rischi connessi alla produzione del valore negli ecosistemi, che rappresenta essa stessa un elemento virtuoso nei processi.

Tabella 5 - I rischi di Distruzione del Valore – elementi emersi

Orientamento al Valore Pubblico in presenza di analisi dei fattori di rischio e azioni di prevenzione
<p><u>Problematiche emerse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Errata individuazione dei target nell'adozione dei programmi di sviluppo - Carenza di fiducia nelle relazioni tra istituzioni e attori sociali - Misurazioni inadeguate e insufficienti che condizionano la riprogrammazione del ciclo della Performance - Fenomeni corruttivi - Insufficiente o errata allocazione delle risorse - Scarsa capacità innovativa rispetto all'evoluzione delle esigenze sociali - Difficoltà di mappatura dei processi ed individuazione preventiva dei rischi di distruzione - Influenze negative delle élite manageriali

Fonte: nostre elaborazioni

3.7 Conclusioni

L'analisi della letteratura ha fatto emergere l'ampia ed articolata speculazione teorica sul Public Value che non rappresenta un paradigma univoco e riconosciuto. La multidimensionalità dell'approccio, e la necessaria declinazione empirica rispetto ai contesti ambientali ed istituzionali di riferimento, pongono in risalto diverse questioni aperte nel dibattito dottrinale. In primo luogo, le caratteristiche più complesse: la difficoltà di un sistema di misurazione del Public Value, e la carente rappresentazione del Public Value all'interno delle grandezze rilevate nei processi di programmazione economico-finanziaria e budgeting. In aggiunta, la letteratura ha fatto emergere la necessità di prendere in considerazione anche strumenti operativi che prevenivano la "distruzione del Valore", o che possano fungere da ostacolo nel complicato percorso di creazione all'interno dei processi di Performance Management.

L'elemento centrale nella ricerca sul Public Value è la relazione intercorrente tra governance e stakeholder, che potrebbe essere considerato il principale fattore abilitante al perseguimento di questa prospettiva.

Per quanto riguarda le complesse connessioni tra i sistemi di Performance Management ispirati al perseguimento del Public Value (tabella 2) è emersa la difficoltà di conciliare gli obiettivi del nuovo paradigma con sistemi contabili pubblici consolidati (Moore, 2013), la cui principale finalità è il

controllo della spesa e il perseguimento degli equilibri di bilancio (Steccolini, 2019). Ancora più complesso è la rappresentazione all'interno dei documenti di programmazione economica dei fattori immateriali che concorrono in maniera decisiva al perseguimento del Valore Pubblico (Forliano et al., 2020; Bracci et al. 2021). Inoltre, le rilevazioni contabili all'interno dei sistemi di Performance Management hanno rappresentato uno degli strumenti più funzionali alle rilevazioni dei costi di “produzioni”, e, come tali utili al perseguimento obiettivi di lotta agli sprechi, di efficienza finanziaria, con scarsa considerazione degli impatti sulla comunità delle scelte di budgeting (Bracci et al. 2014; 2021). Il Financial Management, slegato dal Performance Budgeting orientato al Valore Pubblico presenta limiti anche dal punto di vista dell'accoutability, per la difficile accessibilità delle informazioni finanziarie da parte della comunità. Pertanto, è necessario che i processi di budgeting siano orientati al perseguimento del Valore Pubblico, che deve trovare adeguata rappresentazione dei documenti di programmazione. Gli stanziamenti delle risorse finanziarie devono derivare da processi di valutazione degli obiettivi perseguiti nel breve e medio periodo, secondo un approccio strategico che guida le scelte allocative in funzione del perseguimento di outcomes attesi e adeguatamente misurati (Douglas, Overmans 2020).

L'altra importante difficoltà evidenziata dalla letteratura manageriale è rappresentata dai sistemi di Misurazione e Valutazione del Valore Pubblico all'interno dei processi di Performance Management (tabella 3). La principale difficoltà consiste nel definire in fase di programmazione adeguati target di Valore e relativi indicatori coerenti con gli obiettivi di outcomes desiderati (Guarini, 2014; Bracci et al. 2014; Ricciardelli, Esposito, 2016). Questa difficoltà ha diverse connotazioni. La prima è l'influenza che l'ambiente esterno esercita nelle scelte programmatiche in cui si definiscono i sistemi di Performance Management (Spano, 2014; Marcon 2014). Più le esigenze sono complesse, più sono gli attori coinvolti, più volubile è la domanda da parte della comunità, più è difficile “disegnare” una strategia adeguata di obiettivi, target ed indicatori (Spano, 2009; Moore, 2007; Yang et al., 2022; Selten, Meijer, 2021). Inoltre, disporre di sistemi di misurazione accurati può essere molto costoso per le amministrazioni e condurre all'abbandono di questi orientamenti, soprattutto per quanto attiene i fattori immateriali (Moore, 2003; Talbot, 2011), culturali e relazionali (fiducia) che risultano determinanti per perseguire il Valore Pubblico in sistemi complessi (Salemans, Budding, 2022; Bao et al. 2012; Yang, 2016). In aggiunta, la scelta del sistema di misurazione è fortemente influenzabile dalle dinamiche interne all' “ecosistema”, in cui i rapporti di forza nei segmenti sociali, e gli interessi particolari possono dare luogo a fenomeni distorsivi (Nuti et al., 2021; Hwang, Brewer 2022; Hoglund et al. 2021). Deidda Gagliardo e Papi (2019) propongono un modello di misurazione basato su un sistema di indicatori interconnessi lungo la “piramide” di accumulazione del valore che parte dal livello individuale del personale impiegato, fino al livello istituzionale. Tuttavia, la forte

definizione empirica dei sistemi di misurazione ha fatto emergere la carenza di oggettività nei sistemi non comparabili nel tempo e nello spazio.

Una delle possibili soluzioni che si sta affermando, nella multi-dimensionalità della rappresentazione del Valore Pubblico, è l'adozione di sistemi di misurazione basati sugli indicatori BES offerti dagli obiettivi di Sviluppo Sostenibile di Agenda 2030.

Il ruolo degli stakeholder e della partecipazione rappresenta, invece, il fattore più rilevante che la letteratura manageriale ha individuato per il perseguimento del Valore Pubblico (Bozeman, Moulton 2011; Esposito, Dicorato, 2016) (tabella 4). Il coinvolgimento della comunità, nelle sue complesse articolazioni, consente di focalizzare gli obiettivi in fase di programmazione, di ri-calibrare i processi di risposta ai bisogni che tendono a mutare nel tempo (Martin, Downe, 2014; Quinlivan et al., 2014; Mendez, C.; Pegan, A.; Triga, V., 2022; Pang et al. 2014, Sarker et al., 2022), di aumentare il livello di consapevolezza degli attori operanti nel territorio e del management pubblico, e di valutare con maggiore completezza i risultati raggiunti per ri-orientare le scelte programmatiche (Soe, Drechsler, 2018; Svejvig, Schlichter, 2021; Prentice et al., 2019; Kearney, Meynhardt, 2016; Greve, 2015; Mendez, C.; Pegan, A.; Triga, V., 2022).

Affinché la partecipazione pubblica ai processi di Performance Management non sia soltanto una rappresentazione figurativa, ma abbia un'efficacia rilevante è necessario che il management pubblico rimuova barriere e diffidenze (Try, 2008; Guan et al., 2021), adottando approcci bottom-up, in luogo di stili di governo top-down. Il ruolo del management risulta ancora più determinante nelle scelte di valore da perseguire in presenza di conflitti di interessi da parte degli attori, con la necessità di coinvolgere e mediare anche le classi meno influenti, le cui domande di benessere risultano importanti per gli impatti generali (Thompson, Rizova, 2015; Bianchi et al., 2021). Per esercitare la leadership e un approccio aperto, il management pubblico deve essere in grado di sostenere i costi di rilevazione del consenso intorno alle azioni intraprese, di stimolare la partecipazione e le relazioni con i soggetti che operano nel complesso sistema in cui domande ed esigenze risultano in continua evoluzione, e soltanto attraverso una costante ed attenta connessione con le dinamiche del territorio è possibile orientare le scelte strategiche e di performance al perseguimento di Valore Pubblico che sia riconosciuto ed apprezzato (Vaandrager, Marks, 2022; Zavattaro, Eshuis, 2021; Best et al., 2019). Pertanto, affinare strumenti e modalità di relazione con gli attori molteplici e diversificati che operano nell' "ecosistema" è necessario per perseguire il Valore Pubblico

Da ultimo, la ricerca ha posto adeguata attenzione anche al tema della "distruzione del Valore" (tabella 5). Avere una accurata conoscenza dei processi amministrativi, degli attori coinvolti e dei target in cui si va ad incidere è necessario per prevenire condizioni che possono impedire o, peggio, distruggere, il perseguimento del Valore (Ricciardelli, Esposito, 2016; Esty, 2016). I principali rischi

da “non conoscenza” delle dinamiche sono l’errata individuazione dei target e dei sistemi di misurazione che ne derivano (Teasdale, Dey, 2019; Walters et al., 2019), che risulteranno essere fuorvianti ed inadeguati nel ri-programmare le scelte in funzione dei bisogni della collettività amministrata (Llewellyn et al., 2022; Laitinen et al., 2018; Kroll, 2019). Questi rischi risultano particolarmente incisivi se accompagnati da crisi di fiducia verso le istituzioni e tra i partner, con la possibilità di alimentare fenomeni di corruzioni (Rosenbloom, Gong, 2013). L’inadeguatezza del management può anche manifestarsi nella scarsa capacità di riuscire a tener conto di tutti i fenomeni che influenzano i sistemi di performance management, di non avere capacità innovativa nel re-ingegnerizzare processi non impattanti positivamente, o, peggio, esercitando un’azione rivolta al perseguimento di premialità per obiettivi non rispondenti alle reali esigenze della collettività (Tabi, Verdon, 2014; Colon, Guerin-Schneider, 2015; Simonet, 2017).

Ogni fattore di “distruzione” di Valore conduce al rischio di mancato allineamento tra esigenze della comunità e impatti perseguiti, con progressivo diradamento del Valore Pubblico Riconosciuto, e ampliamento delle distanze relazionali nel territorio (Chatelain-Ponroy, Mignot-Gérard, Musselin, Sponem, 2018).

Pertanto, nel prosieguo del presente lavoro, si ritiene necessario approfondire le modalità con cui la dimensione del Public Value ha rappresentato una tappa evolutiva importante nell’affermarsi nei paradigmi di Performance Management. Il Valore Pubblico si è imposto come frontiera nelle dinamiche interne alle organizzazioni pubbliche, e nelle dinamiche complesse di relazione con l’ambiente esterno, ai cui bisogni le organizzazioni sono chiamate a dare risposte. Proprio per perseguire le finalità di sviluppo e benessere, i processi di Performance Management hanno proposto paradigmi che si sono evoluti all’interno di indirizzi più generali di mutamento dei sistemi istituzionali ed economici, definendo forme nuove alle relazioni democratiche tra governance e comunità.

La ricerca proseguirà nel seguente modo:

1. Analisi degli strumenti normativi di Performance Management che possono essere orientati alla creazione del Valore Pubblico;
2. Analisi di un caso di studio per indagare in che maniera gli strumenti di programmazione risultano orientati al Valore Pubblico, e quali problematiche applicative emergono per gli Enti Locali, quali istituzioni maggiormente investiti dalla responsabilità di programmare lo sviluppo e perseguire il benessere delle proprie comunità, rispondendo ad esigenze complesse e mutabili.

4. EVOLUZIONE DEL PERFORMANCE MANAGEMENT NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

4.1 Introduzione

Nel presente capitolo sarà analizzata l'evoluzione dei principi di Performance Management nell'ordinamento italiano. Nella pubblica amministrazione italiana, che ha sempre mostrato caratteristiche di forte rigidità e solido ancoraggio ai principi di legalità, l'evoluzione di modelli organizzativi da un'impostazione burocratico-weberiana, fino al modello di New Public Management, e verso i più recenti sviluppi di Valore Pubblico e New Public Governance, ha sempre scontato un certo ritardo rispetto all'evoluzione del dibattito dottrinale. I processi evolutivi che hanno impresso le riforme nel sistema hanno avuto più un'origine esogena, dettata da mutamenti e condizionamenti del contesto (crisi economica, crisi dell'assetto istituzionale, vincoli comunitari), piuttosto che processi indotti dalla volontà del legislatore di avere un apparato pubblico più efficiente ed efficace nel perseguire gli obiettivi di benessere e sviluppo per la comunità amministrata.

Il processo riformatore degli anni Novanta ha avviato un percorso di progressiva innovazione con metodi propri dell'economia aziendale, a dispetto della predominanza di un modello ancorato ai principi del diritto pubblico, dove la privatizzazione ha provato a contemperare le esigenze di conservazione del principio di legittimità, con l'innovazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Occorre attendere le riforme Brunetta e Madia a partire dal 2009 per l'avvio di un vero e proprio Ciclo della Performance nel sistema pubblico, con i tratti propri del New Public Management. L'impulso innovatore, tuttavia, sconta ancora una visione universalmente negativa del sistema pubblico, per cui le principali riforme sono state adottate con spirito punitivo verso un'amministrazione pubblica impoverita dai tagli alla spesa pubblica, che ne hanno limitato il numero di unità e le prospettive di crescita salariale.

È con il verificarsi della pandemia da Covid-19 e l'avvento del programma Next Generation UE che la Pubblica Amministrazione ritrova un ruolo centrale, con la rinnovata consapevolezza della centralità dei beni pubblici e della loro corretta gestione in un momento particolarmente cruciale per le economie dei paesi occidentali. Il Valore Pubblico, al centro della nuova pianificazione prevista dai Piani Integrati Attività e Organizzazione rappresenta la prima forma di allineamento dell'ordinamento al dibattito dottrinale, e alla necessità di indirizzare in maniera organica le risorse

degli Enti Pubblici verso obiettivi di sviluppo sostenibile, attraverso metodologie partecipate e di programmazione bottom-up.

Nell'analisi storica, oltre alla rassegna dei modelli organizzativi e dai principi normativi, sarà posto l'accento sui seguenti aspetti che rappresentano il cuore della ricerca:

- Il Valore Pubblico come finalità della Pianificazione Strategica delle Aziende Pubbliche;
- Coerenza dei Sistemi contabili a supporto della strategia;
- Ruolo dei cittadini e stakeholder nelle fasi del ciclo della performance.

4.2 Dall'approccio burocratico alle riforme anni Novanta

Il tema della applicazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità nell'azione della Pubblica Amministrazione italiana ha rappresentato un campo di discussione tra i più animati nel dibattito pubblico, economico e politico. Soprattutto a partire dagli anni Novanta, il processo riformatore del sistema pubblico si è affermato in una stagione permeata da una profonda crisi economica ed istituzionale che ha alimentato un forte senso di sfiducia verso la pubblica amministrazione, alimentato da frequenti casi di *maladministration*. Percepita come una macchina burocratica inefficiente e foriera di sprechi di risorse pubbliche, nonché alveo in cui si alimentavano fenomeni corruttivi e clientelari, la PA italiana ha attraversato riforme che hanno provato ad alimentarsi dei principi ispirati dalle teorie manageriali pubbliche, ma che hanno fatto sempre fatica a radicarsi in un contesto profondamente conservativo (c.d. resistenza al cambiamento), e condizionato da una percezione ambientale negativa, e dalla scarsità di risorse pubbliche dovute a politiche di austerità.

Fin dall'unificazione il principio cardine cui si è ispirata la amministrazione pubblica italiana è stato il principio di legalità e di conformità alle norme. Principio di chiara derivazione weberiana, che teneva in considerazione unicamente il dettato normativo formale, tralasciando del tutto l'aspetto sostanziale del fine perseguito. Lo stesso sistema di controlli esercitato dalla Corte dei Conti, agli albori dello stato unitario, era concentrato sulla vigilanza del rispetto del principio di legalità da parte delle amministrazioni. Se può apparire del tutto pleonastico evidenziare l'ispirazione burocratica e adempimentale dell'amministrazione pubblica e dei controlli in essa istituiti nel periodo post-unitario, è rilevante sottolineare come tali principi siano rimasti formalmente immutati fino alle riforme degli anni Novanta, e ancora oggi, nonostante un rapido susseguirsi di riforme, conservino un ancoraggio radicato.

Tuttavia, è da segnalare come, almeno nelle intenzioni normative, i principi di efficienza, efficacia ed economicità nella gestione della spesa da parte dell'amministrazione pubblica abbiano

trovato una primitiva forma di controllo “del merito” a partire dalla Riforma De’ Stefani del 1923, con l’introduzione della Legge di Contabilità Generale Stato (R.D. n. 2440 del 1923) ed il suo Regolamento (R.D. n. 827 del 1924). Nella Riforma De Stefani, infatti, disponeva che le ragionerie vigilassero per la “parsimoniosa e corretta gestione dei fondi autorizzati per le spese delle varie amministrazioni”, ed il Regolamento attuativo, prevedeva controlli che avrebbero dovuto affermare una gestione condotta nei “modi finanziariamente più proficui”. Questa primigenia forma di controllo sulla qualità della spesa era affidata alla Ragioneria Generale dello Stato, connotandone la natura.

Con la caduta del fascismo, la trasformazione della forma di stato in Repubblica, ed il varo della nuova Costituzione non muta l’imprinting di modello burocratico weberiano. Benché nel testo della Costituzione ci siano pochi riferimenti all’attività della Pubblica Amministrazione, la nuova fase repubblicana si avvia in un sistema di strutture burocratiche organizzate in continuità con il passato, ma in un contesto di economico e sociale in cui lo Stato copre direttamente una vasta gamma di bisogni e servizi per la comunità.

La pubblica amministrazione, pertanto, acquisisce nella nuova esperienza repubblicana, una rilevante responsabilità nell’erogazione dei servizi e nel perseguimento di finalità sociali. I principi sanciti nell’art. 97 della Costituzione di buon andamento e imparzialità, tuttavia, non troveranno piena applicazione finché le evoluzioni del contesto sociale non faranno emergere l’esigenza di una amministrazione pubblica in grado di gestire e soddisfare interessi via via più complessi.

Con gli anni Novanta si apre una lunga fase riformatrice che taluni studiosi (Mongelli, Romanazzi, 2021) hanno definito “permanente” poiché il processo avviato è in continua evoluzione. Questo processo ha visto una progressiva contaminazione di principi aziendali profit-oriented nel sistema pubblico, al fine di mutuare strumenti in grado di migliorare la gestione delle risorse pubbliche e limitare i fenomeni corruttivi che avevano contraddistinto la stagione politico-istituzionale di quel periodo storico. Con la Legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, i principi di efficienza, efficacia ed economicità fanno il loro ingresso nell’ordinamento, e vengono stabiliti i primi criteri nella relazione tra amministrazione e comunità amministrata. Con questa legge, infatti, alla funzione sovraordinata del potere pubblico nella tutela dell’interesse generale, si affianca un ruolo, parimenti importante, che vede l’amministrazione agire in ambito privatistico e contrattualistico sullo stesso piano degli attori privati, economici e sociali. Questa svolta segna una tappa importante nel processo di progressiva privatizzazione del sistema economico che ha animato il processo riformatore della pubblica amministrazione, sulla scia del paradigma NPM che vedrà progressivamente e pienamente affermarsi nell’ordinamento con le riforme future.

Successivamente il processo innovativo, nel solco del processo di “aziendalizzazione” della pubblica amministrazione, prosegue con il Dlgs 29/93 (successivamente superato dal D.lgs.

165/2001) con cui si introducono importanti novità per avviare la cultura dei controlli collegati alla valutazione dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa. In particolare, vi è l'istituzione dei servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione che avrebbero dovuto esercitare il controllo sul perseguimento di obiettivi e sulla corretta gestione di risorse pubbliche. Vengono introdotti, inoltre, la privatizzazione del rapporto di lavoro, la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione, nonché una riforma del ruolo dirigenziale per incentivare lo sviluppo di capacità manageriali e di responsabilità da parte dei responsabili della gestione.

Questo avvio del processo riformatore ha visto il tentativo del legislatore di contemperare l'approccio adempimentale con la cultura del risultato, con l'introduzione di strumenti privatistici e aziendali nell'organizzazione pubblica, a partire dalla analisi e misurazione di risultati, valutazione dei costi degli uffici e verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti. La difficile gestazione di queste innovazioni si tradotta in un'implementazione assolutamente formale, dove le funzioni di controllo interno erano ancora del tutto sganciate da un sistema di programmazione e di visione strategica, riducendosi anche esse ad un ruolo marginale e puramente adempimentale.

Già dagli anni Novanta, l'esigenza di governare una fase di grandi cambiamenti sia in prospettiva istituzionale che economica dell'intero sistema pubblico ha portato all'adozione di modelli gestionali e tecniche appartenenti al mondo delle imprese. Il sistema di PCV (*Programmazione, Controllo, Valutazione*) fu percepita come una scelta obbligata per rispondere all'esigenza di gestire l'incertezza del futuro attraverso il contenimento dei rischi, e la conservazione o creazione di nuovo Valore Pubblico (Ziruolo, 2018).

A dispetto delle premesse, questo processo di evoluzione non è stato rivolto alla creazione di Valore, bensì a rispondere alla necessità di contenimento della spesa pubblica (spending review e tagli lineari), per venire incontro alle esigenze di stabilità finanziaria del bilancio dello Stato e delle amministrazioni territoriali, dettate prevalentemente dagli squilibri macroeconomici, oggetto di monitoraggio per il rispetto dei vincoli europei.

L'imposizione di tagli alla spesa pubblica comportava anche la necessità di "qualificare" la spesa e renderla maggiormente funzionale al perseguimento di obiettivi programmatici e amministrativi a tutti i livelli.

Il 2 luglio 2010, la Ragioneria Generale dello Stato ha diramato una Circolare, la n.28, avente per oggetto: "Previsioni di bilancio per l'anno 2011 e per il triennio 2011 – 2013. Budget per il triennio 2011 – 2013".

Questa Circolare, trasmessa ai Ministeri, riportava in premessa la necessità di implementare al meglio le nuove disposizioni normative contenute nella L. 196/2009, in un periodo della storia recente attraversato da una forte contrazione della spesa pubblica, dovuta al perdurare e aggravarsi della crisi

finanziaria di quegli anni. In quel periodo le Pubbliche Amministrazioni hanno attraversato una stagione di pesantissimi tagli lineari, con il Decreto-legge 78/2010 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, con cui si avviava una rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica.

In quel contesto di pesantissima pressione sui saldi di finanza pubblica, si manifestava l'esigenza di rafforzare il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione delle risorse e dei conti pubblici, rendere più evidente la programmazione di medio-termine e aumentare la "significatività della decisione dell'allocazione delle risorse pubbliche, attraverso un più immediato collegamento tra la finalizzazione degli stanziamenti di bilancio e gli obiettivi perseguiti con le politiche adottate". La Legge 196/2009, rappresentava la risposta legislativa a queste esigenze di associare alla scure dei tagli alla spesa, una maggiore consapevolezza e valutazione nel processo di allocazione delle risorse. La stessa Circolare 28/2010, infatti, indicava in quel provvedimento legislativo il "rafforzamento dell'importanza della misurazione e valutazione dei risultati perseguiti con la spesa pubblica e dell'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica".

Al Punto 3 della Circolare 28/2010 si parla, invece, espressamente di Budget nelle previsioni di bilancio, riferendo della novità introdotta dalla L. 196/2009 che all'art. 21, comma 11, lettera f) sancisce, infatti, che le informazioni rese dal bilancio siano integrate con la rappresentazione, per ciascuno stato di previsione, del budget dei costi della relativa amministrazione e con il prospetto di riconciliazione delle previsioni economiche con quelle finanziarie.

"Nell'ottica di una sempre maggiore integrazione tra i sistemi di contabilità economica e finanziaria, le Amministrazioni centrali dello Stato, per la prima volta, sono tenute anche alla formulazione delle previsioni economiche avendo come periodo temporale di riferimento il triennio. Le previsioni economiche saranno predisposte secondo le tre ottiche della contabilità economica analitica: per natura, in ordine alle caratteristiche fisico-economiche dei costi rilevabili con riferimento al Piano unico dei conti; per struttura organizzativa in relazione ai centri di costo; per finalità o destinazione in base alla nuova classificazione per Missioni e Programmi"³.

I sistemi di Financial Management (FM) e Performance Management (PM) sono due facce della stessa medaglia, entrambi sono focalizzati a ottimizzare gli obiettivi di Resource Management all'interno del quale si dipanano il sistema di Budgeting e la gestione delle attività di governo, soprattutto nelle fasi di scarsità e di contrazione delle possibilità di spesa, come descritto nella Circolare n. 28/2010.

³ Cfr. Ragioneria Generale dello Stato, Circolare n. 28 del 02/07/2010, par. 3 Budget Economico, pag. 4-5

Il Resource Management (FM + PM), nel suo insieme, sconta diversi ostacoli applicativi nella realtà, soprattutto nella sfera della governance dei processi a livello politico: il budget è spesso considerato un fondo di risorse comuni da cui attingere per realizzare i propri scopi, senza considerare alcun costo (“la tragedia dei beni comuni”); le distorsioni introdotte dal “ciclo elettorale”, che impediscono la definizione adeguata delle priorità strategiche, e, da ultimo l’asimmetria informativa propria dei processi di governo, che può impedire un’efficiente allocazione delle risorse (Campos, Pradhan, 1996).

FM e PM condividono, in linea di principio, il medesimo schema applicativo in ordine agli obiettivi chiave da raggiungere: definizione di obiettivi strategici e relativo stanziamento di risorse, assegnazione della responsabilità del livello di governance istituzionale (centralizzato, decentralizzato, delegato), definizione di un sistema di misurazione dei risultati conseguiti per l’acquisizione di informazioni utili nei diversi processi, sistemi di incentivi e sanzioni per i responsabili delle linee attuative.

Nonostante questa teorica condivisione di punti di forza e punti di debolezza tra i due sistemi, la cui integrazione è “spinta” dal dettato normativo a più riprese, come è stato precedentemente riportato nell’enucleazione legislativa e di soft law che ha sempre richiamato la necessaria integrazione e coerenza tra i due Cicli, nell’applicazione pratica, questi strumenti di Public Management si implementano in maniera parallela e non integrata.

Il Ciclo finanziario (FM) ha privilegiato le fasi di budgeting particolarmente concentrate sugli stanziamenti finanziari, sull’attenzione ai flussi di cassa, sulla cura dell’entrata e della spesa, sul recupero crediti e sulla gestione dei rischi finanziari e di tenuta degli equilibri contabili; parallelamente: gli aspetti di pianificazione strategica, valutazione e feedback dei risultati sono stati sempre più marcatamente ad appannaggio del Ciclo della Performance, senza che i due sistemi conoscessero una simbiosi pratica che sintetizzasse i livelli di ottimizzazione di entrambi.

Tra le barriere che suddividono i due sistemi è cruciale il ruolo del decisore politico, a cui è demandata la responsabilità di valutare gli interessi pubblici e di “scegliere” in funzione delle esigenze attuali e future della comunità amministrata. Spesso compagini politiche frammentate ed eterogenee hanno la necessità di trovare punti di sintesi e convergenza su valori vaghi e generali piuttosto che su programmi frutto di valutazioni comparative e supportati da analisi costo/benefici ben ponderate.

Usufruire di una base di valutazioni analitiche approfondite e corroborate dai dati, infatti, comporterebbe una chiara identificazione dei programmi amministrativi, nonché una chiara indicazione dei soggetti maggiormente avvantaggiati nel “gioco” politico, e richiederebbe una forte integrazione politica fra i responsabili della governance nel riuscire a concordare obiettivi, traguardi

e standard realistici e misurabili con altrettanta specifica identificazione di “chi guadagna e chi perde”. Questo articolato quadro di responsabilità a livello di governo è altamente complesso da attivare, soprattutto nella dimensione locale, dove l’individuazione dei soggetti è più immediata, pertanto risulta più agevole, nella definizione di piani e programmi il “conforto dell’ambiguità” (Pollitt, 2001).

Altri ostacoli concretamente riscontrabili nella pratica necessità di integrazione tra i due sistemi è il differente approccio “culturale”, spesso indotto dal clima politico legislativo, e dal quadro adempimentale. Se la sfera di FM è maggiormente indotta al rispetto di vincoli e responsabilità di tenuta degli equilibri, la PM aspirerà invece a voler soddisfare profondi valori di impatto sociale, creando piuttosto che integrazione una dicotomia e finanche un contrasto tra i due approcci.

Il possibile punto di incontro è nella commistione tra le due esigenze: l’oculata gestione finanziaria è più facilmente perseguibile se l’utilizzo delle risorse viene indirizzato verso il perseguimento del Valore Pubblico. Contemporaneamente gli obiettivi di crescita sociale diventano realistici e perseguibili entro la cornice della sostenibilità finanziaria.

La spesa e l’allocazione delle risorse, come già accennato precedentemente, sconta un’ulteriore difficoltà di misurazione dell’impatto sociale. Ciò avviene perché gli orizzonti di impatto hanno abbracciano una visione a lungo o lunghissimo termine, su cui è difficile misurare l’efficacia delle risorse stanziare per il perseguimento di detti obiettivi, oppure perché talune esigenze potrebbero risultare “anti economiche” ma ugualmente necessarie da finanziarie. Ecco perché l’organo politico deputato all’assunzione delle “scelte” nella definizione degli obiettivi deve tener conto della prima condizione nel riuscire a collegare adeguatamente obiettivo/budget/misurazione impatto, e deve anche saper “valutare” non asetticamente i numeri che possono venir fuori da un’analisi degli indicatori di economicità ed efficacia.

4.3 Il Ciclo della Performance nelle riforme Brunetta e Madia

La piena applicazione dei concetti di performance e l’introduzione del performance management ispirato ai concetti del NPM nel sistema pubblico italiano avviene con la riforma “Brunetta” del 2009. Prima della suddetta riforma, al fine di contestualizzare lo scenario nel quale tali norme sono state concepite e promulgate, è interessante citare il D.L. 112 del 25.06.2008. All’interno di questo Decreto-legge che conteneva una serie di misure rivolte alla liberalizzazione di settori economici strategici e alla semplificazione, trova spazio un intero Capo dedicato al contenimento della spesa per il pubblico impiego. Nello specifico viene irrigidito ulteriormente il blocco del turn-over nella pubblica amministrazione e, soprattutto, vengono stabilite decurtazioni (in

verità minime) sulla retribuzione per il personale in caso di malattia. Entrambi questi provvedimenti danno una rappresentazione esemplificativa del contesto culturale e dell'impostazione ideologica nel quale si innestavano i provvedimenti successivi nel periodo 2008-2009. Il Dl 112/2008 infatti fu comunemente definito "decreto anti-fannulloni" e il personale della PA, quale maggiore fattore produttivo delle aziende pubbliche, era considerato più un costo da contenere il più possibile, anziché una risorsa su cui investire anche per limitare fenomeni di assenteismo, demotivazione, e inefficienza che pure avevano condizionato il dibattito pubblico sul sistema amministrativo. Inoltre, la presenza fisica in ufficio veniva consacrata in maniera esplicita come elemento su cui basare la produttività del dipendente pubblico.

Nell'alveo di un clima di profonda sfiducia verso la pubblica amministrazione e i suoi dipendenti, si avviò la stagione del ciclo della Performance con il D.lgs. 150/2009, che puntava a incardinare ancora più profondamente la cultura della valutazione, della misurazione del merito, dell'imparzialità della valutazione attraverso la figura degli Organismi Indipendenti di Valutazione, di nomina spettante all'organo politico. Seguendo i modelli NPM viene chiesto alle Pubbliche Amministrazioni di adottare un Piano della Performance, con la predeterminazione di obiettivi da perseguire, con indicatori utili alla misurazione, e la valutazione a posteriori dei risultati raggiunti, cui far dipendere la retribuzione di risultato per Dirigenti e dipendenti, secondo una finalità incentivante che avrebbe dovuto elevare la produttività e premiare le eccellenze.

In continuità con la riforma Brunetta, sono intervenuti i Decreti legislativi n. 74 e n. 75 del 2017, noti come "riforma Madia", anch'essi approvati in un clima di contrasto ai "furbetti del cartellino", che hanno previsto un inasprimento delle norme sanzionatorie in casi di assenze ingiustificate e false timbrature. In generale i decreti del 2017 hanno rappresentato un affinamento delle norme previste nella riforma precedente, nonché una spinta ancora più vigorosa verso la cultura della misurazione della performance e il perseguimento degli obiettivi. Mentre nella previsione iniziale del ciclo della performance del D.lgs. 150/2009, si delineavano due livelli di performance: individuale (legata ad obiettivi e risultati conseguiti dal singolo), ed organizzativa (legata al settore di appartenenza, o team), nella riforma Madia si introduce la possibilità di valutazione della "performance" ad un livello più elevato, istituzionale che investe, pertanto, anche le scelte di policy e l'impatto delle politiche e i programmi sul territorio e nei confronti della comunità amministrata, ipotizzando una possibile valutazione della "economicità sociale" (Cassandro, 1963). Tali previsioni, pur trovando tuttora difficile attuazione, hanno rappresentato l'avvio di un percorso di coinvolgimento degli stakeholder nelle fasi di valutazione che ha visto l'introduzione di una possibilità di rendicontazioni non strettamente economico-finanziarie aperte al contributo attivo della comunità amministrata nelle sue varie articolazioni. Anche quest'ultimo aspetto, specie nella sua

implementazione spesso incentrata in attività di customer-satisfaction è pienamente incardinato nei principi del NPM.

Un aspetto rilevante della riforma Madia, circa gli aspetti di programmazione e organizzazione strategica delle risorse, sono rappresentate dalle innovazioni apportate nella programmazione delle risorse umane, attraverso il Programma Triennale dei fabbisogni e l'accento posto sulle competenze, ed il superamento della "dotazione organica". Documento fondamentale nelle politiche di gestione delle risorse umane negli Enti, il PTFB ha la funzione, di *ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance*. Questa funzione, introdotta nel D.lgs. 165/2001 dal D.lgs. 75/2017, segna un cambio di passo non indifferente sull'importanza che la "risorsa umana" rappresenta all'interno della PA. Se fino all'emanazione della Riforma Madia, la programmazione del fabbisogno di personale era finalizzata al rispetto del limite di contenimento della spesa del personale, e l'organizzazione si limitava al concetto di "dotazione organica", l'esigenza di ottimizzazione delle risorse al fine del perseguimento degli obiettivi di Performance, evolve nella necessità di valorizzazione delle capacità organizzative e delle competenze del Personale come valore aggiunto nel processo di creazione del Public Value.

Dopo una stagione di blocchi alle assunzioni di personale, e una discussione pubblica spesso mortificante sul ruolo e l'importanza del personale impiegato nelle PA, che ha condizionato le scelte politiche durante la stagione dei "tagli lineari", finalmente si è compresa la strategicità del fattore umano nel conseguimento degli obiettivi di Governo del territorio.

La logica del *turn over*, della compressione delle spese, non del tutto superata, vede un concreto segnale di svolta con il Decreto Legge 34/2019, con il quale il legislatore ha inteso concedere agli Enti più virtuosi la possibilità di superare le limitazioni legate al *turn over*, compatibilmente con il rispetto dell'equilibrio di bilancio, fino ad una soglia di spesa del personale determinata (in funzione della fascia demografica) rapportata alla media delle entrate correnti negli ultimi tre rendiconti approvati⁴.

La rinvigorita importanza del "fattore umano", una nuova analisi dei fabbisogni in termini di *skills*, la capacità di organizzazione di queste per ridisegnare il ruolo della PA in contesti innovativi, con una preponderante importanza dei fenomeni comunicativi e partecipativi attuali, trovano finanche cittadinanza all'interno del CCNL 2016/2018 Comparto Funzioni Locali, sottoscritto il 21 maggio 2018.

⁴ A tal proposito si consideri l'art. 1, comma 853, della L. 160/2019, il DM del 17/3/2020 e le diverse circolari attuative della Ragioneria Generale dello Stato - MEF - RGS - Prot. 12454 del 15/01/2021 - U

Questo contratto nazionale, dopo una stagione di blocco dei rinnovi contrattuali, riconosce per la prima volta in uno strumento negoziale, la necessità per la PA di valutare la qualità dei profili professionali oltre il dato squisitamente numerico, o l'inquadramento nelle aree e categorie contrattuali, ma facendo emergere l'importanza dei *“processi di innovazione del lavoro pubblico, al fine di valorizzare e migliorare le attività di informazione e di comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni”*, per i quali *“sono previsti distinti specifici professionali idonei a garantire l'ottimale attuazione dei compiti e funzioni connesse alle suddette attività”* (art. 18 bis, comma 1, del CCNL 2016/2018). Ancora, lo stesso art. 18 bis del succitato CCNL fa esplicito richiamo all'importanza dei modelli organizzativi e alle specifiche competenze *“Nell'ottica di garantire la coerenza delle prestazioni lavorative con i modelli organizzativi degli enti, questi ultimi individueranno, anche per ciascuno dei settori suindicati e tenuto conto dei rispettivi fabbisogni, “profili professionali”, che definiscano la tipologia della prestazione lavorativa, le specifiche competenze richieste, nonché i requisiti culturali e professionali necessari per l'espletamento delle relative attività, tenendo conto anche della normativa di settore”* (art. 18 bis, comma 3. del CCNL 2016/2018).

Il Dipartimento per la Funzione Pubblica, secondo le previsioni degli articoli 6 e 6-ter del D.lgs. n. 165/2001, come novellati dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 75 del 2017, ha pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 173 del 27 luglio 2018 le *“Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA”*.

Questo documento asserisce che il PTFB va predisposto *“in coerenza e a valle dell'attività di programmazione complessivamente intesa”* che, oltre ad essere una prescrizione normativa a cui attenersi, è alla base delle regole costituzionali di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. I dipendenti della PA non sono solo matricole che popolano un allegato della dotazione organica, ma rappresentano un fattore produttivo *“strategico”*, una delle *“cinque condizioni abilitanti”*, riferite alle competenze di tipo tecnico-manageriale, necessarie al perseguimento del Valore Pubblico,

Il PTFB rappresenta uno strumento imprescindibile di un apparato/organizzazione chiamato a garantire, come *“corollario del generale vincolo di perseguimento dell'interesse pubblico, il miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese”*.

Ne deriva che, così come il ciclo di gestione della performance, declinato nelle sue fasi dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009, deve svilupparsi in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, il piano triennale dei fabbisogni di personale deve svilupparsi, nel rispetto dei vincoli finanziari, in armonia con gli obiettivi definiti nel ciclo della performance, che a loro volta sono articolati, ai sensi

dell'articolo 5, comma 01, del decreto legislativo n. 150 del 2009 in “obiettivi generali”, che identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, e “obiettivi specifici” di ogni pubblica amministrazione⁵.

A tali finalità le Linee di indirizzo del DFP, pongono l'accento su criteri innovativi per il reclutamento delle risorse umane da impiegare nei processi di perseguimento del Public Value “che privilegino l'individuazione di figure e competenze professionali idonee ad una pubblica amministrazione moderna, nel rispetto dei principi di merito, trasparenza ed imparzialità, focalizzando l'attenzione sull'introduzione di strumenti volti a valorizzare le attitudini e le abilità richieste per lo svolgimento delle attività e delle responsabilità da affidare, in aggiunta alle conoscenze”.

Il nuovo paradigma di riferimento, relativo alle procedure di reclutamento di Personale, considerato a tutti gli effetti una risorsa “limitata” nelle possibilità di ricambio generazionali (tenendo presente che al momento dell'elaborazione delle Linee di indirizzo del DFP era ancora vigente il regime del limite del turn over), responsabilizza l'intera PA, ed in particolare la Dirigenza, a non programmare le assunzioni attraverso meccanismi meramente sostitutivi, ma in coerenza con le necessità reali, attuali e future.

Nell'applicazione pratica di tali principi, secondo il DFP, al fine di rendere i processi di reclutamento delle migliori competenze, funzionali al perseguimento dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche per meglio conseguire gli obiettivi di *Performance*, di cui all'art. 6 del D.lgs. 165/2001, “ciascuna amministrazione dovrebbe, in sede di disciplina del proprio ordinamento professionale, tenere conto di:

- possibilità di raffronto con gli ordinamenti professionali vigenti in altri settori pubblici e privati o in altre pubbliche amministrazioni dei Paesi europei, nel rispetto della normativa contrattuale del comparto;
- efficacia ed appropriatezza dei propri profili professionali con riferimento all'organizzazione del lavoro, alle funzioni e alla struttura della propria amministrazione, nell'ottica di bilanciare l'esigenza di convergenza con quella di valorizzare le proprie specificità;
- declaratorie di area o categoria, in relazione ai cambiamenti dei processi lavorativi, indotti dalle innovazioni di servizio o processo e dalle nuove tecnologie, ed alle conseguenti esigenze di fungibilità delle prestazioni e di valorizzazione delle competenze professionali. Si considerino ad esempio i fabbisogni di nuove professioni e competenze professionali necessari per l'implementazione d'innovazioni legislative o di policy, che hanno impatto su gran parte delle

⁵ Dipartimento Funzione Pubblica, Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA, Pubblicata in Gazzetta Ufficiale- Serie Generale n. 173 del 27 luglio 2018 (pag.3)

pubbliche amministrazioni quali: il CAD e il Piano Triennale per l'informatizzazione delle PA (gestore di progetto/project manager; gestore della sicurezza ICT/ICT security manager; progettista di esperienza utente/user experience designer; esperto di dati/data scientist); il codice degli appalti e la nuova politica delle infrastrutture (gestore di progetto complesso; gestore di rete); la politica di coesione e la gestione dei fondi SIE (gestore di programma/program manager; gestore di progetto/ project manager/gestore del rischio/risk manager; specialista di appalti, di aiuti di stato, di normativa comunitaria, di contabilità e finanza);

- contenuti dei profili professionali in relazione ai nuovi modelli organizzativi;
- possibilità di rappresentare e definire in modo innovativo i contenuti professionali, di individuare nuove figure o di pervenire alla definizione di figure polivalenti, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo e di incentivare comportamenti innovativi.”

Le amministrazioni dovranno, quindi, individuare i profili professionali in coerenza con le funzioni (missioni) che sono chiamati a svolgere, della struttura organizzativa, dei processi e, non da ultimo, delle relazioni interne ed esterne e del codice etico e comportamentale.

I profili professionali dovranno tenere conto del grado di responsabilità connesso a ciascuna posizione e, quindi, del posizionamento all'interno dell'organizzazione, delle relazioni richieste, delle attività da svolgere, degli strumenti da utilizzare (job description). Occorre, poi, definire le competenze richieste per ciascun profilo professionale in relazione alle conoscenze, alle capacità e alle caratteristiche comportamentali.

La corretta individuazione dei profili professionali consente, poi, nella fase del reclutamento, di avere migliori strumenti per selezionare le risorse umane adeguate e per meglio finalizzare la scelta dei candidati.

Si rimarca, quindi, il principio di definire un ordinamento professionale coerente con i principi di efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, tenendo altresì conto delle esigenze di flessibilità e di priorità derivanti dalla catena degli obiettivi, da quelli nazionali a quelli strategici ed operativi, individuando, ove necessario, nuove figure e competenze professionali.”⁶

Come già rappresentato precedentemente, l'analisi dei fabbisogni è il primo step di qualsiasi politica programmazione operativa. Anche per quanto riguarda le fasi di reclutamento del personale è necessario interrogarsi sugli obiettivi che il vertice amministrativo intende perseguire, superando

⁶ Dipartimento Funzione Pubblica, Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA, Pubblicata in Gazzetta Ufficiale- Serie Generale n. 173 del 27 luglio 2018 (pag. 19-20)

l'approccio sostitutivo, al di là degli aspetti relativi ai limiti finanziari e normativi che impongono un'attenzione più marcata sugli aspetti qualitativi delle competenze.

Probabilmente sarebbe più utile valutare le politiche assunzionali, in un'ottica di performance dell'Ente, non limitandole al fabbisogno di personale, ma caratterizzandole come fabbisogno di *skills*.

Il Piano della Performance, previsto dall'art. 10 D.lgs. 150/2009 è il documento programmatico triennale definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, redatto e pubblicato sul sito istituzionale entro il 31 gennaio di ogni anno.

Il Piano individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi ed i relativi indicatori assegnati al personale dirigenziale.

L'art. 3 del D.lgs. 150/2009 fissa i principi generali sottesi all'introduzione della Performance nell'ordinamento, ed in particolare il comma 1 individua i particolari intendimenti del legislatore:

- miglioramento della qualità dei servizi offerti;
- crescita delle competenze professionali attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri;
- trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento;

In primis l'art. 4 del D.lgs. 150/2009, dove, novellando il Ciclo della Performance, il legislatore sancisce che Lo sviluppo di un ciclo di gestione della performance, deve avvenire “in modo coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio”, rendendo evidente il “collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse”. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

- a. definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b. collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c. monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d. misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e. utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f. rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi”.

Il Piano della Performance è uno strumento per:

- supportare i processi decisionali, favorendo la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi, in funzione del miglioramento del benessere dei destinatari diretti e indiretti (creazione di Valore Pubblico);
- migliorare la consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi dell'amministrazione, guidando i percorsi realizzativi e i comportamenti dei singoli;
- comunicare anche all'esterno (accountability) ai propri portatori di interesse (stakeholder) priorità e risultati attesi;

La "misurazione" della Performance, a tutti i livelli, viene definita attraverso il Sistema di Misurazione e Valutazione (art. 7 D.lgs. 150/2009) adottato dalla PA, aggiornato annualmente, dove vengono definite le modalità attraverso cui misurare, valutare i risultati raggiunti e chiudere il Ciclo della Performance attraverso il contributo informativo e quantitativo attraverso la Misurazione e Valutazione, le cui conclusioni confluiscono nella Relazione sulla Performance e costituiscono il punto di riavvio del Ciclo per la successiva programmazione.

La Performance Organizzativa, stante il dettato normativo, è orientata alla valutazione:

- delle politiche che si intendono attuare, collegate alle esigenze delle collettività locali;
- dei progetti avviati, che dovranno essere misurati;
- dei livelli di soddisfazione della cittadinanza e dell'utenza;
- dell'efficienza, efficacia, qualità dei servizi offerti, valutati considerando anche le risorse messe a disposizione;
- degli impatti che si producono sulla società e sulle collettività locali.

La Misurazione, che deve tendere alla massima oggettività dei dati, presuppone la definizione di *indicatori* utili alla misurazione, formule riferite a grandezze misurabili, da cui partire per la quantificazione dei valori di partenza (baseline), e dei valori-obiettivo (target), fissando in anticipo i valori intermedi entro cui eventualmente attestare la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo, in termini qualitativi, quantitativi e temporali.

Rimandando a trattazione successiva l'approfondimento circa il Sistema di Misurazione e Valutazione, il ruolo fondamentale esercitato dagli Indicatori per ciascuna dimensione della Performance, è d'uopo sottolineare come la Performance Organizzativa abbia un marcato carattere di multidimensionalità, dovuto all'ampiezza della porzione di "Valore Pubblico" che intende misurare.

La *performance organizzativa*, nelle Linee Guida del DPF del 2017, adattando l'applicazione agli Enti Locali delle indicazioni rivolte ai Ministeri, riguarda i risultati attesi delle attività delle PA che possono essere ricondotte alle seguenti tipologie:

- servizi gestiti direttamente dalle PA, o indirettamente attraverso altri organismi, che soddisfano i bisogni di un'utenza specifica (scuole, ospedali, musei, ecc.);
- funzioni di trasferimento di risorse a enti o soggetti terzi, per promuovere finalità di interesse pubblico (finanziamenti di strutture di servizio, erogazione di incentivi, ecc.);
- funzioni di amministrazione generale, a supporto del funzionamento di strutture e servizi.

Il perimetro della *performance organizzativa* riportato nelle Linee Guida del 2017. La PA è qui rappresentata come un sistema di diversi *input/output/outcome* nel quale è possibile definire le dimensioni rilevanti per la *performance* organizzativa:

- efficienza, data dal rapporto tra le risorse utilizzate e l'*output* realizzato;
- efficacia, ossia l'adeguatezza dell'*output* realizzato rispetto ai bisogni e alle aspettative degli utenti (interni ed esterni);
- stato delle risorse, che misura la quantità e qualità delle risorse dell'amministrazione (*umane, economico-finanziarie e strumentali*) e il suo livello di salute;
- impatto, ovvero l'effetto generato dall'attività sui destinatari diretti (utenti) o indiretti.

Il perimetro della *performance* organizzativa, è l'insieme degli INPUT, cioè lo stato delle risorse disponibili (o realisticamente acquisibili) come *presupposto/vincolo* alla programmazione, e l'impatto atteso come *riferimento ultimo* degli obiettivi della performance stessa.

Considerando come data la dotazione di risorse, con pochi margini di modifica sostanziale, diventa ancora più importante verificare la sostenibilità degli obiettivi e dei risultati attesi (efficacia ed efficienza).

L'*impatto* è fondamentale per prefigurare e indirizzare gli effetti delle attività e dei servizi pubblici sul contesto socio-economico. Di contro, l'impatto pone delle difficoltà di misurazione, sia a causa dello sfasamento temporale tra l'azione messa in campo dalla PA e la generazione degli effetti, sia a causa delle ingerenze e interazioni da parte di altri soggetti o di variabili esterne, che rendono complicato il controllo causa-effetto tra politiche ed impatti.

Tuttavia, la teoria alla base del Valore Pubblico ritiene che l'impatto debba diventare, in ogni caso, il riferimento ultimo per la programmazione di medio-lungo periodo, che orienta attività e

progetti, prefigurando i risultati attesi. L'inclusione dell'impatto nel perimetro della *performance organizzativa* avviene mediante:

- l'utilizzo di indicatori di impatto per definire la “*accountability* esterna” al cittadino;
- l'individuazione di attività e progetti, che evidenzino il contributo dell'amministrazione alla realizzazione dell'impatto per rendere più agevole la connessione politiche/risultati.

La Performance Organizzativa definita nelle norme legislative e nelle Linee Guida è complessa, articolata, e abbraccia una sfera ampia che coinvolge la gestione dell'ente nella sua interezza, oppure le strutture organizzative più estese nelle quali è ordinato.

Pertanto non ci si focalizza solamente sui costi o sugli indicatori di efficacia, ma si analizzano ad ampio raggio le politiche da attuare, i piani ed i programmi elaborati, il livello di soddisfazione dell'utenza (interna ed esterna), e si forniscono alla cittadinanza elementi di valutazione che possono favorire la sperimentazione di un'accezione ampia di *accountability*, che va oltre la mera rendicontazione dei risultati agli organi preposti alla valutazione gestionale, o politica del governo.

Questa condizione ha aperto la discussione all'elemento partecipativo che rappresenta un cardine fondamentale sull'ottimizzazione della gestione dei cicli integrati, e che sarà riprese successivamente.

La valutazione dei risultati di Performance organizzativa pone diversi interrogativi sui fattori strategici che caratterizzano il successo di un'Amministrazione nel perseguimento del Valore Pubblico. In particolare, perché enti di dimensioni simili e con dotazioni economiche e strumentali identiche possono produrre risultati differenti. Gli aspetti intangibili, che giocano un ruolo importante nella buona conduzione dei servizi, anche nell'ente locale fanno riferimento:

- al clima organizzativo;
- alle politiche dell'amministrazione nei confronti delle risorse umane;
- all'ambiente (inteso in senso lato) nel quale si opera.

Non a caso in molte PA locali si misura anche il “benessere organizzativo” perché un buon clima all'interno della struttura sicuramente facilita il conseguimento degli obiettivi dal momento che responsabilizza tutti nel raggiungimento dei risultati e crea un “gioco di squadra” che favorisce il lavoro.

Il personale rappresenta una risorsa sulla quale è necessario investire, bisogna curarne la formazione e tenerlo costantemente informato in ordine agli obiettivi che si intendono perseguire. L'ambiente esterno può a sua volta giocare un ruolo importante e facilitare o meno il conseguimento dei risultati (Morigi, 2021).

Uno dei principali *bias* nell'applicazione negli Enti del ciclo della Performance in generale, è stato l'eccessivo accento riposto nella relazione tra perseguimento obiettivi/accesso alle risorse incentivazione economica.

Responsabilità di questa distorsione operativa ricade sicuramente sullo spirito che ha accompagnato la riforma Brunetta (cd. "lotta ai fannulloni"), tralasciando la portata di innovatività rivolta al superamento della logica incrementale/adempimentale, di cui la "produttività" o l'indennità di risultato è solo un tassello volto a dare sostanza ad un percorso di responsabilizzazione della struttura della PA.

Per la Performance individuale questo elemento distorsivo diventa un fattore non trascurabile. La Performance individuale, anche ai sensi di quanto previsto dal Titolo III del D.lgs. 150/2009, oltre che per l'erogazione del trattamento economico accessorio e per l'attribuzione di progressioni economiche e di carriera, deve essere anche impiegata per:

- individuare i gap di competenza e definire percorsi formativi e professionali specifici; a questo proposito è necessario tenere in considerazione due aspetti: da un lato, si tratta di stabilire quanto questi possano essere direttamente collegati ai processi di valutazione della performance; in altre parole, risulta necessario stabilire se i risultati della valutazione possono determinare l'accesso a percorsi formativi in linea con i gap di competenza evidenziati; dall'altro lato, si tratta di decidere se i percorsi formativi distintivi (ad es. master o coaching) possono rappresentare una delle alternative premiali a fronte del raggiungimento di elevati livelli di performance;
- conferire incarichi di responsabilità (anche a livello dirigenziale); in questo caso è necessario precisare la funzione riconosciuta alla performance individuale: quest'ultima può rappresentare un requisito d'accesso (l'incarico può essere assegnato solo a fronte di valutazioni positive ricevute in un determinato arco temporale o, viceversa, non può essere assegnato a fronte di una valutazione non pienamente soddisfacente) oppure una delle variabili considerate ai fini dell'assegnazione dell'incarico (ad esempio, insieme ad una valutazione di potenziale o ad una valutazione di un progetto di cambiamento che si vuole promuovere con il nuovo incarico)⁷.

Le Linee Guida del 2019 del DFP per la misurazione e valutazione della performance individuale definiscono in maniera precisa la distinzione tra performance organizzativa e performance

⁷ Cfr. Linee Guida DFP per la misurazione e valutazione della performance individuale, 2019, par. 2 Le finalità della valutazione della performance individuale, pag. 5.

individuale che è stata caratterizzata da una forte ambiguità interpretativa posta al confine tra i due concetti. Le criticità attengono a:

- identificazione fra le due tipologie di obiettivi, per cui sono definiti obiettivi individuali del dirigente quelli della struttura di diretta responsabilità;
- il personale è destinatario di obiettivi (definiti come individuali) che nella pratica coincidono con gli obiettivi della struttura organizzativa; solo in casi residuali questi sono definiti sulla base delle attività specifiche svolte da parte di ciascun valutato.

Questa difficile distinzione nella pratica conduce a due generi di rischi operativi: fa perdere di significato la classificazione prevista dal legislatore che ha, invece, esplicitamente separato i due aspetti, ed inoltre, tende a generare un effetto negativo sulle motivazioni professionali del personale non dirigente che potrebbe avere la “sensazione” di “lavorare per la realizzazione degli obiettivi del dirigente” e non per raggiungere quelli della struttura di appartenenza.

Le Linee Guida del 2019, pertanto, si focalizzano nel ribadire che obiettivi della struttura (performance organizzativa) e obiettivi (individuali) del dirigente e/o del dipendente sono due “entità” distinte:

- gli obiettivi di performance organizzativa rappresentano i “traguardi” che la struttura/ufficio deve raggiungere nel suo complesso e al perseguimento dei quali tutti (dirigenti e personale) sono chiamati a contribuire;
- gli obiettivi individuali sono assegnati specificamente al dirigente o al dipendente, possono essere collegati agli obiettivi della struttura, ma possono anche fare riferimento ad attività di esclusiva responsabilità del dirigente/dipendente e non collegate a quelle della struttura (es. incarichi ad personam).

I punti di contatto tra performance organizzativa e performance individuale si ravvedono, in particolare per i dirigenti o responsabili di un’unità organizzativa, nelle stesse previsioni del legislatore, che all’art. 9 del d.lgs. 150/2009, stabilisce che il grado di raggiungimento degli obiettivi della struttura organizzativa di diretta responsabilità (performance organizzativa) contribuisce, in maniera prevalente, alla valutazione della performance individuale del dirigente. Per il personale non dirigenziale il comma 2 del medesimo art. 9 prevede, invece, che la misurazione e la valutazione della performance individuale siano collegate al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali, e alla qualità del contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

I comportamenti realizzati dall'individuo rappresentano una dimensione strategica della performance individuale, proprio per sottolineare la strategicità del “fattore umano” all'interno delle risorse della PA, impiegate nel processo produttivo di erogazione dei servizi finalizzati al perseguimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione.

L'esigenza di mappare le competenze all'interno della PA è stata già evidenziata nel capitolo precedente, e rappresenta una delle attività preliminari di programmazione e definizione di obiettivi e risorse. Tali strumenti consentono all'amministrazione di sapere chi fa cosa all'interno dell'organizzazione e rappresentano il presupposto per identificare le competenze ed i comportamenti richiesti al singolo nella sua specifica posizione (job profile).

Le Linee Guida del 2019, al fine di introdurre una logica di gestione strategica delle risorse umane basata sulle competenze, introducono come strumento per delineare i comportamenti necessari per svolgere le diverse attività organizzative, un apposito Dizionario.

I Dizionari dei comportamenti rappresentano una frontiera di empowerment della gestione e valorizzazione delle risorse umane. I Dizionari possono essere costruiti sulla base di logiche differenti a partire, ad esempio, dalle famiglie professionali presenti nell'amministrazione piuttosto che dai ruoli o dalle posizioni o dai valori/obiettivi strategici. I Dizionari indicano, quindi, a partire dall'oggetto identificato, lo specifico profilo di competenze e comportamenti richiesti.

Tali comportamenti possono essere descritti sia in termini generali sia attraverso la definizione del livello atteso per ciascun ruolo/posizione organizzativa.

I comportamenti, inoltre, possono fare riferimento a:

- competenze tecnico-specialistiche;
- competenze professionali trasversali;
- competenze manageriali e di leadership;
- comportamenti organizzativi.

La valutazione della performance individuale viene utilizzata come strumento per mappare le competenze possedute da dipendenti e dirigenti pubblici, così come agite nello svolgimento del proprio lavoro, sulla base dei compiti e del ruolo organizzativo ricoperto dal singolo individuo.

Di conseguenza, attraverso la valutazione dei comportamenti e delle competenze individuali, è possibile identificare i gap tra le competenze richieste e le competenze possedute da parte del singolo dipendente, rilevando i fabbisogni formativi individuali.

L'introduzione del Dizionario dei comportamenti consente di attivare in maniera più efficace anche le altre leve di gestione delle risorse umane al fine di colmare il gap di competenze emersi in fase di valutazione della performance individuale.

A titolo esemplificativo, attraverso il sistema descritto in queste linee guida è possibile: (i) disegnare percorsi formativi sulla base dei fabbisogni individuali; (ii) utilizzare il Dizionario dei comportamenti nei processi di selezione del personale, verificando il possesso da parte dei candidati delle competenze richieste per la specifica posizione da ricoprire; (iii) definire percorsi di mobilità verificando la maggiore aderenza delle competenze possedute da un dipendente ad un diverso profilo professionale; (iv) orientare lo sviluppo delle competenze di leadership dei dirigenti.

Attraverso una corretta impostazione e utilizzo dei Dizionari è anche possibile valorizzare la capacità dei dirigenti di contestualizzare ed esprimere con chiarezza i comportamenti richiesti al personale, a partire dal collegamento con i compiti concretamente assegnati a ciascun dipendente sia in relazione agli aspetti tecnici che a quelli relazionali.

In questa prospettiva, gli stessi Dizionari possono essere concepiti in modo aperto, come un'elaborazione non definitiva, ma progressiva, in grado di accogliere nuove idee e nuovi spunti anche in base alle proposte degli stessi dipendenti⁸.

4.4. Il Valore Pubblico e gli impatti

Il Concetto di Valore Pubblico nelle Linee Guida 1/2017 pare sostanzialmente coincidente con l'insieme degli impatti dell'azione amministrativa delle PA:

“Gli indicatori d’impatto esprimono l’effetto atteso o generato (outcome) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell’ottica della creazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio. Gli indicatori in oggetto possono riferirsi a diversi ambiti d’impatto degli obiettivi dell’amministrazione e possono essere misurati sia in valori assoluti che in termini di variazione percentuale rispetto alla condizione di partenza. Per aiutare le amministrazioni a individuare i diversi ambiti di impatto atteso, si propongono, a titolo di esempio, non esaustivo, le seguenti categorie:

- *impatto sociale: esprime l’impatto indotto sulle varie componenti della società (giovani, anziani, turisti, ecc.) e sulle relative condizioni sociali e può essere misurato in valori assoluti oppure come variazione percentuale rispetto allo stato di bisogno:*
- *impatto economico: esprime l’impatto indotto sulle varie componenti del tessuto economico (altre istituzioni, imprese, terzo settore, ecc.) e sulle relative condizioni economiche e può*

⁸ Cfr. Linee Guida DFP per la misurazione e valutazione della performance individuale, 2019, par. 3.5 Dizionario dei comportamenti attesi, pag. 16-17.

essere misurato in valori assoluti oppure come variazione percentuale rispetto alla condizione economica di partenza;

- *impatto ambientale: esprime l'impatto indotto sulle varie componenti del contesto geomorfologico in cui opera l'amministrazione e sulle relative condizioni ambientali e può essere misurato in valori assoluti oppure come variazione percentuale rispetto alla condizione ambientale di partenza"*⁹.

Il Valore Pubblico è un concetto interspaziale (si rivolge a diverse categorie di stakeholder dell'azione pubblica) ed intertemporale (si concentra sui cittadini di oggi ma volge lo sguardo anche a quelli di domani).

Nelle Linee Guida 2/2017 (SMVP) viene posta l'attenzione sugli impatti interni della Performance, laddove la PA deve anche presidiare e sviluppare lo stato delle proprie risorse, fissando obiettivi di miglioramento amministrativo: *“L'amministrazione crea Valore Pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni: per generare Valore Pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l'amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili”*¹⁰.

Dalla lettura congiunta di questi postulati è pertanto possibile dedurre che una PA crea Valore Pubblico quando è capace di migliorare congiuntamente sia il benessere di utenti e stakeholder che la salute dell'ente stesso, non limitandosi all'episodica generazione di utilità per i cittadini di oggi, ma accrescendo la capacità dell'ente di creare Valore Pubblico anche per i cittadini di domani, secondo un principio di equità intergenerazionale (Deidda Gagliardo, 2002, pp. 181-186).

Secondo quanto previsto dalle Linee Guida n. 1/2017 e n. 2/2017 del DFP, quindi, le performance organizzative permettono di programmare, misurare e valutare come l'organizzazione, date la quantità e la qualità delle risorse a disposizione (stato delle risorse e salute dell'amministrazione) impiega le stesse in modo economico (economicità) e razionale (efficienza) nel processo produttivo per l'erogazione di servizi rispondenti alle attese degli utenti e degli stakeholder (efficacia), al fine ultimo di creare Valore Pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder (impatto).

Secondo quanto previsto dalle Linee Guida n. 2/2017 del DFP, le performance individuali, invece, rappresentano l'insieme dei risultati attesi/raggiunti e dei comportamenti attesi/realizzati dagli

⁹ Linee Guida 1/2017 DFP per la misurazione e valutazione della performance organizzativa, 2017, Appendice 1 pag. 24

¹⁰ Linee Guida 2/2017 DFP per il Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance*, 2017, par. 4.2 Gli indicatori, pag. 19.

individui che operano nell'organizzazione o, in altre parole, il contributo fornito dai singoli al conseguimento della performance complessiva dell'organizzazione.

La frontiera della creazione del Valore Pubblico, nell'impianto previsto nelle Linee Guida, è dunque rappresentata dall'impatto esercitato dalle performance organizzative nel miglioramento rispetto alle condizioni di partenza.

Risulta assente nella legislazione una dimensione più generale della Performance che investe il livello *istituzionale*.

La performance istituzione è definibile come il complesso delle promesse contenute nelle missioni istituzionali dell'ente e/o nelle missioni di mandato della governance politica e possono essere programmate, misurate e valutate in termini di miglioramento atteso o effettivo delle condizioni di vita dell'ente (impatti interni o salute) e dei suoi utenti e stakeholder (impatti esterni), rispetto alle condizioni di partenza (Deidda Gagliardo, Papi, 2019) ¹¹.

Seguendo un'ipotetica scalata dai livelli di performance individuale dei soggetti impiegati nelle unità organizzative, verso il livello di performance istituzionale, qualora avessimo un'amministrazione pubblica ideale, dove grazie ad eccellenti contributi individuali (input) da parte dei propri dirigenti e dipendenti, ogni unità riuscisse a raggiungere la performance organizzativa in modo eccellente, erogando servizi di qualità (output), si avrebbe una maggiore probabilità per governance politica di conseguire ottimali livelli di performance istituzionali, mantenendo le promesse inserite nel programma di mandato.

Ma questa eccellenza sarebbe totalmente sterile laddove l'ente non riuscisse a creare "Valore Pubblico", ossia ad aumentare il benessere reale (economico, sociale, ambientale, ecc.) della collettività amministrata (impatti esterni). E non sarebbe riproducibile laddove l'ente non riuscisse a salvaguardare ed a migliorare le proprie condizioni di salute e di sviluppo (impatti interni).

Il Dipartimento della Funzione pubblica il 30.12.2019 ha comunicato una circolare avente per oggetto "Indicatori comuni per le funzioni di supporto delle amministrazioni pubbliche – ciclo della performance 2020-2022", rivolta a dare applicazione concreta a quanto disposto dal D.lgs. n. 150/2009 che all'art. 8, comma 1, lettera d) e f), prevede che le amministrazioni si adottino misure per la modernizzazione e il miglioramento qualitativo delle organizzazioni e delle competenze professionali, senza naturalmente trascurare l'uso efficiente delle risorse.

Le aree di riferimento abbracciate da suddetta circolare sono rappresentate da:

- a. gestione delle risorse umane;

¹¹ Deidda Gagliardo E., Papi L. (2019), *La creazione e la misurazione del Valore Pubblico*, in Anselmi L., Pozzoli S. (2019), (a cura di), *Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione*, Franco Angeli, 2019, Milano, pag. 237

- b. gestione degli approvvigionamenti e degli immobili;
- c. gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione;
- d. gestione della comunicazione e della trasparenza.

Per ciascuna delle quattro aree si sono individuati due o più indicatori comuni a tutte le PA, che costituiscono il punto di riferimento per cominciare a monitorare anche i servizi generali.

Si tratta di un primo passo di standardizzazione del DFP sull'elaborazione di indicatori comuni che tende a superare le difficoltà applicative per gli Enti Locali concentrati per lo più su indicatori che si applicano alla produzione di servizi, quali, ad esempio, indici di efficienza/efficacia prima descritti.

Gli indicatori dei servizi generali però rappresentano una misura fondamentale sull'utilizzo delle risorse interne, dal momento che, se questi servizi possono assorbire eccessive risorse, le stesse non sono impiegate in maniera efficiente ed economica.

Sintomatica, a tal proposito, è l'organizzazione del lavoro nella PA basata essenzialmente ad un modello di conseguimento degli obiettivi, piuttosto che all'adempimento temporale (si pensi allo smart working, del resto espressamente richiamato anche in uno degli indici contenuti in allegato alla circolare), oppure, l'evoluzione telematica degli accessi ai servizi erogati dalla PA, tutti elementi di difficoltà che rendono più complicato il conseguimento performance ottimale.

Gli indicatori riferibili alla Performance istituzionale, gli indicatori di impatto sono strettamente collegati alle politiche attivate, ai programmi che l'amministrazione locale ha predisposto, all'effettiva soddisfazione dei bisogni degli utenti e della collettività. Questi indicatori connettono le politiche attuate, i servizi attivati nel medio-lungo termine agli effetti attesi o generati (outcome), al fine di generare Valore Pubblico e migliorare il benessere socio-economico della comunità amministrata.

Tali indicatori finalizzabili al controllo strategico, possono essere espressi sia in termini assoluti che percentuali, e considerata la loro tipologia rappresentano un orizzonte analitico esteso a medio e lungo periodo.

- Indicatori di impatto sociale: esprimono l'impatto che si viene a creare sulle diverse componenti della società e sulle relative condizioni a seguito degli interventi che si sono effettuati;
- indicatori di impatto economico: valutano l'impatto indotto su alcune parti del tessuto socio-economico e sulle relative condizioni economiche;
- indicatori di impatto ambientale: rilevano l'impatto sulle componenti del contesto geomorfologico nel quale si opera e sulle relative condizioni ambientali.

La misurazione di questi indicatori riferiti alle analisi di impatto della performance istituzionale include un livello di difficoltà ontologico, dovuto precipuamente alle innumerevoli variabili incidenti sullo stesso campo d'azione dove insiste il rapporto politiche/impatto, che, come già più volte riportato, tendono a svuotare di importanza l'incidenza delle proposte messe in campo dal governo del territorio.

Nonostante le distorsioni possibili la loro valutazione è estremamente utile se si vuole effettivamente considerare gli effetti che le diverse politiche locali hanno sul territorio di riferimento.

Anche per la redazione della Relazione sulla Performance, approvata dall'organo esecutivo e validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione, il DFP ha diramato le apposite Linee Guida n. 3 del novembre 2018. La Relazione annuale sulla Performance persegue le seguenti finalità:

- è uno *strumento di miglioramento gestionale* che consente all'amministrazione di riprogrammare obiettivi e risorse tenendo conto dei risultati ottenuti nell'anno precedente e migliorando progressivamente il funzionamento del ciclo della *performance*;
- è uno *strumento di accountability* attraverso il quale l'amministrazione può rendicontare a tutti gli *stakeholder*, interni ed esterni, i risultati ottenuti nel periodo considerato e gli eventuali scostamenti – e le relative cause – rispetto agli obiettivi programmati.

Le Linee Guida DFP del 2018, pongono particolare enfasi sui mutamenti intercorsi tra la prima fase di programmazione (Piano della Performance) e la fase della gestione¹².

In particolare i mutamenti intercorsi lungo il Ciclo di gestione della Performance possono riguardare l'eventuale mutamento del contesto in cui l'amministrazione si è trovata ad operare nel periodo di riferimento (fattori esogeni), oppure l'aggiornamento del quadro delle risorse umane, strumentali e finanziarie descritte nel Piano, con riferimento sia alla quantità che alla qualità (salute) delle stesse nonché la relativa incidenza sul grado di raggiungimento degli obiettivi (fattori endogeni).

Come già evidenziato nelle Linee Guida 1/2017 e nelle Linee Guida 2/2017, e nella trattazione generale del presente lavoro, lo stato delle risorse è un elemento centrale dell'intero ciclo della *performance*, *nonché un vero e proprio presupposto della programmazione*.

La corretta analisi dello stato delle risorse, infatti, consente all'amministrazione, a preventivo, di calibrare la fattibilità degli obiettivi sulle risorse disponibili e, a consuntivo, di valutare il livello di raggiungimento dei risultati rispetto alle risorse utilizzate, ciò anche al fine di ricalibrare eventualmente risorse e/o obiettivi nel successivo ciclo della *performance*.

¹² Cfr. Linee Guida DFP 2018 per la Relazione Annuale sulla Performance, par. 2.2 Analisi e contesto delle risorse, pagg. 8-9.

Tutto ciò, come già detto, consente di disporre di informazioni utili al controllo di gestione per la valutazione dell'efficienza, nonché il grado di utilizzo delle risorse e la valutazione dell'economicità dei servizi erogati

L'analisi dello stato delle risorse, con particolare riferimento alle risorse umane, effettuata in questa sezione può costituire un importante elemento di input per l'aggiornamento dei Piani dei fabbisogni di personale che le amministrazioni devono predisporre secondo le previsioni degli articoli 6 e 6-ter del d.lgs. 165/2001, come modificati dall'articolo 4 del d.lgs. 75 del 2017, e delle Linee Guida adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

La promozione della partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle politiche pubbliche è ispirata dall'art. 118 della Costituzione, il famoso principio di sussidiarietà orizzontale, laddove il cittadino, singolo o attraverso associazioni, diviene soggetto attivo che può agire per il soddisfacimento di bisogni pubblici nella realtà nella quale vive ed opera.

Con queste premesse, ed ispirato a questo principio di valenza costituzionale, e teso a costruire un rapporto evoluto e responsabile di cittadinanza, il DFP ha diramato nel novembre 2019 ulteriori Linee Guida, le LG n. 4, nel settore della Performance, questa volta entrando nel merito di diversi aspetti legati alla generazione del Valore Pubblico attraverso un nuovo protagonismo dei cittadini, così come affrontato finora.

Le Linee Guida n. 4 del 2019 sulla “valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche” rappresentano quindi la prima importante apertura in chiave partecipativa della valutazione della “performance organizzativa” che risponde a diverse esigenze maturate nell'esperienza applicativa del D.lgs. 150/2009, e colte dal Dipartimento della Funzione Pubblica:

- eliminare l'autoreferenzialità: la *performance* organizzativa non deve essere valutata nella sola ottica dell'amministrazione, ma anche secondo la prospettiva degli utenti, poiché la generazione di valore pubblico va osservata pure secondo la loro percezione e realizzata con la loro partecipazione;
- rafforzare i sistemi di gestione della *performance*: attraverso una maggiore coerenza tra le diverse dimensioni della *performance* organizzativa (efficienza, efficacia quantitativa e qualitativa, impatti) si favorisce la finalizzazione dei suddetti sistemi verso il miglioramento del livello di benessere di cittadini ed utenti¹³;

Le stesse Linee Guida n. 4, tuttavia, riconoscono ancora la parzialità dello strumento che viene suggerito alle pubbliche amministrazioni, poiché l'approccio “partecipativo” andrebbe praticato lungo tutto il Ciclo della Performance, a partire dalla fase di programmazione, sino a quello della

¹³ Cfr. Linee Guida DFP 2019 sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, par. 1, pag. 5.

valutazione, ampliando il rapporto di collaborazione tra PA e cittadini attraverso una modalità nuova ed inclusiva.

Se inizialmente l'attenzione era posta sulle modalità di indagine dell'opinione degli stakeholder, attraverso questionari conoscitivi e sondaggi di gradimento sull'erogazione di taluni servizi, nella valutazione partecipativa, introdotta dalle Linee Guida, la prospettiva viene ribaltata, elevando il ruolo del cittadino a "co-valutatore" della performance, non solo a oggetto di indagini di gradimento.

Lo scopo è anche quello di ridurre l'asimmetria informativa, per la formulazione di giudizi motivati sull'operato dell'amministrazione, e quindi di migliorare attraverso il punto di osservazione dei fruitori dei servizi, e destinatari delle politiche pubbliche, l'effettivo raggiungimento dei propositi determinati in fase di programmazione.

Chiaramente questo approccio è teso anche e soprattutto a cogliere elementi decisivi anche e soprattutto per "valutare" la rispondenza stessa delle politiche e interventi programmati al soddisfacimento dei bisogni della comunità amministrata, e pertanto utili alla creazione del Valore Pubblico.

A valle di questo percorso valutativo partecipato, l'esito atteso di ricaduta sul contesto sociale è determinato:

- miglioramento della qualità delle attività e dei servizi pubblici, avvicinandoli ai reali bisogni dei cittadini grazie alle loro idee e suggerimenti, attraverso cui raggiungere una conoscenza più completa dei bisogni;
- promozione di processi di innovazione amministrativa;
- mobilitazione di risorse e capitale sociale presenti sul territorio, attivando processi di cittadinanza attiva, responsabilizzando e motivando i cittadini per rafforzare la coesione sociale e il senso di appartenenza alla collettività;
- gestione e riduzione dei conflitti, rafforzando la fiducia nelle istituzioni e contrastando il *deficit* di legittimità e consenso, anche attraverso il miglioramento della trasparenza e l'apertura verso l'esterno dell'operato dell'amministrazione pubblica;
- integrazione del *performance management* nei processi decisionali, collegando realmente la valutazione alla pianificazione, migliorando l'uso delle informazioni di *performance* sia da parte dei dirigenti pubblici e dei politici, sia da parte dei cittadini¹⁴.

¹⁴ Cfr. Linee Guida DFP 2019 sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, par. 2, pag. 6.

Le Linee Guida individuano i fattori abilitanti che possono favorire il successo delle iniziative di valutazione partecipativa, ma che possono essere considerati cruciali per una gestione partecipativa di tutto il Ciclo della Performance:

- l'utilizzo di strumenti quali la mappatura degli *stakeholder*, la carta dei servizi, la mappatura dei processi, la rilevazione del grado di soddisfazione, il *Common Assessment Framework*, il *benchmarking* ecc. che “preparano il terreno” per la valutazione partecipativa e facilitano l'identificazione dei valutatori e dei servizi oggetto di valutazione;
- un sistema di *performance management* già attento alle dimensioni di impatto-*outcome* e di qualità: un sistema che contiene obiettivi e indicatori rilevanti e comprensibili per i cittadini, infatti, è di per sé in grado di attrarre l'interesse dell'opinione pubblica e favorire un meccanismo di *accountability* verso l'esterno;
- la disponibilità delle competenze professionali e delle risorse (materiali e immateriali) necessarie a sostenere l'impegno nel tempo;
- un alto *commitment* politico che assicuri non solo la continuità, ma anche la promozione e il rafforzamento, dei processi di valutazione partecipativa.

Meccanismi partecipativi nel processo di valutazione della Performance, possono presentare comunque distorsioni cognitive (*bias*). Tra queste è importante, a nostro avviso, evidenziarne due, che rappresentano un limite di introduzione del nuovo strumento, pur riconoscendone il portato innovativo: rendere la partecipazione un'occasione continua e non sporadica, affinché cresca una cultura “partecipativa ai processi di governo”.

Il coinvolgimento in tutte le fasi del ciclo della *performance*: la partecipazione è un processo ciclico, e non lineare, con un inizio e una fine determinati. La cultura partecipativa cresce se la collettività è chiamata a valutare una politica che essa stessa ha contribuito a concepire. La Democrazia delegata non riesce ad esaurire il rapporto di responsabilità dei cittadini rispetto al governo della comunità.

L'esigenza di allargare le procedure di partecipazione nel campo dei processi amministrativi è figlia di un'esigenza di attivazione di nuove risorse che vanno al di là dei fattori produttivi impiegati nella erogazione dei servizi pubblici. Le energie vitali di un territorio si possono esplicitare e mettere al servizio dell'intera comunità attraverso meccanismi di “co-produzione”: la collaborazione tra cittadini e governance nella definizione delle strategie, nella progettazione, nella gestione e nella erogazione dei servizi genera Valore Pubblico condiviso per i cittadini e la comunità.

In una prospettiva evolutiva dei sistemi, quindi, ripensare la valutazione partecipativa dei servizi come un tassello della catena del Valore Pubblico significa aumentare la capacità delle

amministrazioni pubbliche di gestire e realizzare in modo proattivo e partecipato i diversi interventi che mirano ad accrescere il benessere della collettività, valorizzando il ruolo del cittadino come:

- a. cittadino co-valutatore;
- b. cittadino co-progettatore;
- c. cittadino co-produttore¹⁵.

Uno degli strumenti di partecipazione che spesso popola i programmi elettorali in ambito locale è il cd. Bilancio Partecipato. Con questo strumento le amministrazioni vogliono introdurre una forma di gestione partecipata applicata alla redazione dei documenti programmatici (DUP e Bilancio, in primis), invitando i cittadini ad esprimere delle preferenze od orientamenti sui servizi da attivare, o sulle opere da realizzare.

Nelle sue varie accezioni e tentativi di implementazione, il Bilancio partecipativo risulta essere in primo luogo uno strumento di ascolto, confronto, e relazione tra soggetti con responsabilità di governo e formulazioni più o meno organizzate di comunità amministrata, che consente ai cittadini di presentare le proprie necessità, esporre problematiche e indirizzare le scelte allocative dell'ente.

I principali obiettivi che persegue il documento possono essere riassunti:

- facilitare il confronto con la cittadinanza e promuovere scelte e decisioni condivise, riducendo i conflitti;
- rispondere in modo più efficace, alle necessità dei cittadini e assicurare una maggiore corrispondenza tra bisogni da soddisfare e risorse disponibili;
- coinvolgere i cittadini nel processo di gestione pubblica, incentivando la loro partecipazione attiva alla formulazione e attuazione delle misure di programmazione;
- ricostruire un rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini, riavvicinando questi ultimi alla politica locale (Leardini, Siboni, 2019).

4.5 La Programmazione finanziaria: Linee Programmatiche di Mandato e DUP

Le linee di mandato e il Documento Unico di Programmazione (DUP) sono strumenti essenziali per la pianificazione e la gestione delle politiche pubbliche da parte degli enti locali in Italia. Questi strumenti non solo delineano gli obiettivi e le strategie che un'amministrazione intende perseguire, ma fungono anche da guida per l'allocazione delle risorse e per la rendicontazione delle attività svolte.

¹⁵ Cfr. Linee Guida DFP 2019 sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, par. 6, pag. 25.

Le linee di mandato rappresentano la base programmatica su cui si fonda l'operato di un'amministrazione locale. Queste linee vengono redatte all'inizio di un mandato elettorale e servono a comunicare agli elettori e al consiglio comunale quali sono le priorità strategiche che l'amministrazione intende perseguire. All'interno di questo documento, l'amministrazione presenta un'analisi del contesto locale, evidenziando problematiche, necessità e opportunità che caratterizzano il territorio. Questo passaggio è cruciale, poiché permette di contestualizzare le scelte politiche rispetto alle esigenze concrete della comunità. L'obbligo di redazione delle linee di mandato è previsto dall'articolo 170 del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), che stabilisce le modalità di programmazione e gestione delle amministrazioni.

Successivamente, nelle linee di mandato si delineano gli obiettivi strategici. Gli obiettivi devono essere chiari e misurabili, riferendosi a temi come il miglioramento dei servizi pubblici, la promozione della cultura, lo sviluppo economico o la coesione sociale. Una volta definiti gli obiettivi, l'amministrazione si concentra sulle priorità operative, specificando quali progetti verranno avviati e quali benefici sono attesi per la comunità. Questa sezione offre una visione dettagliata delle azioni programmate, rendendo evidenti le responsabilità e i tempi di attuazione.

Le linee di mandato devono inoltre prevedere strategie per l'attuazione degli obiettivi. Qui si delineano le metodologie che l'amministrazione intende utilizzare, nonché le forme di collaborazione con altri enti, associazioni e cittadini. L'approccio integrato è fondamentale, in quanto consente di mobilitare risorse e competenze diverse in un'ottica di co-progettazione e co-governance. Infine, le linee di mandato devono includere un piano per il monitoraggio e la valutazione, stabilendo indicatori di performance per misurare l'andamento delle azioni intraprese e verificare il raggiungimento degli obiettivi. La rendicontazione dei risultati consente una maggiore trasparenza e responsabilità nei confronti dei cittadini.

Il Documento Unico di Programmazione (DUP) è uno strumento che lavora in stretta connessione con le linee di mandato. Esso ha come obiettivo principale la pianificazione integrata delle risorse e delle attività che l'ente locale intende implementare nel corso del mandato. La predisposizione del DUP è obbligatoria e disciplinata dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, nota come "Legge Delrio", che ha introdotto modifiche significative nella programmazione e nella gestione delle funzioni degli enti locali e salvaguardato una forma di programmazione strategica.

Il DUP si apre con una premessa che illustra scopi e importanza del documento nella programmazione strategica. Successivamente, viene condotta un'analisi del contesto socio-economico di riferimento, in cui si raccolgono dati statistici, tendenze demografiche e le principali sfide da affrontare. Tale analisi aiuta a delineare un quadro chiaro delle necessità e delle opportunità del territorio.

A questo punto, il DUP articola gli obiettivi strategici (Sezione Strategica) e specifici (Sezione Operativa) che l'ente intende raggiungere, coerentemente con le linee di mandato. Questi obiettivi forniscono una direzione chiara per l'operato dell'amministrazione. Segue la programmazione delle attività, dove si evidenziano i progetti e le azioni da intraprendere, specificando i soggetti coinvolti, le tempistiche e le modalità di attuazione, creando così una roadmap operativa.

Un aspetto cruciale del DUP è il piano finanziario, che delinea le risorse economiche necessarie per l'attuazione delle politiche programmate e le modalità di reperimento di tali risorse. Questa sezione è fondamentale per garantire la sostenibilità delle azioni e evitare sprechi. La corretta pianificazione finanziaria è disciplinata dall'articolo 162 del Testo Unico degli Enti Locali e dal Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che riguarda la revisione della contabilità pubblica. Queste normative stabiliscono regole precise per la programmazione, la gestione e la rendicontazione delle risorse pubbliche, assicurando che gli enti locali seguano principi di trasparenza e sostenibilità.

Nel DUP viene inoltre stabilito un sistema di indicatori di performance, applicato al fine di monitorare l'implementazione delle politiche e valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Tali indicatori possono risultare sia quantitativi, come il numero di servizi attivati o i fondi investiti, sia qualitativi, come la soddisfazione dei cittadini o l'impatto sociale delle iniziative. L'importanza di tali indicatori è supportata dal contesto normativo delineato dal D.P.C.M. 28 novembre 2019, che fornisce linee guida per l'organizzazione e la redazione del DUP.

Infine, la Legge 30 dicembre 2018, n. 145, nota come "Legge di Bilancio 2019", ha introdotto ulteriori disposizioni in materia di programmazione e bilancio per gli enti locali, sottolineando l'importanza della trasparenza e della rendicontazione. Questa legge offre anche un quadro normativo più ampio per l'attuazione delle politiche programmatiche e il monitoraggio dei risultati ottenuti dalle amministrazioni.

Le Linee di mandato e il Documento Unico di Programmazione costituiscono il quadro normativo e operativo fondamentale per la programmazione degli in Italia. Questi strumenti permettono di favorire una governance responsabile, orientata al risultato e in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze dei cittadini. Le normative richiamate supportano il processo di pianificazione, attuazione e verifica delle attività, garantendo che gli interventi realizzati siano in linea con le necessità del territorio e contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. La loro adozione e implementazione rafforzano, dunque, la trasparenza, la rendicontazione e la responsabilità nelle azioni delle amministrazioni locali.

4.6 Il PIAO e il PNRR

Il PNRR varato dal Governo italiano nell'ambito del programma di investimenti e riforme NextGenerationEU¹⁶, è stato approvato dalla Commissione Europea il 22 giugno 2021.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha occupato buona parte del dibattito pubblico parallelamente alle misure strettamente legate all'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19. La pesante crisi economica seguita all'emergenza ha acuito un quadro di modesta crescita economica che persisteva già a partire dalla crisi dei debiti sovrani del 2011, e dalla quale ancora non si intravedeva una completa fuoriuscita.

L'irruzione della pandemia a fine 2019 ha stravolto l'intero architettura europea di monitoraggio dei conti pubblici degli Stati membri, mediante la sospensione dei vincoli finanziari del Patto di stabilità¹⁷, successivamente attraverso una massiccia iniezione di risorse comunitarie, 750 miliardi di euro, per consentire la ripresa economica del continente dopo la pandemia, e creare le condizioni per trasformare la crisi nell'opportunità di superare carenze strutturali che bloccavano la crescita ben prima dell'avvento del Covid.

Il PNRR Italiano, nella parte 2, dove affronta in maniera approfondita le riforme che dovranno accompagnare la ripresa e la resilienza post-pandemica, e rendere più evidenti gli effetti della massiccia mole di investimenti previsti per l'Italia, mette al primo posto, tra le riforme strutturali indispensabili, la riforma della Pubblica Amministrazione.

“La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni”¹⁸.

Con questa premessa si focalizza il tema della Pubblica Amministrazione nel PNRR redatto dal Governo Italiano approvato dal Parlamento, ad aprile 2021. L'analisi del contesto che il Piano riportata nel capitolo relativo alla riforma della PA parte naturalmente dal blocco del turn over, dall'elevata età media dei dipendenti pubblici e dalla carenza di competenze digitali e tecnologiche che rallentano i processi e impediscono al sistema economico di essere adeguatamente supportato. Alla carenza quantitativa e qualitativa degli organici della PA, ancor più profonda negli enti periferici, si è accompagnata una crescente stratificazione (e talvolta confusione) normativa che ha creato procedure ancor più complesse, articolate e aggravate, in dispetto alle sempre più manifestate esigenze di semplificazione. L'obiettivo generale del PNRR relativamente alla PA è “creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e

¹⁶ Programma UE che prevede lo stanziamento straordinario di risorse destinate a superare gli impatti negativi dovuti alla crisi economica causata dall'emergenza COVID-19, e a favorire programmi di stimolo alla crescita economica attraverso riforme strutturali negli Stati Membri UE.

https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu

¹⁷ Consiglio, “*Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis*”, marzo 2020 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

¹⁸ PNRR 2021, parte 2, cap. 1.2, pag. 55.

qualificazione delle persone; e di eliminare i colli di bottiglia che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR"¹⁹.

La riforma prospettata del PNRR si articola su quattro assi principali:

- Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure;
- Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;
- Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme.

Il tema dell'Accesso alla PA, e delle Competenze sono strettamente correlati. Come già evidenziato a proposito del "Fattore umano", è evidente come sia la programmazione dei fabbisogni, sia l'orizzonte di una PA orientata al raggiungimento di risultati volti al perseguimento del Valore Pubblico, hanno bisogno di processi di reclutamento che mirino all'inserimento di nuove skills manageriali, tarate sui vari profili, e di soft skills in grado di rendere la PA motore e volano dello sviluppo, e non la zavorra o "l'ostacolo" come è percepita e definita essa stessa dai documenti del Governo.

Ovviamente procedure lente e complesse per il reclutamento, basate unicamente sull'accertamento statico di norme e nozioni (come avviene generalmente nelle procedure concorsuali vigenti), e la scarsa attenzione alle competenze e attitudini da impiegare nei processi della "azienda pubblica", devono essere superate attraverso nuovi meccanismi di reclutamento e di valorizzazione del "fattore umano".

Pertanto, al fine di ridurre i tempi di espletamento delle procedure concorsuali, vengono introdotte metodologie di selezione attraverso procedure digitalizzate più immediate, e non solo: "i percorsi di reclutamento sono affiancati programmi dedicati agli alti profili: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) da inserire nelle amministrazioni con percorsi rapidi, affiancati da una formazione ad hoc".

Gli obiettivi del PNRR per l'accrescimento delle "competenze" in seno alla PA sono così articolati:

- Definire dei profili professionali quale "parametro di riferimento" per le politiche di assunzione;
- Migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera;

¹⁹ Cfr: PNRR 2021, parte 2, cap. 1.2, pag. 57.

- Attivare dei percorsi formativi differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica;
- Incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori, con misure che stimolino l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati, e facciano leva sull'etica e sullo spirito di missione dei *civil servant*²⁰.

Il raggiungimento di questi obiettivi prevede una revisione dei percorsi di carriera della PA, che introduca maggiori elementi di mobilità sia orizzontale tra Amministrazioni, che verticale, per “favorire gli avanzamenti di carriere dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali”. Inoltre, sono previsti interventi che dovrebbero favorire una più ampia “mobilità” tra pubblico e privato, nonché l'accesso a personale qualificato da università, organizzazioni internazionali, etc...

Il Decreto-legge n. 44 del 01.04.2021, convertito con la Legge n. 76 del 28.05.2021, recante: “Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni antiSARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici”, contiene delle misure che attuano e avviano il percorso indicato dal PNRR per la riforma della PA.

In particolare, l'art. 10 del suddetto decreto non ha mancato di suscitare polemiche e sollevare non pochi dubbi rispetto alle finalità di semplificazione e valorizzazione delle competenze all'interno della PA.

Nella sua formulazione originaria, il suddetto art. 10²¹ prevedeva la possibilità per le PA di “accelerare” le procedure concorsuali eliminando le prove preselettive e sostituendole con una fase di “preliminare valutazione dei titoli”, superata la quale era possibile accedere alle prove concorsuali vere e proprie. Questa misura, che ha scatenato notevoli polemiche, perché la presunta valorizzazione di “titoli” ed “esperienze” come procedura-filtro preliminare avrebbe potuto rivelarsi come una barriera all'entrata per candidati non in possesso di titoli documentabili (spesso costosi, o di dubbia reale portata formativa) palesando alcuni probabili rilievi di incostituzionalità rispetto alle pari opportunità di accesso.

Il Parlamento, in sede di conversione in legge, ha opportunamente corretto la norma controversa dettata dall'art. 10, comma 1 lettera c. La nuova enunciazione prevede infatti la preselezione “per soli

²⁰ Cfr.: PNRR 2021, parte 2, cap. 1.2, pag. 65.

²¹ Nella sua versione originale l'art. 10 comma 1 lett. c) prevedeva “una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali. I titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere alla formazione del punteggio finale.

titoli” ai concorsi per profili qualificati nel bando come “*ad alta specializzazione tecnica*”, purché i titoli valorizzati siano “*legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite*”. È stato anche aggiunto un nuovo comma c-bis), che correttamente e nel rispetto dei principi costituzionali, pone il limite di 1/3 al valore che assumono titoli ed esperienza nella formazione del punteggio finale²².

Inoltre, sempre in riferimento al Dl 44/2021, non poche perplessità sono emerse rispetto alla volontà, più volte espressa dal Ministro Brunetta, di volere concorsi digitalizzati “*mai più carta e penna*”²³, laddove è indispensabile per il personale della PA essere in grado di poter esprimere in maniera adeguata il percorso logico e normativo alla base della *motivazione* dell’atto, elemento essenziale del provvedimento amministrativo. Ipotizzare concorsi basati su quiz digitali non sembra adeguatamente in grado di dimostrare la capacità di elaborazione necessaria per operare in processi ancora complessi della PA (Bertagna, 2021).²⁴

Tra le novità legislative più impattanti, in riferimento alle riforme previste dal PNRR relativamente alla Pubblica Amministrazione, è senza dubbio il Decreto-legge n.80 del 09.06.2021, recante “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia*”, Decreto Reclutamento.

Particolare importanza riveste l’art. 6 del suddetto Decreto che introduce un nuovo strumento di Programmazione: il “*Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*”.

Il PIAO deve essere approvato entro il 31.12.2021 da ciascuna PA ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di 50 dipendenti (escluse le istituzioni educative, e le PA con meno di 50 dipendenti per i quali è previsto uno strumento semplificato). Il PIAO ha durata triennale, e ha la funzione espressa di “*procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi*”.

Al comma 2 dell’art. 6 del Dl 80/2021 sono enucleati i contenuti del nuovo Piano:

a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all’articolo 10, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

²² Art. 10, comma 1, lettera c): *per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell’ammissione a successive fasi concorsuali;*
c-bis) *conformemente a quanto disposto dall’art. 3, comma 6, lettera b), numero 7), della legge 19 giugno 2019, n. 56, i titoli e l’eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale*

²³ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/01-04-2021/pa-brunetta-%E2%80%9Cconcorsi-digitalizzati-mai-piu-carta-e-penna%E2%80%9D>

²⁴ Leggi Bertagna (2021), *Mai più carta e penna*. <https://www.gianlucabertagna.it/2021/04/05/mai-piu-carta-e-penna/>

b) 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;

c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al Piano di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b);

d) 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;

e) 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 inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;

f) 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;

g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

L'ambizione del nuovo strumento è semplificare l'azione amministrativa, sostituendo i diversi programmi, e relativi adempimenti, con un unico strumento programmatico annuale, coerente ed integrato.

Il PIAO accorpa gli strumenti programmatici previsti dalla normativa vigente in 7 aree di intervento (lettere a-g, del comma 2). Le materie interessate dalla riforma sono molte: la Programmazione della Performance; le strategie sul personale relative ad assunzioni, formazione, lavoro agile (è superato il POLA), l'accrescimento dei titoli anche ai fini delle progressioni di carriera, le progressioni stesse; la trasparenza e l'anticorruzione; le procedure amministrative da ridefinire e semplificare annualmente, anche ascoltando i cittadini e le imprese, con la graduale introduzione di

strumenti digitali di misurazione dei tempi di effettiva conclusione; le modalità per permettere l'accesso alle procedure digitalizzate agli over 65 e ai cittadini con disabilità; le pari opportunità²⁵.

Il Piano dovrà prevedere il monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione dell'utenza mediante gli strumenti previsti 150/2009²⁶. Il nuovo piano intende anche rivitalizzare la *class action* regolata dal D.lgs. 198/2009: dovrà anche comprendere il monitoraggio delle eventuali azioni attivate da cittadini ed imprese contro le PA inefficienti. Una volta adottato, il PIAO dovrà essere pubblicato, con i relativi aggiornamenti entro il 31 dicembre di ogni anno sul sito istituzionale della PA ed inviato al DFP per la pubblicazione sul relativo portale.

Con successivo DPR, n. 81 del 30 giugno 2022 sono stati individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal nuovo PIAO²⁷.

Particolarmente importante risulta il successivo DM N. 132 del 30 giugno 2022 con cui sono definiti i contenuti del PIAO e le modalità operative di redazione e presentazione dello stesso. L'art. 8, comma 1, del Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione n. 132/2022 dispone che *"Il Piano integrato di attività e organizzazione elaborato ai sensi del presente decreto assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto"*.

L'integrazione tra documenti programmatici afferenti al ciclo finanziario e documenti del ciclo della performance ha rappresentato una delle problematiche più avvertite negli Enti pubblici, a causa di una coerenza tra Performance Management e Financial Management a più riprese auspicata, ma il più delle volte concretizzata soltanto a livello formale.

Negli Enti Locali soprattutto, la difficoltà di integrare PM e FM in un unico programma strategico è maggiormente sentito, nonostante il D.lgs. 118/2011, definendo il vigente quadro normativo di contabilità armonizzata, ponga nel ciclo della programmazione rilevante importanza (Bianchi et al., 2018).

²⁵ Olivieri L. (2021), Una complicazione annunciata tra le false semplificazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), Italia Oggi del 12.6.2021, <https://luigioliveri.blogspot.com/2021/06/una-complicazione-annunciata-tra-le.html>

²⁶ DI 80/2021, art. 6, comma 3.

²⁷ a) Piano dei fabbisogni di personale, di cui all'art. 6, commi 1, 4, 6, e art. 6-ter del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

b) Piano delle azioni concrete, di cui all'art. 60 bis, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

c) Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio, di cui all'art. 2, comma 594, lett. a) della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

d) Piano della performance, di cui all'art. 10, comma 1, lett. a) e comma 1 ter del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;

e) Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di cui all'art. 1, commi 5, lett. a) e 60, lett. a) della legge 6 novembre 2012, n. 190;

f) Piano organizzativo del lavoro agile, di cui all'art. 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124;

g) Piano di azioni positive, di cui all'art. 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

Per la costruzione di un Piano della Performance di qualità è fondamentale definire gli obiettivi in modo chiaro, puntuale e misurabile, declinati in indicatori qualitativi o quantitativi, in grado di fornire dati utili alla misurazione periodica delle azioni intraprese.

La Programmazione della Performance integrata con il ciclo di Programmazione Finanziaria negli Enti Locali può essere sviluppata secondo uno schema logico che lega tra loro:

- le Linee Programmatiche di mandato: contengono la programmazione di lungo periodo, quinquennale, in termini di indirizzi generali di governo;
- gli Obiettivi strategici: sono definiti nell'ambito delle Missioni/Programmi del DUP e descrivono le scelte strategiche dell'Ente sulla base delle linee programmatiche di mandato (programmazione triennale di medio periodo);
- gli Obiettivi operativi: sono individuati nell'ambito degli Obiettivi strategici, associati ai rispettivi Centri di Costo e Centri di Responsabilità;
- gli Obiettivi gestionali: sono gli Obiettivi operativi esplicitati in termini di azioni, indicatori, risorse finanziarie, umane e strumentali con il PEG/PDO/Piano della Performance. Questo segna il passaggio dalla pianificazione strategica alla programmazione gestionale e operativa.

La Programmazione, intesa in senso generale, indirizza e guida con gradi di dettaglio diversi il futuro dell'Ente. Rappresenta il momento in cui la volontà dell'Ente, incarnata dal Programma di Mandato dell'Amministrazione, si sostanzia in documenti a prevalente contenuto descrittivo dove si individuano, si spiegano e si motivano le scelte per il futuro della comunità amministrata.

La Pianificazione Finanziaria, il DUP e soprattutto il Bilancio di Previsione traducono gli orientamenti e gli indirizzi futuri in termini finanziari ed economici a carattere pluriennale. I documenti della pianificazione assumono la forma contabile dei Bilanci di Previsione. Essi servono a verificare, e ad attestare, la compatibilità economico finanziaria delle scelte programmatiche.

L'assetto normativo attuale, come già descritto, enuncia a più riprese i principi di integrazione, e prova a dotare la PA degli strumenti che spingono nella direzione dell'integrazione tra il Ciclo della Performance e la Programmazione Finanziaria e di bilancio.

L'integrazione tra i due cicli deve avvenire per le seguenti fondamentali motivazioni:

- per individuare le risorse finanziarie funzionali al raggiungimento degli obiettivi operativi;
- per supportare la costruzione degli indicatori per la misurazione degli obiettivi;
- per misurare la salute finanziaria dell'ente.

L'integrazione dei due processi non va intesa come una semplice trasposizione di contenuti da un documento all'altro, approvati in coerenza di tempi e scadenze, ma deve essere intesa come un lavoro multidisciplinare, capace di rendere funzionali i documenti elaborati nell'ambito dei relativi

cicli di pianificazione. Dunque, un'integrazione di processo, di interdipendenza metodologica, di gruppi di lavoro congiunti, di integrazione dei sistemi informativi e informatici.

Metodologie che richiedono anche cambiamenti organizzativi apparentemente semplici in contesti relativamente piccoli come negli Enti Locali, ma che tuttora sembrano restare solo intendimenti con i quali arricchire i preamboli dei documenti programmatici.

Diversi sono i richiami normativi che indirizzano la predisposizione della programmazione della Performance ad una forte integrazione e coerenza con la programmazione finanziaria. L' art. 19, comma 10 lett. b), del Dl. n. 90/2014, rientrante nel Capo che detta misure di riorganizzazione della PA, ha affidato al Governo il riordino delle funzioni di misurazione e valutazione delle performance, enucleando una serie di norme generali regolatrici della materia, tra le quali figura espressamente la "progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria".

L'intento semplificatorio del legislatore, in questo frangente, era quello di ridurre il "carico adempimentale" relativo alla gestione della Performance che gravava sugli Enti, ed è in questo spirito che va letta la prescrizione di progressiva integrazione, tanto che nella lettera a) del suddetto comma è fatto esplicito riferimento alla semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche, anche riguardo al raccordo con i controlli interni, al ruolo degli OIV, e alla validazione esterna dei sistemi e dei risultati.

Il regolamento previsto dal Dl. 90/2014, adottato con il D.P.R. n. 105/2016, nel ridefinire le competenze in materia di coordinamento delle attività di valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica definisce una serie di criteri, tra i quali "promuovere la progressiva integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico finanziaria" (art. 2, comma 1).

L'esigenza di integrare i sistemi di Financial Management e Performance Management presenti nell'ordinamento italiano, secondo una finalità di semplificazione e di riduzione degli adempimenti in capo alle amministrazioni, è ulteriormente ribadita nella Legge Delega di riforma della Pubblica Amministrazione, la L. 124/2015 che ha previsto una "riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio" (art. 17, comma 1, lett. r).

Concetto ribadito anche nel D.lgs. 74/2017 che modifica l'art. 7, comma 2 bis, del D.lgs.150/2009: "Il Sistema di misurazione e valutazione della performance è adottato in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica e in esso sono previste, altresì, le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati, relative all'applicazione del sistema di

misurazione e valutazione della performance e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio”.

Le Linee Guida per il Piano della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 1 di Giugno 2017, redatte ai sensi dell’articolo 3, comma 1, del DPR 105/2016, che attribuisce al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance, rappresentano uno strumento operativo per le Pubbliche Amministrazioni che devono redigere il proprio Piano della Performance.

Le suddette Linee Guida si applicano in prima battuta alle Amministrazioni Centrali, ma rappresentano un valido canovaccio circa gli intendimenti del DFP sui contenuti e le modalità di strumenti di cui ciascuna PA a tutti i livelli dovrà dotarsi nella predisposizione dei documenti programmatici del proprio Ciclo della Performance.

Ed è interessante, analizzando nello specifico, verificare concretamente le modalità con cui l’integrazione a livello programmatico tra Programmazione Finanziaria e Programmazione della Performance, viene intesa nella documentazione prodotta dal DFP in queste Linee Guida:

- Allineamento del ciclo della performance con il ciclo di programmazione economico-finanziaria e con quello di programmazione strategica. In molti casi il processo di gestione del ciclo della performance, del bilancio e del controllo strategico ha visto un difficile coordinamento sia in termini di soggetti che di scadenze.
- Maggiore attenzione al livello “alto” della pianificazione e alla centralità della performance organizzativa, facendo riferimento ai risultati attesi dell’organizzazione nel suo complesso. L’esperienza ha mostrato, infatti, che il Piano è rimasto “schiacciato verso il basso” in quanto è stato definito spesso come mera somma di obiettivi provenienti dagli uffici.
- Visibilità ai risultati conseguiti nell’anno/i precedente/i. Spesso i piani si sono rivelati “senza memoria”: ogni anno si ricomincia senza evidenziare il collegamento con il passato e senza identificare il punto di partenza.

Le Linee Guida del DFP del 2017, pertanto, stabiliscono un necessario “allineamento” temporale tra Ciclo della Performance e Ciclo di programmazione economico-finanziaria, rappresentando bene la successione temporale che racchiude le varie scadenze della Programmazione economico-finanziaria a livello centrale e ministeriale, e per renderla funzionale con la necessità di avere una Programmazione della Performance che sia il più possibile efficace.

In particolare, l’efficacia dello strumento del Performance Management si ravvede nella capacità di “chiusura” del ciclo di monitoraggio, e dalla fondamentale dote informativa che esso contiene, in termini di dati rinvenuti dalla rendicontazione dei risultati, utili alla re-

ingegnerizzazione del Ciclo di Programmazione, inteso in senso ampio (quindi Financial Management e Performance Management insieme).

Inoltre il concetto di “coerenza” tra i due strumenti di programmazione, spesso inteso nel senso di addivenire ad una maggiore semplificazione amministrativa e riduzione del carico degli adempimenti per gli Enti, oppure ad una mera coerenza “temporale” e di sincronia tra le scadenze nella predisposizione e presentazione dei documenti programmatici, va qui inteso nel senso di supportare la definizione degli obiettivi di Performance con corrispondenti stanziamenti finanziari, che rappresentano alcune delle risorse “input” dei processi che dovranno produrre gli “output” (i servizi) al fine di realizzare gli “outcome” (gli impatti).

L’art. 151 del TUEL, che definisce i Principi Generali espressi nel D.lgs. 267/2000 sull’ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali, sottolinea, al comma 1, il conformarsi degli stanziamenti nel BPF alle linee strategiche contenute nel DUP, documento presupposto a tutti gli strumenti di programmazione. Lo stesso TUEL nel capo III del Titolo VI, riferito alla disciplina dei Controlli Interni, all’art. 147, comma 2, delinea lo spirito dei controlli interni, il cui sistema è diretto a: verificare l’efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, al fine di “ottimizzare, anche mediante interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati”. Inoltre, alla lettera b, del precedente comma, questo legame tra obiettivi e risorse finanziarie viene accentuato: “valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti”.

Nello specifico, la concezione dei controlli interni all’Ente come elemento rivolto a verificare l’allineamento sostanziale tra Financial Management e Performance Management, viene ulteriormente approfondito sia negli aspetti del Controllo Strategico (art. 147-ter), sia negli articoli relativi al Controllo di Gestione (artt. 196, 197, 198, 198-bis).

L’art. 164 del TUEL fissa la principale caratteristica del Bilancio di Previsione degli Enti Locali, il carattere autorizzatorio, vale a dire il limite predeterminato dall’organo politico alla gestione di rispettare l’allocazione delle risorse come stabilito in sede di approvazione, per quanto riguarda le Missioni e i Programmi (unità di voto del Consiglio), ed il limite all’accensione dei prestiti per quanto riguarda l’Entrata.

L’art. 169 del TUEL relativo al Piano Esecutivo di Gestione (PEG) segna il nesso del D.lgs. 267/2000 tra la gestione contabile e il ciclo della Performance. Oltre all’espressa previsione del comma 3-bis che definisce in primis la coerenza del PEG con il Bilancio di Previsione e il DUP, nonché la “unificazione organica” tra lo stesso PEG e il Piano degli Obiettivi (art. 108 TUEL), e il Piano della Performance (art. 10 D.lgs. 150/2009), è utile evidenziare come l’articolazione delle

entrate e delle spese a livello PEG (categorie e capitoli da un lato, titoli, macroaggregati e capitoli dall'altro), definisca con livello di dettaglio l'allocazione delle risorse sottoposte alla responsabilità dirigenziale, al fine di "individuare gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi". Gli stessi responsabili dei servizi possono provvedere a variazioni compensative tra i capitoli del medesimo macroaggregato di spesa al fine di favorire il conseguimento degli obiettivi assegnati ai dirigenti (commi 5-quater, e 5-quinquies, art. 175 del D.lgs. 267/2000). Inoltre, sempre al fine di perseguire gli obiettivi assegnati, gli stessi responsabili dei servizi possono richiedere alla Giunta una modifica della "dotazione assegnata" per sopravvenute esigenze successive all'adozione degli atti di programmazione.

Si configura pertanto, anche nel TUEL, una precisa connotazione delle risorse stanziare nel BPF come un fattore produttivo (input) che, insieme alle risorse umane, strumentali e immateriali, combinate all'interno dei processi amministrativi/produttivi dei servizi della PA, concorre alla realizzazione degli obiettivi dell'ente (output) al fine di conseguire il Valore Pubblico. I responsabili dei servizi, quindi dei processi, quindi dei singoli obiettivi posti in capo alla struttura dagli strumenti di Programmazione (DUP) e Previsione (Bilancio) sono anche responsabili dei risultati conseguiti, per i quali l'ordinamento prevede anche conseguenze disciplinare per il mancato perseguimento perpetrato nel tempo, finanche a prevedere la rimozione ai centri di responsabilità dei dirigenti/responsabili (responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21 del D.lgs. 165/2001).

Il Piano della Performance, organicamente unificato al PEG, è diventato lo strumento principale del ciclo della Performance, che ha assorbito al suo interno il Piano dettagliato degli obiettivi (superato, ancorché presente nelle disposizioni del TUEL).

Così come il Piano della Performance è unificato al PEG, ai sensi dell'art. 169 TUEL, il succitato articolo 10 del D.lgs. 150/2009 sancisce in maniera cristallina la "possibilità" di unificazione dei due documenti programmatici, definendo pertanto il risultato della gestione rilevato ai sensi dell'art. 227 del TUEL, come il sostrato finanziario-economico-patrimoniale del risultato programmatico rappresentato nella Relazione sulla Performance.

L'integrazione tra Ciclo della Performance e Ciclo Finanziario è assolutamente propedeutica all'utilizzo razionale e strategico delle risorse per il perseguimento del Valore Pubblico che rappresenta il contenuto fondamentale del PIAO e ne concentra la sezione principale nel documento da predisporre da parte degli Enti.

La Sezione 2 del PIAO, infatti, declina tutta la programmazione integrata verso il Valore Pubblico, attraverso le sottosezioni:

- 2.1 - VALORE PUBBLICO. *Gli obiettivi di Valore Pubblico connessi con la strategia dell'Amministrazione (impatto economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale)*
- 2.2 - PERFORMANCE. *Gli obiettivi annuali e pluriennali di performance organizzativa e individuale che l'Amministrazione si dà per realizzare il Valore Pubblico*
- 2.3 - RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA. *Misure (obiettivi) di prevenzione della corruzione e per la trasparenza per la creazione e la protezione del Valore Pubblico*

Il Valore Pubblico, pertanto rappresenta l'elemento di partenza su cui incardinare la strategia di sviluppo e governo del territorio, per il miglioramento delle condizioni ambientali e di contesto, secondo una prospettiva sostenibile. Questa prospettiva di PV rappresentata nella sezione 2.1, deve essere tradotta in obiettivi di Performance organizzativa e individuale, nella sezione 2.2, e deve anche fungere da parametro per la sezione 2.3, laddove trasparenza e prevenzione di fenomeni corruttivi dovranno rappresentare azioni mirate a salvaguardare e proteggere la strategia di PV, perdendo quindi i connotati puramente adempimentali che hanno spesso aggravato i procedimenti amministrativi.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica nelle Linee guida per il Piano della Performance n. 1, pubblicate nel giugno del 2017, definisce il Valore Pubblico come un aumento del benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder. Il DM n. 132/2022, definisce il Valore Pubblico come “l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo”.

Affinché le amministrazioni pubbliche siano in condizioni di individuare correttamente gli obiettivi di Valore Pubblico, è assolutamente necessario che la governance si doti di una pianificazione strategica a medio-lungo termine che abbia impatti sul benessere di utenti, cittadini e stakeholder.

Per misurare l'impatto degli obiettivi di Valore Pubblico occorre individuare indicatori in grado di esprimere l'effetto atteso o generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di Valore Pubblico.

La stessa ANCI, nel fornire indicazioni operative-guida per individuare gli obiettivi di Valore Pubblico da fissare quale riferimento per il PIAO e gli indicatori di impatto indica di fare riferimento alle seguenti fonti:

- politiche derivanti dal programma di mandato dell'Amministrazione;
- politiche istituzionali nazionali o sovranazionali quali ad esempio gli obiettivi di Benessere Equo e Sostenibile (BES), gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 (SDGg);
- missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Gli impatti esterni delle politiche specifiche di un ente sul benessere e sullo sviluppo sostenibile dei propri utenti e stakeholder possono essere programmati, misurati e valutati, e infine rendicontati, tramite indicatori di impatto specifico.

Infine, a completamento delle misure previste per la PA nel PNRR, vale la pena accennare al capitolo 1.3.11 del PNRR, “*Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual*”.

La riforma contabile prevede una definitiva conversione del sistema contabile *cash basis*, ad un assetto contabile *accrual* che costituisce, “un supporto essenziale per gli interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico, grazie ad un sistema di imputazione, omogeneo e completo, del valore contabile dei beni delle pubbliche amministrazioni”.

L’action plan del PNRR propone alcune iniziative fondamentali, tra le quali:

- il coordinamento delle attività di riforma contabile con l’istituzione di un nuovo modello di governance;
- la riduzione delle discordanze tra i diversi sistemi contabili mediante un’azione di convergenza verso un unico insieme di standard contabili;
- l’elaborazione di un quadro concettuale unico per l’intera pubblica amministrazione italiana;
- la definizione di un nuovo piano dei conti unico per le pubbliche amministrazioni, in linea con le migliori pratiche internazionali;
- la consapevolezza dei requisiti fondamentali in materia di informatica, risorse umane e sistemi di gestione finanziaria necessari per implementare con successo la riforma contabile.

A supporto di tale progetto, si prevede inoltre la realizzazione di un nuovo sistema informativo a supporto dei processi di contabilità pubblica, basato su un’architettura del tipo ERP (Enterprise Resource Planning) e strutturato in moduli, tra loro collegati e integrati, in grado di cogliere, con una unica rilevazione, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico di uno stesso fatto gestionale.

Il nuovo sistema, chiamato **InIt**, sarà messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), come un unico sistema informatico integrato a supporto dei processi contabili e sostituirà le numerose applicazioni attualmente in uso presso le amministrazioni centrali. Tale sistema sarà inoltre in grado di gestire tutti i processi di una organizzazione – siano essi di tipo amministrativo, produttivo e finanziario - consentendo di integrare tutta l’organizzazione e le sue funzioni e rendendo le informazioni simultaneamente disponibili a tutti i processi e gli attori coinvolti.

Inoltre, la costruzione delle funzionalità e dell'architettura del nuovo sistema **InIt** sosterrà e si accompagnerà con innovazioni di processo, come, ad esempio, l'aggiornamento del piano dei conti integrato o l'estensione dell'ambito della sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale²⁸.

4.7. Conclusioni e prosieguo

In conclusione, la trasformazione del sistema di performance management nella pubblica amministrazione italiana riflette un'evoluzione significativa, ma ancora in corso, verso modelli improntati sui principi di Valore Pubblico e New Public Governance. Le riforme degli ultimi decenni hanno cercato di superare un impianto rigidamente burocratico, favorendo un'integrazione più profonda tra programmazione finanziaria e performance management. L'approvazione di strumenti più inclusivi e trasparenti come il Ciclo della Performance e il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) testimoniano uno sforzo di convergenza verso una maggiore efficienza e responsabilità delle istituzioni pubbliche. Cruciale è il rafforzamento del capitale umano, evidenziato dalle recenti riforme che puntano a valorizzare le competenze all'interno della Pubblica Amministrazione. L'adozione di processi partecipativi ha reso il coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder una componente essenziale, promuovendo una governance più inclusiva e trasparente. Implementazioni future dovranno continuare a promuovere integrazione sinergica tra obiettivi strategici e risorse, mirando a superare le persistenti sfide operative, nella consapevolezza che l'effettiva creazione di Valore Pubblico sia il parametro fondamentale del successo istituzionale.

Per verificare l'orientamento alla creazione del Valore Pubblico dei documenti strategici di programmazione nel successivo capitolo sarà analizzato un case study, per indagare le modalità di applicazione degli elementi di Valore Pubblico emersi dalla Review delle Letteratura nel capitolo precedente, all'interno dei documenti programmatici descritti nel presente capitolo.

²⁸ Cfr.: PNRR 2021, parte 2, cap. 1.3.11, pag. 100-102.

5. CASO DI STUDIO: ORIENTAMENTO AL VALORE PUBBLICO DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DEL COMUNE DI TARANTO

5.1 Introduzione

Nel precedente capitolo è stata analizzata l'evoluzione del Performance Management nella pubblica amministrazione italiana, evidenziando un cambiamento di paradigma da modelli burocratici ad approcci ispirati al New Public Management (NPM). Le riforme Brunetta e Madia hanno introdotto il Ciclo della Performance nel 2009, in un contesto di crisi che aveva contribuito a diffondere una percezione negativa del sistema pubblico, che ha attecchito profondamente nella considerazione generale. Più recentemente, anche per via della gestione della emergenza pandemica, si è nuovamente riconosciuta l'importanza del ruolo della Pubblica Amministrazione nella gestione dei servizi pubblici, in una visione più aperta che ha incoraggiato l'adozione di metodologie di governo che si giovassero di una più attiva partecipazione dei cittadini.

Il PNRR approvato nel 2021, nel contesto di centralità dell'amministrazione pubblica ha messo in evidenza l'importanza di rafforzarne la capacità amministrativa e programmatica, semplificando i processi, e promuovendo approcci di governance che ponessero in risalto il perseguimento del Valore Pubblico.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) si pone l'obiettivo semplificare i processi amministrativi, promuovendo una gestione partecipativa e trasparente, orientata al Valore Pubblico e all'efficacia dei servizi erogati.

Il PIAO, nel perseguire il Valore Pubblico, deve essere adottato garantendo l'allineamento tra gli obiettivi di performance e la programmazione finanziaria (DUP), favorendo la coerenza strategica tra i documenti programmatici.

L'obiettivo del presente capitolo è analizzare i principali documenti di programmazione dell'amministrazione locale per indagarne l'orientamento alla creazione del Valore Pubblico. La metodologia di ricerca applicata è quella del case study attraverso l'analisi dei più rilevanti documenti di programmazione strategico-operativa adottati dall'amministrazione della città di Taranto. Si considera tale caso di studio di particolare interesse in quanto inserito in un territorio complesso, che sta attraversando un periodo storico di profonde trasformazioni, e che, pertanto, risulta appropriato rispetto al tema del perseguimento del Valore Pubblico.

Il capitolo è strutturato come segue: si focalizzerà l'attenzione sugli elementi individuati dalla letteratura scientifica che determinano l'orientamento dei documenti programmatici teso alla creazione di Valore Pubblico, con la definizione della research question (paragrafo 2), successivamente si evidenzierà la metodologia di ricerca (paragrafo 3). Quindi, si procederà all'analisi del caso (paragrafo 4), alla discussione dei risultati (paragrafo 5), ed alla formulazione di alcune considerazioni conclusive (paragrafo 6).

5.2 Analisi della letteratura e definizione della research question

La generazione del valore pubblico deve rappresentare un elemento centrale delle politiche programmate e realizzate da parte dell'ente locale. A tal fine, come evidenziato dalla letteratura analizzata nel capitolo 3, i documenti di programmazione dell'azienda pubblica locale devono essere orientati alla creazione di valore consentendo: di contabilizzare gli aspetti cruciali nella generazione del valore (Steccolini, 2019; Bracci et al. 2019, 2021), di misurare il valore stesso (Alford 2002; Moore, 2007; Spano, 2009; Talbot, Wiggan, 2010; Nuti et al., 2021), di coinvolgere la collettività nella definizione delle priorità politiche (Greve, 2015; Kearney, Meynhardt, 2016; Soe, Drechsler, 2018; Prentice et al., 2019; Svejvig, Schlichter, 2021) e di ridurre i rischi di distruzione del valore pubblico (Esty, 2016; Tabi, Verdon, 2014; Colon, Guerin-Schneider, 2015; Ricciardelli, Esposito, 2016).

Pertanto, il perseguimento di Valore Pubblico da parte dei decisori pubblici attraverso i diversi strumenti di Performance Management, necessita la predisposizione di un ciclo di programmazione (i) coerente nell'impiego delle risorse disponibili in prospettiva dei risultati perseguiti ed attesi (ii), correttamente misurato affinché possa rendere visibili risultati ed impatti perseguiti, con la possibilità di adattarsi efficacemente alle mutazioni dei bisogni e degli equilibri del contesto di riferimento (iii) partecipato, affinché possa orientarsi in relazione al contesto di riferimento, e (iv) controllato, sia nel monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi intermedi, sia nella prevenzione dei rischi di distruzione del valore (principalmente legato ad una errata ingegnerizzazione dei processi, o a fenomeni corruttivi/distorsivi).

In un mondo in evoluzione, le amministrazioni pubbliche devono essere flessibili e adattabili ai contesti esterni per ottimizzare la performance e creare Valore Pubblico. Il contesto è influenzato da fattori economici, politici, sociali e culturali che interagiscono dinamicamente. I fattori economici, come il ciclo economico e i vincoli finanziari, influenzano le risorse e le priorità governative (Bryson et al., 2014; Pollitt, Bouckaert, 2011). Politicamente, l'instabilità e le pressioni pubbliche possono modificare le strategie amministrative (Alford, Hughes, 2008; Soi, Drechsler, 2018). Socialmente, le

dinamiche demografiche e la partecipazione civica giocano un ruolo cruciale (Moore, 1995; Kearney, Meynhardt, 2016). Culturalmente, i valori e le aspettative sociali incidono sulla percezione del valore pubblico (Meynhardt, 2009; Benington, 2011).

Inoltre, le politiche di governance e la capacità istituzionale influenzano l'efficacia gestionale (Vining, 2016; Osborne, 2018). Le interazioni tra questi fattori creano relazioni multidimensionali che richiedono un approccio integrato e olistico per rispondere alle sfide e soddisfare le aspettative dei cittadini (Peters, 2010; Goh, Arenas, 2020). Solo operando in sintonia con questi elementi, le amministrazioni possono migliorare la loro capacità di generare valore pubblico e contribuire al benessere collettivo.

L'analisi empirica intende indagare se e come i documenti di Programmazione, all'interno del ciclo della Performance dell'amministrazione del Comune di Taranto sono efficacemente orientati al perseguimento di Valore Pubblico evidenziando il grado di implementazione di tali strumenti. Questa analisi è applicata agli strumenti di Performance Management definiti dall'amministrazione pubblica in un contesto particolarmente complesso dal punto di vista della transizione socio-economica, ma al contempo interessante dal punto di vista dell'indagine scientifica, proprio al fine di verificare come la nozione di Valore Pubblico viene declinata negli strumenti di programmazione, e che ruolo è attribuito dall'amministrazione agli strumenti di Performance Management all'interno dei processi di policy making in un tale contesto.

L'analisi della letteratura scientifica contenuta nel capitolo 3 ha identificato i principali elementi da tenere presenti nella creazione del valore pubblico:

1. La **contabilità del valore pubblico** riguarda come l'interesse e il valore pubblici siano decisi, pianificati e contabilizzati. La teoria suggerisce un ripensamento della Performance Management che superi una visione puramente economica, abbracciando una visione integrata che consideri anche valori sociali e culturali (Bracci et al., 2021). L'interazione tra autorità e risorse finanziarie è cruciale per comprendere il valore pubblico e il costo di opportunità associato alle scelte politiche.
2. La **misurazione del valore pubblico** deve superare l'approccio tradizionale basato su indicatori economici e di efficienza, per abbracciare metodologie più ampie che includano impatti sociali e ambientali. Moore (2014) propone una Public Value Scorecard per valutare il valore creato dalle politiche pubbliche. L'accuratezza nella misurazione è fondamentale, ma presenta sfide in termini di costi e risorse necessarie (Nutti et al., 2021). La misurazione deve anche includere la partecipazione dei cittadini per riflettere le loro esigenze e aspettative (Peters, 2010).

3. La **partecipazione dei cittadini** è vista come essenziale per la creazione del valore pubblico. Coinvolgere le comunità permette prospettive diverse e la possibilità di esprimere bisogni e desideri, ma richiede una comunicazione chiara e l'eliminazione delle barriere (Bryson et al., 2014). I gestori pubblici devono mediare tra interessi diversi per garantire che le politiche rispondano realmente alle esigenze della società. Il coinvolgimento continuo e la co-creazione di valore sono fondamentali per il successo (Goh, Arenas, 2020).
4. La **distruzione di valore pubblico** può verificarsi in vari momenti del servizio pubblico. Le asimmetrie informative, la mancanza di fiducia tra gli attori e le inefficienze nel management possono compromettere gli obiettivi (Alford, Hughes, 2008). È essenziale analizzare e comprendere questi fattori per prevenire perdite. La corruzione e le scelte sbagliate nella progettazione dei programmi possono anche contribuire a questa distruzione, evidenziando l'importanza della governance e di processi inclusivi che coinvolgano le comunità (Cordery, Hay, 2019).

Pertanto, la domanda di ricerca che guida il presente lavoro è la seguente:

RQ: Gli strumenti di programmazione nel ciclo della performance risultano orientati alla creazione di Valore Pubblico, alla luce dei quattro elementi sopra elencati?

Come appena richiamato, l'analisi della letteratura ha consentito di evidenziare che i documenti di programmazione si possono considerare orientati al perseguimento del Public Value: (i) se la gestione delle risorse economiche (budgeting) è coerente con una programmazione strategica che tiene conto dei risultati attesi e delle valutazioni dei risultati precedentemente conseguiti; (ii) se vi è un sistema di misurazione dei risultati che partendo da una analisi quali-quantitativa del contesto di partenza contribuisce a definire le grandezze e i target desiderati per valutare lo stato di attuazione dei programmi, e il livello di soddisfacimento dei bisogni della comunità amministrata; (iii) se è definita una politica di coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti istituzionali, economici, operatori del terzo settore e segmenti più o meno organizzati della società nelle diverse fasi di programmazione, monitoraggio e valutazione dei programmi, definendo priorità e temperamento degli interessi, analisi delle sfere di influenza, e gestione dei conflitti di valore suscitati dalle politiche; (iv) se sono implementate strategie di prevenzione dei rischi di distruzione del Valore, identificando possibili minacce da fenomeni corruttivi, da errate valutazioni in merito all'allocazione delle risorse umane, materiali e immateriali, nonché alle distorte influenze del contesto di riferimento.

Tali elementi influiscono sulla creazione del Valore Pubblico in maniera trasversale all'intero ciclo di programmazione, gestione e valutazione dei programmi amministrativi, applicandosi nelle fasi di policy-design da parte degli organi politici, nella traduzione degli obiettivi politici in obiettivi strategici (Linee programmatiche di mandato), nella capacità del management di tradurre gli obiettivi strategici amministrativi in programmi operativi (DUP), organizzando le risorse, le attività e gli strumenti di performance management (PIAO).

La fase di programmazione strategica è cruciale per il successo delle politiche pubbliche, poiché stabilisce le basi per tutte le attività future. Gli obiettivi devono riflettere l'impegno verso il Valore Pubblico, includendo risultati economici, sociali e ambientali (Moore, 1995). La definizione di obiettivi S.M.A.R.T. (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound) garantisce chiarezza e misurabilità, facilitando la successiva valutazione dei risultati (Talbot, Wiggan, 2010).

5.3 Metodologia di ricerca

Per rispondere alla domanda di ricerca delineata, la metodologia utilizzata è quella dello studio di caso (Yin, 2003; 2005). Il metodo di studio dei casi (Yin, 2003, 2005) ha un duplice obiettivo: dettagliare le principali caratteristiche dei fenomeni e comprendere le dinamiche di un dato processo. Da un punto di vista metodologico, lo sviluppo di un case study rappresenta una "strategia di ricerca che si concentra sulla comprensione delle dinamiche che caratterizzano contesti specifici" (Eisenhardt, 1989). Il metodo di case study rappresenta uno strumento prezioso per "catturare" diverse dimensioni della gestione delle performance del Valore Pubblico dall'analisi del caso studio stesso fino a suggerire criteri per ulteriori azioni (Ricciardelli, Esposito, 2016).

Il caso della città di Taranto è particolarmente rilevante ai fini della presente analisi, perché caratterizzato da un contesto che presenta livelli di benessere economico inferiore alla media nazionale e regionale, un alto tasso di disoccupazione giovanile, e preoccupanti dati sulla salute e sicurezza²⁹. Inoltre, la città di Taranto contraddistingue per problemi legati all'inquinamento industriale che ha provocato gravi conseguenze ambientali e sanitarie. Tali aspetti rendono sfidanti e potenzialmente molto incisive le scelte politico-amministrative in termini di creazione di Valore Pubblico, inteso come mitigazione o superamento dei fattori appena richiamati, e, di conseguenza, particolarmente interessante l'analisi di questo caso al fine di rispondere alla research question.

Le fonti di informazione utilizzate per l'analisi del caso si trovano, in primo luogo, nell'analisi documentale (Bowen, 2009), basata essenzialmente sulla consultazione di documenti ufficiali

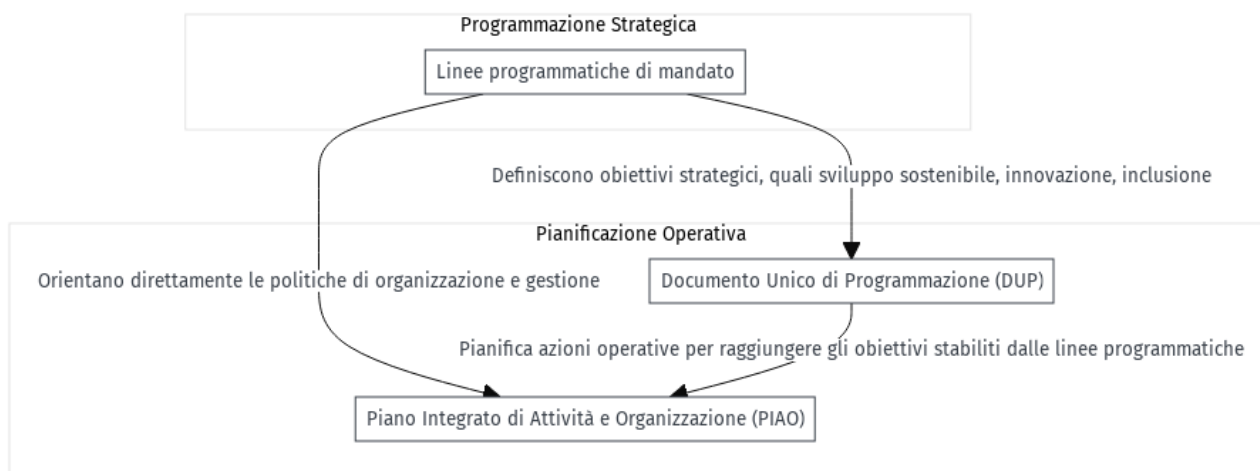
²⁹ Dati e riferimenti da ufficio statistico comunale

affidenti al ciclo della Performance e della Programmazione del Comune di Taranto. In particolare, saranno analizzati il Documento Unico di Programmazione (2023), il Piano Integrato delle Attività e Organizzazione (2023), come sintetizzato nella figura 1.

La scelta dei citati documenti di programmazione per la presente analisi è dovuta alla centralità che questi rivestono nel tradurre la visione dell'organo di governo in tema di sviluppo e benessere della comunità, in strategie operative coerenti con gli obiettivi.

Inoltre, ulteriori dati e informazioni sono stati raccolti anche attraverso una tecnica di osservazione diretta non strutturata delle modalità di redazione dei documenti considerati nell'analisi, e dei procedimenti amministrativi che ne hanno portato all'adozione (Bailey, 1994).

Figura 1- la relazione tra gli strumenti di programmazione analizzati



Fonte: nostra elaborazione

Le Linee programmatiche di mandato indicano la direzione amministrativa di medio-lungo periodo, il DUP traduce questa direzione in obiettivi concreti, e il PIAO definisce come raggiungerli, in un ciclo logico che va dalla definizione della visione strategica all'attuazione concreta delle politiche. I risultati ottenuti dal PIAO possono influenzare le future revisioni delle linee programmatiche e del DUP. Il monitoraggio delle performance e l'analisi dei risultati consentono di apportare modifiche e adattamenti, alimentando un ciclo di miglioramento continuo.

Al fine di verificare se i documenti oggetto di analisi risultano orientati alla creazione di Valore Pubblico, per ciascuna area di indagine riferita ai fattori che consentono di identificare l'orientamento al Valore Pubblico, sono stati adottati i criteri di analisi (rinvenuti dall'analisi della letteratura) sintetizzati nella tabella sottostante:

Tabella 1 – Criteri di analisi dell’orientamento al Valore Pubblico

Elementi di orientamento al Valore Pubblico	Criteri di Analisi
1. Contabilità Valore Pubblico	<ul style="list-style-type: none"> • Verifica strumenti di Budgeting performance oriented • Verifica coerenza tra programmazione strategica/assegnazioni di budget
2. Misurazione Valore Pubblico	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di Indicatori di Performance quali-quantitativi output/outcome collegati a target riferiti ad obiettivi strategici di VP
3. Partecipazione dei Cittadini	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di specifiche azioni di Coinvolgimento - Accountability e Reporting
4. Prevenzione Rischi di Distruzione Valore Pubblico	<ul style="list-style-type: none"> • Adeguatezza misure anticorruzione • Formazione del personale

Fonte: nostra elaborazione

La tabella sopra riportata riepiloga gli elementi che consentono di analizzare l’orientamento al Valore Pubblico dei documenti indagati. Per ciascun elemento sono individuati, sulla base della letteratura analizzata nel capitolo 3, i criteri utilizzabili per l’analisi dei documenti finalizzata ad evidenziare la predisposizione degli stessi verso la creazione di Valore Pubblico.

1. **Contabilità Valore Pubblico.** Il budgeting strategico garantisce che la pianificazione finanziaria sia coerente con gli obiettivi strategici, utilizzando approcci come il Performance-Based Budgeting per incentivare le scelte di allocazione delle risorse (Benington, 2011) adottate a seguito di valutazioni sull’andamento dello stato di attuazione dei programmi e degli obiettivi predefiniti dall’amministrazione, abbandonando il criterio della “spesa storica” ma adottando criteri performance oriented. È importante considerare scenari futuri per sviluppare strategie resilienti contro sfide potenziali (Pollitt, Bouckaert, 2011). La coerenza tra la programmazione strategica e la assegnazione di risorse è fondamentale per tradurre indirizzi politico-amministrativi in provvedimenti concreti e valutabili.
2. **Misurazione Valore Pubblico.** Il sistema di misurazione è fondamentale per garantire che le amministrazioni pubbliche restino sulla giusta traiettoria verso i loro obiettivi. Sviluppare indicatori di performance (KPI) per definire target e misurare i progressi è essenziale (Nutti et al., 2021). Implementare sistemi di raccolta dati consente un monitoraggio continuo (Alford, Hughes, 2008) che nelle successive fasi di controllo assicurano che il processo di gestione sia efficace ed efficiente. I KPI non solo misurano risultati immediati (output), ma anche l’efficacia e gli impatti delle politiche a lungo termine (outcome) (Talbot, Wiggan, 2010). Il benchmarking con altre amministrazioni identifica aree di miglioramento (Pollitt, Bouckaert, 2011).

3. **Partecipazione dei Cittadini.** La pianificazione di azioni e strategie di coinvolgimento di cittadini e stakeholder diretti e indiretti è fondamentale nel processo di identificazione dei bisogni. Per ciascun programma si analizzerà la presenza di azioni ben strutturate di partecipazione, sondaggi e consultazioni pubbliche (Kearney, Meynhardt, 2016). La trasparenza e la partecipazione aumentano la responsabilità delle istituzioni pubbliche, mentre il coinvolgimento della comunità promuove un ambiente collaborativo (Kearney, Meynhardt, 2016; Meynhardt, 2009). Utilizzare il feedback per apportare modifiche strategiche è cruciale per l'adattabilità (Goh, Arenas, 2020). Il reporting periodico delle attività accresce la responsabilità e informa gli stakeholder sullo stato delle iniziative (Bryson et al., 2014).
4. **Prevenzione Rischi di Distruzione Valore Pubblico.** Sarà presa in considerazione l'analisi da parte dell'amministrazione dei possibili rischi e l'adozione di misure preventive per arginare potenziali rischi corruttivi, nonché gli effetti distorsivi da parte del management dovuto a carenze formative e di strumenti operativi in grado di cogliere le esigenze della comunità (Ricciardelli, Esposito, 2016).

5.4 Analisi del caso di studio

Come precedentemente indicato i documenti presi in esame il Documento Unico di Programmazione (DUP) e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) sono fondamentali per le amministrazioni locali italiane e sono regolamentati da specifiche normative. Tali documenti saranno analizzati alla luce dei quattro elementi e dei relativi criteri di analisi precedentemente esplicitati nella metodologia, nei seguenti quattro sotto paragrafi.

5.4.1 Contabilità del Valore Pubblico

I criteri di analisi adottati per verificare l'adozione di una Contabilità orientata al Valore Pubblico sono:

- a) Sistema di Performance Budgeting orientato al Valore Pubblico
 - b) Coerenza tra programmazione strategica e assegnazione delle risorse finanziarie
- a) Verifica Performance Budgeting.

Il DUP 2023-2025 del Comune di Taranto riporta nelle sue premesse³⁰ il richiamo ad una gestione finanziaria orientata al perseguimento di risultati (performance budgeting). Tuttavia, analizzando sia la Sezione Strategica che la Sezione Operativa del documento, in cui sono anticipate le previsioni generali di bilancio ed il finanziamento dei programmi amministrativi, non si evincono esplicite decisioni di budgeting che siano conseguenti a processi di valutazione di risultati di performance conseguiti/attesi.

Come previsto dal principio contabile della Programmazione All. 4/1 D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii al paragrafo 4.2, che recita: “Considerato che l’elaborazione del DUP presuppone una verifica dello stato di attuazione dei programmi, contestualmente alla presentazione di tale documento si raccomanda di presentare al Consiglio anche lo stato di attuazione dei programmi, da effettuare, ove previsto, ai sensi dell’articolo 147-ter del TUEL”, il DUP 2023-2025³¹ riporta uno stralcio del report del Controllo Strategico, con indicazione dei Programmi e le relative funzioni attribuite, senza però indicare la percentuale di realizzazione degli stessi o altro analogo indicatore. Dai contenuti analizzati non è possibile desumere l’assunzione di scelte di budgeting determinate da processi di valutazione dell’efficacia dei programmi in corso di realizzazione. Le scelte alla base degli stanziamenti seguono, come si evince dal DUP, una logica di “spesa storica” incrementale, influenzata molto dai limiti degli equilibri di bilancio, e poco da evidenze programmatiche.

Analizzando le scelte di budgeting del PIAO si evidenzia il rimando alle scelte strategiche contenute DUP (inserito quale allegato integrante dello stesso). Come da previsioni normative vigente, il PIAO contiene il Piano degli Obiettivi richiamando l’integrazione di questi con il Piano Esecutivo di Gestione che, teoricamente, dovrebbe rappresentare la provvista finanziaria finalizzata al perseguimento degli stessi. Tuttavia, non è presente, all’interno del PIAO, un chiaro collegamento tra le scelte di carattere finanziario e gli obiettivi conseguiti/attesi.

Pertanto, è possibile evincere che le scelte di budgeting richiamate nel DUP e nel PIAO seguono una forma di *presentational performance budgeting* (Nardo et. al, 2019) con richiami solo teorici a decisioni allocative determinate da valutazione dei risultati conseguiti/attesi.

b) Verifica della coerenza tra programmazione strategica e assegnazione delle risorse finanziarie

³⁰Rif. DUP 2023-2025 pag. 3. I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse di:

1. conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l’ente si propone di conseguire;
2. valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione.

Nel rispetto del principio di comprensibilità, i documenti della programmazione esplicitano con chiarezza il collegamento tra:

- il quadro complessivo dei contenuti della programmazione;
- i portatori di interesse di riferimento;
- le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili;
- le correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo.

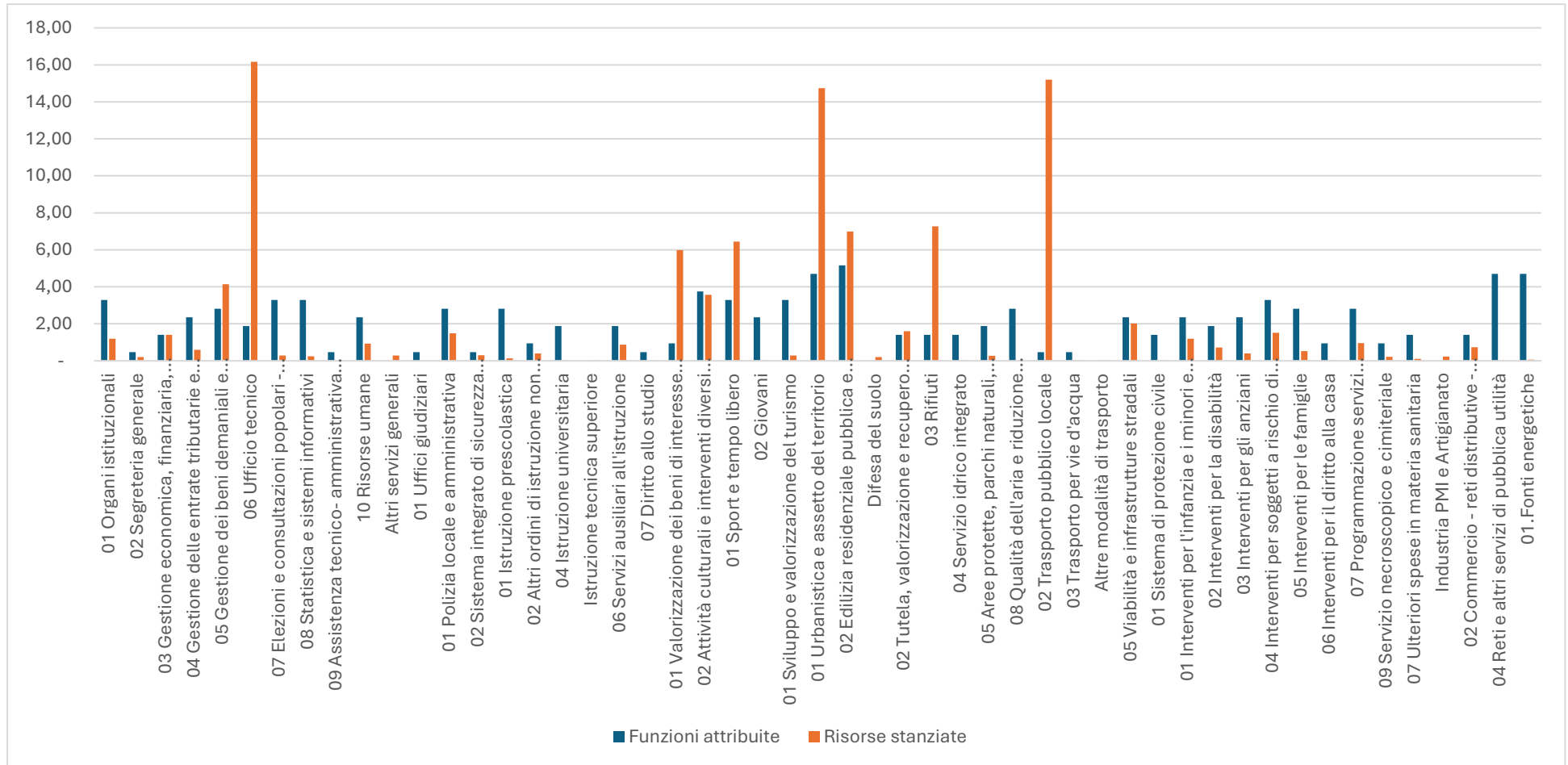
³¹ Cfr. pag. 75-79 DUP 2023-2025

La Sezione Strategica (SeS) del Documento Unico di Programmazione è elaborata in coerenza con le Linee di mandato amministrativo, con la programmazione delle risorse assegnate per la realizzazione delle stesse nell'arco del quinquennio. Analizzando la Sezione Strategica del DUP si rileva che le Linee di Mandato vengono correttamente riportate all'interno del Documento³², ma non vi è altrettanta evidenza della corrispondenza tra gli obiettivi indicati negli assi strategici e le assegnazioni finanziarie delle Missioni e i Programmi inserite nel DUP. Analizzando la Sezione Operativa del DUP nella quale sono anticipate con maggiore dettaglio le previsioni di bilancio, infatti, non si rileva chiaramente un collegamento coerentemente delle assegnazioni finanziarie a ciascuno degli obiettivi strategici presenti nelle Linee Programmatiche di Mandato.

Il PIAO 2023-2025 dettaglia le funzioni amministrative attribuite a ciascun programma ed è possibile analizzare il collegamento tra la percentuale di funzioni amministrative attribuite con le risorse finanziarie stanziare nel bilancio di previsione 2023. Come si evince dalla seguente Figura 2, le percentuali di attribuzioni sul totale delle funzioni amministrative identificate, rispetto alla percentuale di risorse finanziarie attribuite ai programmi risultano non allineate. Questo fattore può dipendere dal peso specifico attribuito a determinati programmi, ma non è approfondita la ponderazione di "rilevanza" delle funzioni all'interno del PIAO, nonché alcun collegamento che permetta di identificare un'assegnazione di risorse collegata alle funzioni amministrative corrispondenti ai programmi sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

³² Cfr. pagg. 7-16 DUP 2023-2025

Figura 2 – confronto tra funzioni attribuite e risorse assegnate ai Programmi



Fonte: nostra elaborazione dati PIAO 2023-2025 – Bilancio di previsione 2023

Tabella 2 – Evidenze empiriche per criteri di analisi

Criteri di Analisi	Documento analizzato	Evidenze
Verifica strumenti di Budgeting performance oriented	DUP	connessione formale budgeting/performance
	PIAO	connessione formale budgeting/performance
Verifica coerenza tra programmazione strategica/assegnazioni di budget	DUP	coerenza formale budget/programmi
	PIAO	coerenza formale budget/programmi

Fonte: nostre elaborazioni

5.4.2 Misurazione del Valore Pubblico

Il criterio di analisi adottato per verificare l’adozione di un sistema di misurazione della Performance orientata al Valore Pubblico è:

a) presenza di indicatori di Performance quali-quantitativi output/outcome collegati a target riferiti ad obiettivi strategici di Valore Pubblico generali.

Analizzando il Documento Unico di Programmazione si evince un’analisi di contesto corroborata da indagini statistiche³³, che giustifica i contenuti della programmazione strategica riportata nella SeS, senza tuttavia dettagliare un piano di indicatori di output/outcome collegati a target attesi collegati alle scelte strategiche ed operative.

Analizzando la sezione Valore Pubblico del PIAO 2023-2025, pag. 6-8, il documento, in linea con le accezioni normative e dottrinali definisce il Valore Pubblico *“incremento del benessere reale, sia esso economico, sociale, ambientale, culturale, che si viene a creare presso la collettività e che deriva dall’azione dei diversi soggetti pubblici, che perseguono questo traguardo mobilitando al meglio le proprie risorse tangibili (finanziarie, tecnologiche etc.) e intangibili (capacità organizzativa, rete di relazioni interne ed esterne, capacità di lettura del territorio e di produzione di risposte adeguate, sostenibilità ambientale delle scelte, capacità di riduzione dei rischi reputazionali dovuti a insufficiente trasparenza o a fenomeni corruttivi)”*. Viene, inoltre evidenziata la bi-dimensionalità del Valore Pubblico nella sua generazione di *“impatti esterni prodotti dalle Pubbliche Amministrazioni e diretti ai cittadini, utenti e stakeholder, ma anche alle condizioni interne all’Amministrazione presso cui il miglioramento viene prodotto (lo stato delle risorse). Non presidia quindi solamente il “benessere addizionale” che viene prodotto (il “cosa”, logica di breve periodo)*

³³ Cfr. pag. Linee di Mandato 2022-2027 vi

ma anche il “come”, allargando la sfera di attenzione anche alla prospettiva di medio-lungo periodo.”

Il PIAO 2023-2025 afferma che l’amministrazione crea valore pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli “impatti esterni ed interni” delle diverse categorie di utenti e stakeholder: per generare valore pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l’amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili.

Il documento analizzato pone l’accento sull’importanza della Misurazione del Valore Pubblico e si sofferma sulla “dimensione dell’impatto” che esprime l’effetto generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell’ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza. E successivamente evidenzia come gli “indicatori di questo tipo sono tipicamente utilizzati per la misurazione degli obiettivi specifici triennali”.

Al fine di analizzare il quadro degli indicatori adottati in relazione agli obiettivi, si considera la sezione del PIAO 2023-2025 relativa al Piano degli Obiettivi che definisce il sistema di misurazione della Performance Organizzativa dei settori dell’amministrazione, e la Performance Istituzionale dell’Ente nel suo complesso, come indicato a pag. 11 del PIAO³⁴.

Elaborando i dati del Piano degli obiettivi contenuto nel PIAO 2023-2025 (pagg. 22-47) è possibile individuare una prima organizzazione di obiettivi strategici organizzati in 6 Linee Strategiche a loro volta suddivisi in 18 Obiettivi Strategici, come rappresentato dalla Tabella 3.

Tabella 3 – Obiettivi Strategici PIAO 2023-2025

LINEE STRATEGICHE	OBIETTIVI STRATEGICI
1. Ricercare la nuova identità e sviluppare la cultura come risorsa strategica	1. Valorizzare e sviluppare il patrimonio culturale, artistico, naturalistico del territorio
	2. Valorizzare la rete del Volontariato e Associazionismo quali risorse socio/culturali
	3. Sviluppare la socialità, solidarietà, senso d’appartenenza e tolleranza
	4. Porre la centralità dei giovani nelle politiche di crescita del territorio
	5. Promuovere spazi polifunzionali per l’aggregazione e l’espressione della creatività
2. Riposizionare il governo e la fiscalità locale	6. Migliorare e incrementare la programmazione e la regolamentazione
	7. Migliorare la trasparenza, la semplificazione e la comunicazione con i cittadini nell’ottica dell’innovazione
	8. Promuovere il reperimento e l’impiego di risorse finanziarie pubbliche e private

³⁴ “...La performance aggregata a livello di ENTE delle differenti aree concorre insieme a parametri ed indicatori generali alla definizione della complessiva Performance dell’Ente.”

3. Affermare la sostenibilità ambientale quale metodo di programmazione	9. Monitoraggio dei fattori ambientali
	10. Promuovere la cultura dell'ambiente, assumere il metodo della sostenibilità, contabilità ambientale e certificazione ambientale
	11. Valorizzare la risorsa Acqua e diffondere l'uso consapevole dell'energia
4. Migliorare le infrastrutture, la qualità urbana e i sistemi di comunicazione	12. Rivitalizzare le aree urbane: valorizzare l'architettura storica e di pregio, nuove centralità e ricerca qualità nella città
	13. Promuovere la residenza
5. Promuovere l'imprenditorialità e l'occupazione attraverso lo sviluppo della ricerca, della formazione e della valorizzazione del territorio	14. Favorire il turismo ambientale in relazione alle peculiarità del Territorio
	15. Creare condizioni favorevoli allo sviluppo di nuova imprenditorialità
	16. Rafforzare la collaborazione tra pubblico e privato per il reperimento dell'impiego
6. Ripensare i servizi alla persona	17. Riprogettare il Servizio Sociale e potenziare l'integrazione socio sanitaria
	18. Attivare percorsi di formazione socio-sanitaria e percorsi educativi

Fonte: Comune di Taranto, PIAO 2023-2025

Ciascun Obiettivo Strategico è successivamente declinato in obiettivi gestionali assegnati a ciascuna Direzione (unità organizzativa complessa del Comune di Taranto), a cui sono assegnate le scadenze di raggiungimento degli obiettivi stessi, il peso ponderato attribuito (su base 100 per ciascuna Direzione), gli indicatori di misurazione del risultato raggiunto, e il personale dell'Ente assegnato all'unità organizzativa.

Analizzando il Piano degli obiettivi contenuti nel PIAO 2023-2025 emerge quanto segue:

- gli obiettivi gestionali sono 58, così suddivisi per ciascuna Unità Organizzativa:

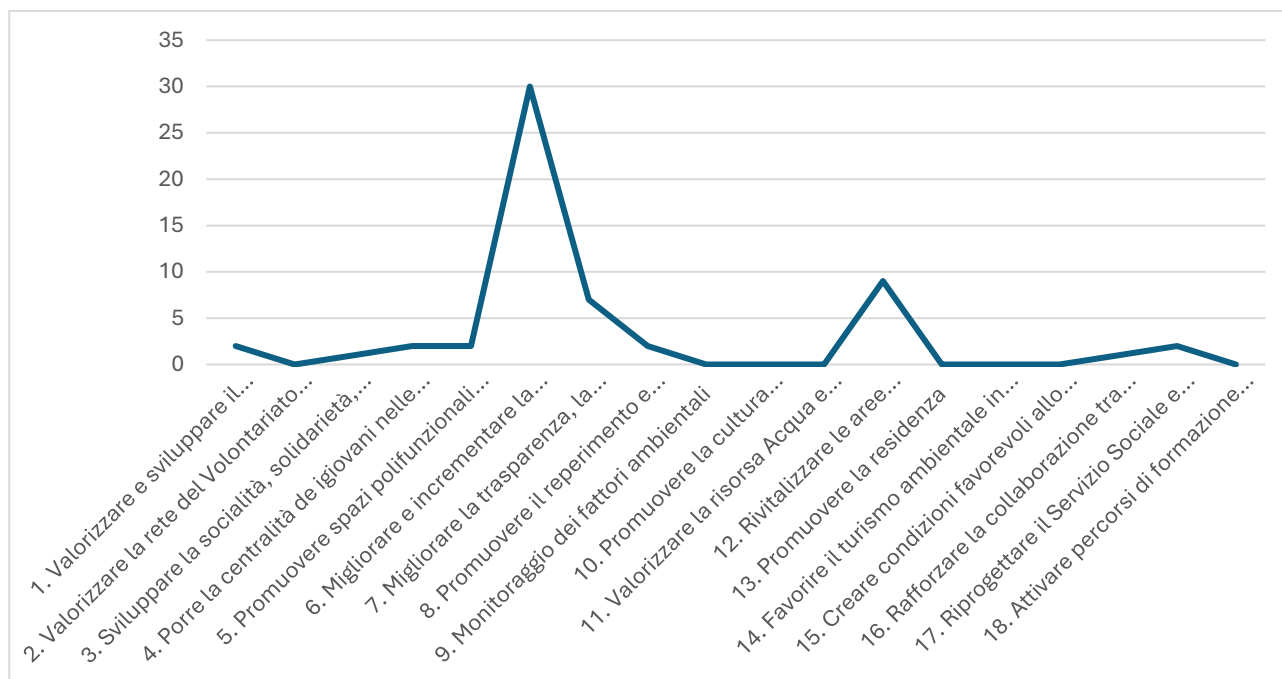
Tabella 4: numero di obiettivi gestionali assegnati alle Unità Organizzative

Direzione Gabinetto Sindaco	4
Direzione Risorse Umane	4
Direzione Entrate E Servizi	5
Direzione Programmazione Economica	5
Direzione Patrimonio	6
Direzione Polizia Locale	6
Direzione Servizi Sociali	4
Direzione Servizi Educativi	5
Direzione Sviluppo Economico	5
Direzione Pianificazione Urbanistica	3
Direzione Lavori Pubblici	3
Direzione Ambiente	3
Direzione Cultura, Sport, Eventi	5
Numero totale obiettivi gestionali	58

Fonte: nostra elaborazione PIAO 2023-2025

- la ripartizione degli obiettivi gestionali rispetto agli obiettivi strategici è rappresentata dalla seguente Figura 3:

Figura 3: Assegnazione di obiettivi gestionali per ogni obiettivo strategico



Fonte: nostra elaborazione PIAO 2023-2025

- gli obiettivi strategici nella tabella seguente non prevedono alcun obiettivo gestionale:

Tabella 5: Obiettivi Strategici senza alcun obiettivo gestionale

2. Valorizzare la rete del Volontariato e Associazionismo quali risorse socio/culturali
9. Monitoraggio dei fattori ambientali
10. Promuovere la cultura dell'ambiente, assumere il metodo della sostenibilità, contabilità ambientale e certificazione ambientale
11. Valorizzare la risorsa Acqua e diffondere l'uso consapevole dell'energia
13. Promuovere la residenza
14. Favorire il turismo ambientale in relazione alle peculiarità del Territorio
15. Creare condizioni favorevoli allo sviluppo di nuova imprenditorialità
18. Attivare percorsi di formazione socio-sanitaria e percorsi educativi

Fonte: nostra elaborazione PIAO 2023-2025

- tutti gli obiettivi indicano scadenza 31.12.2023 e non sono previsti step intermedi di monitoraggio;
- non sono previsti obiettivi gestionali trasversali alle diverse unità organizzative.

- nessun indicatore riporta un valore di partenza t_0 ed un valore target t_1 ;
- non sono specificati indicatori di outcome;

Classificando gli indicatori adottati si evince che sono adottati 58 indicatori, uno per ciascun obiettivo gestionale, di cui 37 riferiti ad un valore quantitativo (non specificato valore target), di cui 16 riferito al numero di atti amministrativi approvati; 20 indicatori attengono al raggiungimento di fasi specifiche di procedimenti amministrativi complessi e individuano i provvedimenti finali come target di raggiungimento dell'obiettivo; 1 indicatori è riferito al rilevamento quali-quantitativo della soddisfazione dell'utenza (servizi bibliotecari).

Del totale degli obiettivi gestionali (58) 31 fanno riferimento ad obiettivi a rilevanza prettamente interna (il cui raggiungimento non produce effetti diretti nel contesto), mentre 27 attengono ad obiettivi che ricadute dirette sulla comunità (es. approvazione di specifici progetti).

Tabella 6: Tipologia di indicatori e rilevanza interna/esterna

Tipologia di indicatore	n.	rilevanza interna	rilevanza esterna
Numerico	37	24	13
Adozione Atti	20	7	13
Soddisfazione utenza	1	0	1
Totale	58	31	27

Fonte: nostra elaborazione PIAO 2023-2025

L'assegnazione di un unico indicatore per obiettivo rappresenta un limite perché difficilmente un solo indicatore riesce a cogliere le varie dimensioni che contraddistinguono gli obiettivi. Inoltre, ciò può comportare dei rischi rispetto alla valutazione del perseguimento del risultato, poiché la stessa viene sintetizzata da un'unica grandezza che difficilmente riesce a catturare la complessità di un programma amministrativo articolato.

Tabella 7 – Evidenze empiriche per criteri di analisi

Criteri di Analisi	Documento analizzato	Evidenze
Presenza di Indicatori di Performance quali-quantitativi output/outcome collegati a target riferiti ad obiettivi strategici di VP	DUP	Non presenti indicatori di output/outcome e target collegati agli obiettivi di Valore Pubblico
	PIAO	Presenti indicatori di output Non presenti indicatori di outcome e target collegati agli obiettivi di Valore Pubblico

Fonte: nostre elaborazioni

5.4.3 Coinvolgimento della cittadinanza

Il criterio di analisi adottato per verificare una strategia di coinvolgimento della cittadinanza orientata al Valore Pubblico è:

a) presenza di un programma di azioni di coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder coerente con gli obiettivi strategici e con gli impatti attesi dall'attuazione dei programmi.

Il DUP, richiamando le Linee Programmatiche di mandato dell'Amministrazione comunale 2022-2027, pone una forte enfasi sul metodo del coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder nella strategia di governance. L'amministrazione sottolinea l'importanza della partecipazione pubblica in tutte le fasi di pianificazione amministrativa, mirando a creare un forte senso di appartenenza e coinvolgimento civico nel processo decisionale. L'obiettivo principale del mandato amministrativo contenuto nel DUP è perseguire uno sviluppo sostenibile che tenga conto della protezione ambientale, della diversificazione economica e dell'inclusione sociale, che si intende realizzare più efficacemente attraverso un pieno coinvolgimento dei cittadini. Lo strumento amministrativo individuato dall'amministrazione è l'Urban Transition Center del Comune di Taranto istituito con Delibera di Giunta n. 55 del 2 marzo 2020, come organismo deputato a favorire la partecipazione dei cittadini e degli stakeholder nell'attuazione delle misure attinenti il Piano di transizione "Ecosistema Taranto", strumento di pianificazione strategica con cui sono messi a sistema i diversi finanziamenti che hanno interessato la città in una cornice unitaria verso lo sviluppo sostenibile.

Inoltre, il DUP riporta la necessità che la programmazione partecipata si sviluppi metodologicamente sia in fase di elaborazione della programmazione, che nelle fasi di monitoraggio e controllo, senza indicare azioni specifiche, ma rimandando a successivi provvedimenti l'attuazione del generale orientamento partecipativo.

Il PIAO 2023-2025 del comune di Taranto riconosce *"il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi rappresenta una delle azioni strategiche che supportano la realizzazione di Valore pubblico e l'analisi di impatto"*. Inoltre, è precisato che *"il progetto del Comune di Taranto è finalizzato a un più organico e completo coinvolgimento di cittadini e portatori di interesse, si svilupperà nel triennio 2023-2025 in coerenza con gli obiettivi di programmazione"*.³⁵

Nella sezione del PIAO 2023-2025, inerente alla analisi delle Condizioni esterne all'Ente, è sottolineato che le *"condizioni e prospettive socio-economiche diventano significativamente quando vengono lette in chiave di "benessere equo sostenibile della città" per misurare e confrontare vari*

³⁵ Cfr.: PIAO 2023-2025 pag. 6

indicatori di benessere urbano equo e sostenibile. La natura multidimensionale del benessere richiede il coinvolgimento degli attori sociali ed economici e della comunità scientifica nella scelta delle dimensioni del benessere e delle correlate misure. La legittimazione del sistema degli indicatori, attraverso il processo di coinvolgimento degli attori sociali, costituisce un elemento essenziale per l'identificazione di possibili priorità per l'azione politica. Questo approccio si basa sulla considerazione che la misurazione del benessere di una società ha due componenti: la prima, prettamente politica, riguarda i contenuti del concetto di benessere; la seconda, di carattere tecnico-statistico, concerne la misura dei concetti ritenuti rilevanti. I parametri sui quali valutare il progresso di una società non devono essere solo di carattere economico, ma anche sociale e ambientale, corredati da misure di disegualianza e sostenibilità.”³⁶

In questa sezione viene fatto esplicito riferimento alla necessità di adottare un sistema di indicatori della Performance che sia condiviso e trasparente per aumentare il livello di legittimazione della performance istituzionale, rendere più efficace un sistema di valutazione partecipato ed attivare le risorse generative della comunità amministrata verso traguardi di Sviluppo Sostenibile (Valore Pubblico), senza tuttavia dare seguito a tale proposito.

Azioni di coinvolgimento dei cittadini sono previste all'interno del Piano Anticorruzione (sezione del PIAO 2023-2025) laddove è previsto che *“Strumenti di coinvolgimento saranno gli incontri formali, la presentazione periodica delle relazioni sulla trasparenza, le giornate sulla trasparenza, servizi di aggiornamento e, se necessarie, iniziative più ampie”³⁷.*

Non sono state indicate ulteriori specifiche azioni relativamente alla strategia di coinvolgimento dei cittadini all'interno dei documenti di programmazione, come evidenziato sinteticamente nella tabella 8.

Tabella 8 – Evidenze empiriche per criteri di analisi

Criteri di Analisi	Documento analizzato	Evidenze
Presenza di un programma di azioni di coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder coerente con gli obiettivi strategici e con gli impatti attesi dall'attuazione dei programmi.	DUP	Individuazione unità organizzativa incaricata di attuare azioni di coinvolgimento e rimando a successivi provvedimenti
	PIAO	Non sono riportate azioni di coinvolgimento specifiche coerenti con gli obiettivi strategici

Fonte: nostre elaborazioni

³⁶ Cfr.: PIAO 2023-2025 pag. 53

³⁷ Cfr.: PIAO 2023-2025, sezione Anticorruzione pag. 102

5.4.4. *Prevenzione dei rischi di distruzione del Valore Pubblico*

La verifica degli strumenti adottati per la prevenzione del rischio di Distruzione del Valore Pubblico attiene anche alla trasparenza e chiarezza nella gestione degli strumenti precedenti, in quanto la coerenza interna dei processi di identificazione e allocazione delle risorse, un sistema trasparente e condiviso di misurazione dei risultati attesi/conseguiti, e percorsi partecipativi realmente inclusivi e non influenzati da gruppi di interesse più incisivi, rappresentano essi stessi elementi di salvaguardia del Valore Pubblico creato.

I criteri di analisi adottati per verificare una strategia di prevenzione dei rischi di distruzione di Valore Pubblico all'interno dei documenti di programmazione sono:

- a) un efficace sistema di prevenzione dei fenomeni corruttivi;
- b) formazione ed aggiornamento delle risorse umane dell'Ente;

a) Verifica della adeguatezza del Piano Anticorruzione

Il DUP 2023-2025 non riporta alcun contenuto chiaramente riferito al criterio di prevenzione dei rischi corruttivi.

L'analisi degli strumenti di prevenzione di distruzione del Valore in senso stretto è prevalentemente incentrata sul PIAO 2023-2025 per verificare l'adeguatezza dei sistemi di prevenzione della corruzione e le misure di formazione ed aggiornamento del personale.

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2023-2025, previsto dal Decreto Legislativo 14.03.2013 n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, come modificato dal Decreto legislativo n. 97/2016 è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 80 del 29/03/2023.

Il Piano, strutturato secondo la normativa richiamata, prevede specifiche sezione in cui sono stabilite le procedure di accesso civico previste dalla legge:

- accesso civico (FOIA)³⁸
- trasparenza ed adempimenti previsti dal Dlgs. 33/2013

³⁸ Cfr.: Piano Anticorruzione Comune di Taranto 2023. Pag. 92-95

- regolamenti e procedure di segnalazione di fenomeni potenzialmente rischiosi e l'individuazione in capo ai Dirigenti ed al Nucleo Interno di Valutazione della vigilanza sulla corretta esecuzione delle procedure e degli obblighi previsti dalla legge.

b) Piano della formazione delle risorse umane

Il DUP 2023-2025 non riporta alcun contenuto esplicitamente riferito al criterio della formazione del personale.

Nella sezione del Piano della formazione delle risorse umane previsto dal PIAO 2023-2025³⁹, sono definite le modalità di organizzazione e gestione della formazione per il personale dell'Amministrazione Comunale, con un approccio flessibile e in continua evoluzione per rispondere a nuove esigenze professionali e organizzative. La formazione è riconosciuta come una leva strategica per lo sviluppo delle risorse umane, mirata a valorizzare il patrimonio professionale dell'ente, garantire aggiornamenti rispetto a nuove tecnologie e metodologie, promuovere la crescita professionale e ottimizzare l'efficienza dei servizi pubblici.

Le iniziative formative sono prevalentemente offerte attraverso modalità di formazione a distanza, e il personale in formazione è considerato in servizio. La formazione è un diritto-dovere per i lavoratori, che devono partecipare attivamente ai corsi. Il piano prevede anche percorsi specifici per il personale neo-assunto e dirigenti, e le attività formative possono essere realizzate tramite docenti interni ed esterni.

Per il 2023, sono stati identificati vari fabbisogni formativi dalle diverse Direzioni, coprendo aree che spaziano dall'amministrazione alla sicurezza sul lavoro, alla gestione dei contratti pubblici. Durante il triennio 2023-2025, l'amministrazione prevede di investire nella formazione, rispondendo a necessità normative, aggiornamenti professionali e alla crescita delle soft skills.

La formazione è considerata un elemento cruciale per migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, in linea con le normative vigenti. Alla base del piano c'è l'impegno di garantire parità di accesso alle iniziative formative, promuovendo l'inclusione e l'aggiornamento permanente del personale, nonostante le sfide legate alle riduzioni di budget negli ultimi anni. Il piano sarà rivisto annualmente per integrarvi nuove esigenze e garantire continuità nei processi di pianificazione strategica dell'ente.

Per garantire l'efficacia del Piano Triennale della Formazione del Comune di Taranto, è fondamentale che le iniziative formative si allineino con le strategie organizzative più ampie dell'ente. Ciò implica un continuo monitoraggio dei fabbisogni formativi e delle dinamiche che influenzano

³⁹ Cfr.: PIAO 2023-2025 – Piano della Formazione pag. 129-135

l'operato della pubblica amministrazione, assicurando che la formazione rimanga pertinente e risponda alle sfide emergenti.

Inoltre, l'amministrazione prevede di incoraggiare la cultura della formazione continua tra il personale, promuovendo l'autoformazione e l'aggiornamento costante delle competenze attraverso risorse disponibili online e letteratura specializzata. Ciò non solo contribuirà alla crescita professionale individuale, ma favorirà anche un ambiente di lavoro più proattivo e orientato ai risultati.

Infine, il Comune di Taranto si impegna a garantire che la formazione non sia solo un obbligo legale, ma anche un'opportunità per potenziare la motivazione e l'impegno dei dipendenti. La creazione di un ambiente di lavoro che valorizzi la crescita e lo sviluppo professionale è essenziale per attrarre e mantenere talenti nella pubblica amministrazione. La continua formazione e l'aggiornamento non solo miglioreranno le competenze dei dipendenti, ma contribuiranno anche a realizzare una pubblica amministrazione più efficace ed efficiente, in grado di rispondere meglio alle esigenze della comunità e di affrontare le sfide future con maggiore preparazione.

Tabella 9 – Evidenze empiriche per criteri di analisi

Criteri di Analisi	Documento analizzato	Evidenze
Adeguatezza misure anticorruzione	DUP	Scarsamente attinente per l'analisi specifica
	PIAO	Adeguatamente conforme alla normativa in materia
Formazione del personale	DUP	Scarsamente attinente per l'analisi specifica
	PIAO	Programma di azioni formative adeguato rispetto ai fabbisogni di competenze

Fonte: nostre elaborazioni

5.5. Discussion e valutazione dei risultati: criticità e punti di forza

L'analisi condotta sui documenti di Programmazione adottati dal Comune di Taranto nel 2023 ha mostrato come sia stata strutturata una strategia di governo ambiziosa, con un orizzonte di lungo periodo, ed una visione intergenerazionale e multidimensionale, caratteristiche peculiari del Valore Pubblico come tratteggiato dalla letteratura (Moore, 1995; Bozeman, 2007; Deidda Gagliardo, 2005; Borgonovi, 2018; Mussari, 2020). Pur non essendo esplicitamente riportato nelle Linee Programmatiche 2022-2027 il Valore Pubblico è fortemente riprodotto da un approccio strategico che sia nei metodi (principi di sostenibilità e coinvolgimento della cittadinanza), sia nei contenuti

(delineando una strategia di transizione sociale, economica e identitaria), risponde nel “policy design” alle connotazioni di Public Value emerse dallo studio della letteratura manageriale pubblica.

In particolare:

- la definizione di una strategia multidimensionale rivolta alle future generazioni in una prospettiva di sostenibilità;
- un metodo di governo aperto e collaborativo attraverso l’operatività dell’Urban Transition Center come canale di raccordo tra le istituzioni e i diversi soggetti operanti sul territorio;
- l’attenzione ad una struttura organizzativa dell’assetto amministrativo in grado di raccogliere la portata delle sfide di transizione incarnate nell’ambiziosa prospettiva di “Ecosistema Taranto”;
- l’intento di generare impatti positivi sulla percezione della comunità coinvolta nella transizione auspicata, operando ad accrescere la reputazione istituzionale e il brand cittadino affinché si consolidasse il capitale sociale che fungesse da alveo dei processi di cambiamento e di perseguimento del Valore.

Le linee di mandato rappresentano, pertanto, una proiezione di creazione Valore Pubblico che avrebbe dovuto trovare una organica declinazione all’interno del Documento Unico di Programmazione e del PIAO.

L’analisi del case study (Yin 2001, 2005) rappresentato dalla consultazione di tali documenti ha fatto emergere un quadro non perfettamente orientato con la prospettiva di creazione di Valore Pubblico, come individuato nelle Linee programmatiche di mandato.

Contabilità di Valore Pubblico Come evidenziato nel capitolo 3, la contabilità finanziaria adottata dagli Enti Locali non consente delle specifiche rilevazioni contabili che consentono la rilevazione del valore, i decrementi e gli incrementi nel corso dell’esercizio. Tuttavia, come evidenziato da Moore (2014), Pollitt (2011), Borgonovi (2022), Bracci, E., Saliterer, I., Sicilia, M., Steccolini, I. (2021), gli strumenti di programmazione economico-finanziaria possono essere orientati al Valore Pubblico se il ciclo di Financial Management tiene conto dei risultati di performance attesi a medio/lungo termine, dei risultati prodotti dai programmi precedentemente finanziati, e del benessere atteso dalla comunità amministrata. L’analisi degli strumenti programmazione presi in esame ha evidenziato una modalità di assegnazione delle risorse ai vari programmi non esplicitamente “public value oriented”, non essendo indicati processi inerenti alle scelte di allocazione scaturite da decisioni conseguenti ai risultati di performance attesa e realizzata.

Il principio di coerenza tra i documenti programmatici richiede un approccio integrato della governance che identifichi il collegamento tra la pianificazione strategica e la gestione operativa, e che indichi con chiarezza la sequenza logica tra gli obiettivi attesi nel lungo periodo e le attività gestionali previste per il raggiungimento degli stessi. L'assegnazione coerente degli stanziamenti finanziari consente di supportare le scelte strategiche e gestionali con le risorse necessarie al perseguimento degli obiettivi. I documenti analizzati hanno evidenziato l'assenza di una connessione stabile tra le scelte allocative, quantitative e qualitative, dei programmi e i relativi obiettivi, delineando un quadro che può compromettere la potenziale creazione di Valore Pubblico. Questa disconnessione non consente di evidenziare con chiarezza le esigenze pubbliche perseguite e le relative risorse investite, con evidente rischio di disorientamento e depotenziamento del ruolo del management impiegato nella realizzazione dei programmi.

Misurazione del Valore Pubblico. Le Linee Programmatiche definiscono obiettivi strategici di lungo periodo che ben rappresentano l'ambizione di modificare il contesto di partenza indicando una direzione di sviluppo sostenibile per la comunità. L'indicazione di obiettivi di transizione non appare corroborata da misurazioni di outcome attese e specificate sotto il profilo quantitativo e qualitativo. L'assenza di un set di indicatori che catturi l'efficacia delle politiche nel lungo periodo, e la conseguente mancanza di un'elaborazione sulle modalità di adozione degli stessi, rende difficilmente valutabile l'impatto dei programmi amministrativi a medio-lungo termine. Misurazioni adeguate e trasparenti consentono di disporre di informazioni utili alla governance, al management, e alla cittadinanza che può democraticamente valutare l'operato dell'amministrazione in relazione ai propri bisogni.

Come precedentemente dimostrato, l'assenza di un sistema di misurazione in grado di rilevare l'impatto degli obiettivi strategici nel tempo (outcome), e le relative scelte gestionali in funzione dei servizi offerti (output) non consente di collegare l'attribuzione delle risorse finanziarie, materiali ed immateriali agli obiettivi, e di valutare l'adattabilità dei programmi monitorati in relazione alle mutazioni del contesto e dei bisogni da soddisfare. La mancanza di queste informazioni fondamentali nel processo di decision making può causare diverse problematiche, come è emerso dallo studio della letteratura scientifica (Talbot, Wiggan 2010; Moore, 2014; Nuti et al., 2021):

- mismatching tra esigenze della comunità e obiettivi amministrativi;
- distorsioni nell'attribuzione delle risorse ai programmi;
- eccessiva enfasi su misurazioni non particolarmente sfidanti;
- misurazioni funzionali alle corresponsioni delle premialità incentivanti;

La definizione degli obiettivi contenuti nel DUP e nel Piano con cronoprogrammi temporali circoscritti all'esercizio finanziario denota, inoltre, un orizzonte limitato della valutazione della performance amministrativa, con finalità prevalentemente rivolte a soddisfare esigenze interne e una minore valutazione degli impatti esterni. Un sistema di misurazione poco orientato a dare evidenza della performance istituzionale e degli impatti di Valore Pubblico generati nel contesto, appare rivolto prevalentemente al sistema delle premialità per il management.

Coinvolgimento dei cittadini. La partecipazione dei cittadini è di fondamentale importanza per creare connessioni tra la governance e la comunità. Coinvolgere i cittadini nelle decisioni riguardanti le scelte amministrative e le politiche pubbliche qualifica ulteriormente il livello della trasparenza e l'accoutability. Inoltre, la partecipazione attiva dei cittadini garantisce che le politiche pubbliche riflettano le reali esigenze e le priorità avvertite dalla comunità, assicurando così una maggiore riconoscibilità del Valore Prodotto (Mussari, 2022).

La partecipazione consente ai cittadini di comprendere meglio come vengono utilizzate le risorse e come vengono assunte le decisioni, incrementando il fattore della "fiducia" tra comunità e istituzioni che rappresenta uno dei veicoli più incisivi di produzione di Valore, in termini di apporto di idee e soluzioni innovative: gli individui, grazie alle loro esperienze, possono contribuire a migliorare l'efficacia delle politiche e dei servizi pubblici in una prospettiva di co-produzione (Osborne, 2013).

È importante notare che le politiche e i programmi che coinvolgono i cittadini tendono ad avere una maggiore sostenibilità nel tempo. Quando i cittadini si sentono parte del processo decisionale, sono più propensi a sostenere e partecipare attivamente alla realizzazione delle politiche, permettendo di apportare modifiche basate su evidenze concrete e sulla realtà del vissuto quotidiano.

Le Linee Guida ANAC e del Dipartimento della funzione pubblica sul monitoraggio della performance richiamano, infatti, l'importanza di strumenti di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini, raccomandando alle amministrazioni di attivare procedure di consultazione per raccogliere suggerimenti e feedback. La partecipazione dei cittadini non si limita a un mero consulto, ma rappresenta un elemento essenziale per costruire una governance più democratica e inclusiva.

In questo contesto, vi è un crescente riconoscimento della "co-produzione" dei servizi, che implica una collaborazione attiva tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini. Questa pratica permette ai cittadini di assumere un ruolo proattivo nel miglioramento dei servizi e delle politiche, promuovendo un senso di appartenenza e di responsabilità collettiva. Inoltre, le Linee Guida per la redazione del PIAO forniscono indicazioni precise alle amministrazioni per strutturare il

coinvolgimento dei cittadini, assicurando che le politiche siano realmente orientate ai bisogni della comunità.

L'analisi condotta sui documenti del case study dimostra che, pur avendo istituito uno specifico organismo preposto a questa funzione, la fondamentale attività di coinvolgimento e confronto con la cittadinanza non ottiene adeguata attenzione negli strumenti di programmazione, restando un mero intendimento nelle premesse documentali. Infatti, non è strutturato un programma di specifiche azioni di coinvolgimento della cittadinanza, né forme di valutazione partecipata della performance, rimandando a determinati provvedimenti l'organizzazione di appuntamenti consultivi su tematiche specifiche.

Prevenzione di Distruzione del Valore. Le azioni introdotte dal Piano anticorruzione e dal Piano di formazione del personale, contenuti nelle rispettive sezioni del PIAO, risultano complete ed efficaci nel definire in via preliminare fabbisogni e strumenti operativi. In una prospettiva di perseguimento del Public Value che appare generalmente formale, tali strumenti risultano coerenti con la strategia complessiva presente nei documenti analizzati, rispondendo ad esigenze adempimentali.

I risultati dell'analisi dei documenti programmatici attraverso gli elementi caratterizzanti il Valore Pubblico emersi dalla Systematic Literature Review nel capitolo 3 consentono di rispondere alla domanda di ricerca:

RQ: Gli strumenti di programmazione nel ciclo della performance risultano orientati alla creazione di Valore Pubblico?

I documenti di programmazione di un "ecosistema complesso" come la città di Taranto risultano orientati alla creazione e conservazione del Valore Pubblico in maniera limitata. Rilevante è l'approccio strategico e la volontà di dotarsi di una vision amministrativa ambiziosa e di "valore" che possa portare ad impatti profondi nel processo di transizione della città. Predominante è il formalismo adempimentale all'interno dei documenti analizzati, che limita l'efficacia di questi strumenti amministrativi a supporto della strategia e della prospettiva di transizione sociale ed economica indicata. Disporre di strumenti di Performance Management maggiormente strutturati, e di un processo di programmazione coerente con la strategia e le misure di performance, consente di migliorare la trasparenza, il coinvolgimento e la reputazione istituzionale. Inoltre, documenti programmatici maggiormente orientati al Valore Pubblico riuscirebbero ad essere meglio percepiti dal management e dalla struttura organizzativa, riducendo ulteriormente i rischi di fenomeni distorsivi o corruttivi.

Il case study esaminato presenta caratteristiche peculiari per le dimensioni e per la particolare condizione di transizione sociale ed economica, nonché per via delle progettualità importanti in corso di attuazione. Nonostante la complessità del contesto territoriale oggetto dell'analisi, l'adozione degli strumenti di programmazione potenzialmente orientati alla creazione di Valore Pubblico appare ancora eccessivamente legata a logiche meramente incrementalì e di ottemperanza formale alle norme.

L'osservazione diretta non strutturata dei procedimenti amministrativi (Bailey, 1994), tuttavia, consente di affermare che la predominanza formale nell'orientamento al Valore Pubblico nei documenti analizzati non trova medesimo riscontro nell'azione amministrativa di perseguimento degli obiettivi.

L'attuazione dei numerosi investimenti rivolti alla transizione del contesto sociale ed economico (es. programma Ecosistema Taranto, Giochi del Mediterraneo), l'azione rivolta a creare nuove partnership istituzionali in settori di tecnologia avanzata (es. progetto Calliope), nuovi modelli gestionali per ridisegnare la vivibilità urbana (es. Bus Rapid Transit e Piano Urbanistico Generale), dimostrano come il territorio stia attraversando, non senza difficoltà, un processo di trasformazione orientato a creare Valore Pubblico nel senso del miglioramento delle condizioni generali di benessere della comunità.

Per queste motivazioni si ritiene necessario che questa ambiziosa transizione concretamente orientata al Valore e alla sostenibilità possa essere meglio implementata con l'impiego di strumenti e metodologie che, attraverso i documenti amministrativi programmatici, renda maggiormente strutturata ed evidente la strategia dell'amministrazione in funzione del Valore Pubblico che si vuole perseguire.

5.6 Conclusioni: indicazioni operative e sviluppi futuri

Lo scopo del presente capitolo è di indagare come gli strumenti gestionali e della Performance nelle amministrazioni pubbliche siano effettivamente orientati al perseguimento del Valore Pubblico.

Il perseguimento del Valore Pubblico assume particolare rilevanza in contesti socio-economici complessi, alla cui "transizione" verso il miglioramento delle generali condizioni di benessere sono chiamate le amministrazioni pubbliche e i decisori politici. La costruzione del Valore è un processo che parte dalle fasi di programmazione delle politiche e dei programmi, in cui l'identificazione chiara delle prospettive verso cui proiettare il contesto è un passaggio cruciale di questo processo.

L'analisi del caso ha fatto emergere come, anche in contesti complessi, l'adozione di strumenti di Performance Management resta ancora per larga parte affetta da logiche adempimentali di tipo

meramente weberiano, non configurandosi una logica integrata di strumenti dedotti da una strategia di Valore Pubblico, pur chiaramente individuata all'interno delle Linee Programmatiche di mandato. Occorre precisare come l'analisi del caso ha voluto verificare l'orientamento dei documenti programmatici adottati dall'amministrazione, ma non rappresenta una valutazione del complesso dell'attività amministrativa che richiederebbe approfondimenti più dettagliati ed una profondità di analisi e strumenti più complessi.

L'adozione di un approccio olistico nella governance, come suggerito da Osborne (2013) e Borgonovi (2018; 2021), è fondamentale per orientare le risorse verso obiettivi di Valore Pubblico, prevenendo distorsioni che possono danneggiarlo. I quattro fattori chiave analizzati di questo orientamento sono fortemente interconnessi e complementari. La contabilità orientata al Valore Pubblico va oltre la mera rendicontazione finanziaria, includendo anche l'impatto sociale, economico e ambientale delle azioni pubbliche. Si avvale di indicatori multipli di performance e considera sia risultati tangibili che intangibili, promuovendo trasparenza e responsabilità verso la cittadinanza.

Una prima indicazione operativa in questo senso è quella di basare i documenti di programmazione (in primis il DUP) con una sezione strategica che riprenda le Linee di Mandato individuando in maniera esplicita le aree di sviluppo del territorio e gli impatti attesi dall'azione di governo, evidenziando nel PIAO le grandezze (target) che l'amministrazione si prefigge di raggiungere per migliorare il benessere della comunità amministrata, con obiettivi di medio-termine, indicatori di misurazione dello stato di attuazione dei programmi, e feed-back utili per la analisi e gestione dei processi.

Utilizzare metodologie di misurazione del Valore Pubblico Prodotto, è indispensabile per provare a orientare la qualità dei programmi amministrativi, soprattutto in presenza di percorsi di transizione socio-economica di notevole portata come nel caso esaminato. Guidare e monitorare il cambiamento richiede indicatori di monitoraggio dei risultati che siano trasparenti e in grado di cogliere le mutazioni di contesto. In questo ambito si è già fatto riferimento alla possibilità di adottare gli indicatori BES riferiti agli obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) di Agenda 2030 che consentono una declinazione del Valore Pubblico attraverso la lente della sostenibilità, estendendo l'orientamento del ciclo di programmazione ad un orizzonte di lungo periodo, multidimensionale e intergenerazionale, in grado di influenzare le dinamiche istituzionali in cui operano gli attori sociali ed economici (De Matteis et al., 2015).

Misurazione dei risultati e programmazione finanziaria sono fortemente legati. È importante sottolineare come gli obiettivi del PIAO non colgano a pieno la misurazione sullo stato di attuazione di importanti interventi di rigenerazione urbana e sociale in corso di realizzazione (in primis il piano Isola Madre di recupero del centro storico) che prospettano un notevole impatto sull'immagine della

città e sull'evoluzione del contesto urbano, aprendo nuove opportunità in ambito economico e culturale.

L'elaborazione degli strumenti contabili economico-finanziari va elaborata in piena coerenza con la programmazione strategica, facendo emergere chiaramente la corrispondenza tra le scelte allocative delle risorse e i risultati attesi, quelli conseguiti, e quelli revisionati alla luce delle mutazioni di contesto nel quale l'amministrazione opera, in un'ottica resiliente e adattiva. Questa impostazione, che presuppone un approccio di "performance budgeting", si scontra con i limiti di contenimento della spesa e con la complicata coesistenza di un'impostazione autorizzatoria dei bilanci pubblici, e la necessità di qualificare l'uso di risorse nella prospettiva di creare valore riconosciuto dalla cittadinanza.

A tal proposito, la imminente riforma contabile "accrual basis" prevista dagli obiettivi PNRR potrebbe rappresentare una buona occasione per introdurre sistemi di Financial Management più orientati a catturare negli aspetti contabili la dimensione del Valore Prodotto (Bianchi et al., 2018).

Tra i fattori di sviluppo orientati al Valore Pubblico la letteratura ha posto notevole accento sulla qualità delle relazioni all'interno dell'ecosistema (Meynhardt, 2009; Borgonovi, 2018, 2021). L'influenza dell'azione pubblica sul contesto incrementa il livello di legittimazione e l'adesione spontanea della comunità agli indirizzi della amministrazione (Moore, 1995).

Il coinvolgimento degli stakeholder è cruciale per definire gli obiettivi e valutare i risultati, garantendo che le politiche rispondano effettivamente ai bisogni della comunità. L'inclusione dei cittadini e delle associazioni locali nei processi decisionali agevola la assunzione di scelte più informate e in un clima di fiducia reciproca. Gli indicatori di Valore Pubblico devono misurare non solo l'efficienza economica, ma anche il livello di soddisfazione dei cittadini ed il Valore Riconosciuto (Mussari, 2022).

La gestione e la governance moderne devono evolversi per focalizzarsi sugli impatti esterni e sugli outcome, piuttosto che solo sull'efficienza interna. Gli ambienti sociali complessi richiedono la cooperazione tra governance, imprese e società civile per condividere risorse e migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche. Alla luce di questa ultima considerazione, infatti, è opportuno rilevare come gli strumenti programmatici e i documenti oggetto di studio non catturano tutte le reali azioni partecipative condotte dall'amministrazione che possono identificare un approccio di governance orientato al Valore Pubblico. A tal proposito è utile citare i percorsi partecipativi intrapresi nel processo di costruzione del Piano Urbanistico Generale, o le azioni di comunicazione e sensibilizzazione a supporto del sistema di raccolta differenziata dei rifiuti che impattano in maniera forte sulla percezione della qualità amministrativa e sul benessere della collettività. Così come merita di essere considerato, in questa trattazione, il progetto di Casa delle Tecnologie Emergenti – Calliope,

esempio virtuoso di partenariato sociale ed istituzionale che vede l'amministrazione capofila di una filiera di soggetti pubblici e privati nella costruzione di un hub della conoscenza in grado di sfruttare le potenzialità tecnologiche per consentire un monitoraggio capillare e diffuso del benessere del territorio in un approccio One Health, a supporto delle decisioni politiche.

Dare evidenza nel DUP e nel PIAO di una stabile strategia di coinvolgimento di stakeholder, organizzazioni del terzo settore e cittadini direttamente e indirettamente destinatari dei programmi amministrativi consente alle amministrazioni un design condiviso della pianificazione strategica, in un'ottica di piena sussidiarietà. Il PIAO dovrebbe tratteggiare, per ciascun obiettivo, un'indicazione di percorsi partecipativi che possano generare valore co-prodotto nella comunità, attivare il capitale sociale presente, sviluppare network e partnership orientate al perseguimento degli obiettivi istituzionali e dell'intero ecosistema di cui l'amministrazione è al contempo attore e leader del cambiamento.

Questo approccio di "collaborative governance" rappresenta la frontiera più complessa nel paradigma dell'amministrazione pubblica. Sia per la difficoltà operativa di gestione delle relazioni con l'ambiente esterno e con le esigenze manifestate, sia per il delicato equilibrio che intercorre tra dimensione del consenso e la razionalità delle scelte amministrative. La letteratura manageriale ha dimostrato come un approccio governo aperto, per quanto complesso, consente di raggiungere con maggiore possibilità di successo obiettivi rivolti alla creazione di Valore Pubblico (Borgonovi, 2021; Mussari, 2022).

La letteratura ha al contempo evidenziato i rischi di distruzione del valore insiti in un approccio Collaborative Governance (Osborne, 2013), sia per la difficoltà di gestire i conflitti di valore percepito dagli attori sociali coinvolti, sia per i possibili fenomeni distorsivi legati alla corruzione. Un approccio di governo aperto e collaborativo richiede solide capacità di leadership e di analisi da parte management che inevitabilmente implicano l'abbandono di un approccio meramente burocratico della gestione. Puntare sulla formazione manageriale, in termini di capacità di analisi dei bisogni e di programmazione strategica innovativa rappresenta un elemento fondamentale da considerare nei documenti considerati. Sfide sempre più complesse richiedono profili e competenze specifiche che devono essere previste e divenire parte integrante della programmazione del fabbisogno delle risorse, tanto quanto le risorse finanziarie (Angiola, Bianchi, 2015). La corretta gestione delle risorse materiali ed immateriali rappresenta, inoltre, un importante strumento di trasparenza e di coinvolgimento degli operatori delle amministrazioni pubbliche, che possono rappresentare un presidio importante contro i rischi di distruzione del valore, e impedire la mancata realizzazione degli obiettivi amministrativi, pur in presenza di fattori favorevoli e delle giuste condizioni di contesto (Ricciardelli, Esposito, 2016).

In conclusione, è possibile sottolineare che il tema della fiducia e del rapporto trasparente, aperto ed inclusivo tra amministrazione e comunità rappresenta il principale volano per la creazione di Valore Pubblico.

La nozione di Valore Pubblico introdotta nei PIAO richiede alle pubbliche amministrazioni di elaborare una propria visione che tenga conto della specificità amministrativa e territoriale. Nonostante l'apparente unicità di ciascuna esperienza amministrativa è interessante studiare il metodo e le caratteristiche l'orientamento al Valore Pubblico assume nei diversi contesti amministrativi, e la sua evoluzione nel tempo.

Il caso di studio analizzato riferito ai documenti di programmazione di un'amministrazione all'interno di un ecosistema complesso, sul quale operano diverse variabili esogene (es.: influenza ed impatto dei diversi livelli istituzionali, eredità storiche, contesto politico) ed endogene (es.: dotazione delle risorse, fattori organizzativi) che può essere interessante valutare in una prospettiva comparativa nel tempo e in benchmark con altre amministrazioni. Ciò può rappresentare una direzione di ricerca futura, sia per quanto riguarda l'orientamento al Valore Pubblico contenuto negli strumenti di programmazione, sia per quanto riguarda l'influenza di nuovi modelli organizzativi della pubblica amministrazione che caratterizzano il dibattito nel settore.

L'impatto della digitalizzazione nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, e nel rapporto tra istituzioni e cittadini rappresenterà una delle frontiere di studio più importanti per comprendere come si evolverà il perseguimento del Valore Pubblico in un sistema di relazioni più interconnesso e con una disponibilità di dati sempre più crescente. Il tema dell'impatto dell'intelligenza artificiale, a tal proposito, apre scenari di ricerca sul Valore Pubblico estremamente interessanti.

Nonostante il singolo caso di studio esaminato, la dimensione applicativa degli strumenti di performance management in un territorio complesso può essere rappresentativo della difficoltà di implementazione di strumenti ancora percepiti come appesantimenti procedurali dagli stessi soggetti amministrativi chiamati ad implementarli, denotando la necessità di investire nella pubblica amministrazione per un'evoluzione culturale e procedurale che si emancipi dai meri vincoli procedurali, per abbracciare una visione manageriale aperta, inclusiva, orientata alla ricerca di benessere e prospettive migliori per l'intera comunità amministrata.

CONCLUSIONI

Il Valore Pubblico è un concetto che si estende ben oltre la mera fornitura di servizi governativi; esso abbraccia l'idea che le istituzioni pubbliche esistono per migliorare significativamente la vita dei cittadini. In un contesto in cui le aspettative della società sono in costante evoluzione, il Valore Pubblico implica un impegno a soddisfare i bisogni delle comunità in modo sostenibile e responsabile.

Il Performance Management, i cui paradigmi si sono evoluti in linea con le esigenze maggiormente avvertite dalle amministrazioni e dai relativi contesti, fornisce gli strumenti e le metodologie necessarie per garantire che il Valore prodotto venga effettivamente realizzato e misurato.

L'**obiettivo** del presente lavoro di tesi è approfondire come gli strumenti di Performance Management possano favorire la creazione del Valore Pubblico, indagando in particolare i punti di forza e criticità dei documenti di programmazione strategica-operativa degli Enti Locali.

Nel primo capitolo è scaturito che il concetto di valore pubblico è complesso e non univoco, poiché riguarda diverse dimensioni, prospettive e interpretazioni di quello che costituisce "valore" per la società.

Nel secondo capitolo è emerso che la transizione verso una governance più partecipativa e orientata al Valore Pubblico è un processo graduale e complesso, che richiede un'attenta analisi dei contesti locali e la capacità di adattare le strategie alle specifiche esigenze. La sfida è quella di sviluppare sistemi di Performance Management che siano in grado di cogliere la complessità dell'ecosistema dei servizi pubblici e di promuovere una creazione di valore che sia efficiente, equa e sostenibile. Ciò richiede una leadership trasformativa, capace di guidare le amministrazioni pubbliche verso una governance più collaborativa e responsabile.

Alla luce di queste considerazioni sull'importanza e sulle criticità degli strumenti di Performance Management nella possibilità di creare Valore Pubblico, si è provato a indagare quali sono i criteri che questi devono assumere per poter perseguire questa finalità.

Questa analisi contenuta nel capitolo 3 ha consentito di individuare tali criteri, attraverso una Systematic Literature Review utilizzando i motori di ricerca per la consultazione di articoli 83 scientifici. Lo studio degli articoli, secondo la metodologia della SLR ha consentito di classificare gli stessi in quattro cluster tematici, da cui è stato possibile desumere i criteri potenzialmente abilitanti per la creazione di Public Value:

- Adottare una contabilità del Valore Pubblico che consenta di tradurre il concetto multidimensionale di Valore Pubblico in un sistema di contabilità comprensibile e utilizzabile.

La contabilità tradizionale, focalizzata su dati finanziari, si rivela inadeguata a catturare la

complessità del Valore Pubblico, che include aspetti sociali, ambientali, e di benessere collettivo. Per ottenere questo obiettivo è necessario che i processi di budgeting strategico siano determinati da valutazioni di performance e allineati esplicitamente al perseguimento di obiettivi di outcome; inoltre è necessario che gli strumenti di programmazione operativa siano adottati in coerenza con gli strumenti strategici.

- Adottare sistemi di misurazione in grado di cogliere lo stato di partenza (As is) e delineare lo stato di trasformazione atteso negli impatti (To be). L'enfasi sui tradizionali indicatori finanziari viene criticata per l'incapacità di cogliere appieno il valore creato. Gli indicatori dovrebbero essere validi, affidabili, e facilmente comprensibili per i diversi stakeholder. La difficoltà di misurare i risultati a lungo termine e gli impatti immateriali delle politiche pubbliche rappresenta, tuttavia, una sfida significativa.
- La partecipazione dei cittadini e di altri stakeholder nel processo di creazione del Valore Pubblico è l'elemento maggiormente posto in risalto. La visione tradizionale, top-down, viene criticata per l'incapacità di considerare le diverse prospettive e i bisogni delle comunità. È necessario adottare specifiche azioni di coinvolgimento per superare le barriere alla partecipazione, come la scarsa informazione, la mancanza di fiducia nelle istituzioni, e le difficoltà di comunicazione. Inoltre, è importante assicurare che la partecipazione non sia solo formale, ma che si traduca in un reale impatto sulle decisioni e sulle politiche.
- Adottare sistemi che consentano di prevenire la Distruzione di Valore Pubblico. Questi rischi possono essere legati a errori nella programmazione, a distorsioni nei processi decisionali, alla mancanza di accountability, alla corruzione, o alla incapacità di rispondere adeguatamente ai bisogni delle comunità. Identificare e prevenire la distruzione del Valore Pubblico richiede una capacità di analisi e comprensione dei processi e delle dinamiche che possono influenzare il risultato delle politiche pubbliche. È necessario sviluppare competenze manageriali specifiche per la gestione di sistemi di controllo e di monitoraggio efficaci, in grado di individuare precocemente i rischi e di attuare azioni correttive.

Evidenziati gli elementi che la letteratura individua come fattori che possono consentire agli strumenti di Performance Management di creare (e proteggere) il Valore Pubblico, si è proceduto ad individuare i principali strumenti presenti all'interno dell'ordinamento italiano, evidenziando i propositi individuati dal legislatore per rendere l'amministrazione pubblica più "performante". Le riforme Brunetta e Madia (a partire dal 2009) hanno rappresentato il tentativo di imprimere un punto di svolta rispetto al precedente modello burocratico-adempimentale, introducendo il "Ciclo della Performance" ispirato ai principi del New Public Management. Questo sistema, che prevedeva la

definizione di obiettivi chiari e misurabili, il monitoraggio dei progressi, la valutazione dei risultati e l'adozione di misure correttive, mirava a migliorare la performance della pubblica amministrazione attraverso la responsabilizzazione dei dirigenti e del personale, collegando la valutazione dei risultati alla retribuzione. Tuttavia, questo approccio, talvolta eccessivamente quantitativo e focalizzato su dati finanziari e indicatori di efficienza, ha trascurato la complessità del Valore Pubblico e il suo impatto sulla collettività.

La recente rinnovata centralità dell'amministrazione pubblica, a seguito degli eventi pandemici e delle emergenze che hanno investito i governi hanno contribuito a focalizzare l'attenzione sul concetto di "Valore Pubblico" come obiettivo principale che deve ispirare gli strumenti di programmazione delle politiche pubbliche a tutti i livelli.

In particolare, per gli Enti Locali, il DUP, in quanto documento strategico, definisce gli obiettivi, le priorità e le azioni che l'amministrazione intende perseguire per soddisfare le esigenze della comunità. Esso integra diversi aspetti della programmazione, dall'analisi del contesto socio-economico alla pianificazione delle risorse, e svolge un ruolo essenziale nel garantire che le politiche pubbliche siano orientate verso il benessere collettivo. Pertanto, il DUP può essere visto come un veicolo per realizzare Valore Pubblico.

Ancor più evidente, in questa prospettiva, è il ruolo del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) che deve riportare esplicitamente gli obiettivi di Valore Pubblico che l'amministrazione intende perseguire.

Individuati gli i criteri caratterizzanti la potenzialità di creazione del Valore Pubblico e i principali documenti di programmazione di cui gli Enti Locali dispongono per perseguire questa finalità, si è proceduto ad indagare l'effettivo orientamento di tali documenti programmatici alla creazione di Valore Pubblico in un caso di studio, presentato nel capitolo 5.

Il caso analizzato ha preso in esame il Documento Unico di Programmazione 2023, ed il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023 del Comune di Taranto. Tali documenti sono stati analizzati perché rappresentano i principali strumenti programmatici in cui si definisce la strategia e l'operatività dei programmi amministrativi. La scelta della città di Taranto deriva dal particolare contesto che la caratterizza: essa sta attraversando un complesso processo di transizione economica e sociale, che la rende un caso interessante per verificare l'orientamento al Valore Pubblico dei documenti presi in esame.

L'analisi condotta ha permesso di concludere che:

- In merito al criterio della "contabilità del Valore Pubblico", i documenti analizzati hanno evidenziato l'assenza di una connessione stabile tra le scelte allocative, quantitative e qualitative, dei programmi e i relativi obiettivi, delineando un quadro che può compromettere

la potenziale creazione di Valore Pubblico. Questa disconnessione non consente di evidenziare con chiarezza le esigenze pubbliche perseguite e le relative risorse investite, con evidente rischio di disorientamento e depotenziamento del ruolo del management impiegato nella realizzazione dei programmi.

- Per quanto concerne il criterio della “misurazione del Valore Pubblico”, l’analisi empirica ha evidenziato un sistema di misurazione poco orientato a dare evidenza della performance istituzionale e degli impatti di Valore Pubblico generati nel contesto, che appare rivolto prevalentemente al sistema delle premialità per il management.
- Relativamente al criterio della “partecipazione dei cittadini”, il case study evidenzia che la fondamentale attività di coinvolgimento e confronto con la cittadinanza non ottiene adeguata attenzione negli strumenti di programmazione, restando un mero intendimento nelle premesse documentali. Infatti, non è strutturato un programma di specifiche azioni di coinvolgimento della cittadinanza, né forme di valutazione partecipata della performance.
- In ordine al criterio della “prevenzione dei rischi di distruzione del Valore Pubblico”, le azioni inserite nel Piano anticorruzione e nel Piano di formazione del personale, contenuti nelle rispettive sezioni del PIAO, risultano complete ed efficaci nel definire in via preliminare fabbisogni e strumenti operativi. In una prospettiva di perseguimento del Public Value che appare generalmente formale, tali strumenti risultano coerenti con la strategia complessiva presente nei documenti analizzati, rispondendo ad esigenze adempimentali.

In ultima analisi è possibile concludere che l’adozione degli strumenti di programmazione potenzialmente orientati alla creazione di Valore Pubblico appare eccessivamente ancorata a logiche meramente formali e di ottemperanza alle norme.

Per contro, l’osservazione diretta che ha rappresentato una fonte informativa aggiuntiva rispetto all’analisi documentale, ha evidenziato come la programmazione strategica venga comunque implementata in una direzione di sviluppo di lungo periodo orientata a creare Valore. In ultima analisi, si è evidenziato, che i documenti di analisi non catturano la realtà fattuale.

Da ciò derivano alcune riflessioni conclusive utili al management pubblico per superare la situazione appena descritta:

- Adottare un sistema di indicatori di performance qualitativi e quantitativi, in grado di riflettere il progresso verso obiettivi di benessere collettivo.
- Sviluppare un approccio di “performance budgeting”. Tale approccio implica una revisione completa delle procedure di allocazione delle risorse, assicurando che ogni decisione di spesa sia allineata con obiettivi strategici mirati al Valore Pubblico. Implementare un quadro di

riferimento che colleghi spese e risultati attesi non solo migliorerà l'efficacia, ma rafforzerà anche la responsabilità verso la cittadinanza.

- Realizzare meccanismi di partecipazione attiva, come forum di consultazione e gruppi di lavoro, dove i cittadini e le organizzazioni del terzo settore possano dialogare con i decisori e co-creare politiche pubbliche.
- Promuovere iniziative di formazione per i cittadini su come interagire con le istituzioni pubbliche e sulle modalità di partecipazione può ulteriormente rafforzare questi processi, fornendo strumenti pratici e aumentando il livello di coinvolgimento.
- implementare sistemi integrati di monitoraggio e reporting che incorporino non solo dati finanziari, ma anche informazioni sull'impatto sociale delle politiche attuate. Questa integrazione consente un approccio sistematico alla misura del Valore Pubblico, facilitando decisioni più informate e strategiche.
- Sviluppare le competenze necessarie ad un approccio di gestione che abbracci tecnologie come la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale che permettano la raccolta di dati in tempo reale e il feedback della cittadinanza riguardo ai servizi pubblici che può portare a un miglioramento significativo nella qualità dell'amministrazione e nelle relazioni con i cittadini.
- Investire nella formazione continua per i funzionari pubblici, affrontando i temi di cui ai punti precedenti.

In conclusione, per massimizzare il Valore Pubblico, le amministrazioni pubbliche devono abbracciare un approccio integrato e collaborativo, che incoraggi la partecipazione attiva, la formazione continua e l'innovazione, investendo sul capitale umano e sulla fiducia tra tutti gli attori sociali. Solo così sarà possibile generare un valore percepito e reale, migliorando così il benessere della comunità e garantendo una governance più efficace e responsabile.

BIBLIOGRAFIA

Alexius, S., Cisneros Örnberg, J. (2015). Mission (s) impossible? Configuring values in the governance of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 286-306.

Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. *Public administration review*, 62(3), 337-346.

Alford, J., Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: Similarities, differences and changes. *Administrative Sciences*, 7(4), 35.

Alford, J., Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American review of public administration*, 38(2), 130-148.

Alford, J., O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration* 32(3-4): 171-191.

Alonso, J. M., Andrews, R. (2019). Governance by targets and the performance of cross-sector partnerships: Do partner diversity and partnership capabilities matter? *Strategic Management Journal*, 40(4), 556-579.

Anderson, D. M., Taggart, G. (2016). Organizations, policies, and the roots of public value failure: The case of for-profit higher education. *Public administration review*, 76(5), 779-789.

Anderson, N., Herriot, P., Hodgkinson, G.P. (2001), "The practitioner-researcher divide in industrial, work and organizational (IWO) psychology: where are we now, and where do we go from here?" *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Vol. 74 No. 4, pp. 391-411.

Angiola, N., Bianchi, P., Marino, R. (2013). Cultural strategies and public value creation: empirical evidence. *International Journal of Public Administration*, 36(7), 492-504.

- Angiola, N., Bianchi, P. (2015). Public managers' skills development for effective performance management: Empirical evidence from Italian local governments. *Public Management Review*, 17(4), 517-542.
- Bailey, K.D. (1994). *Social Research Methods: Methods of Social Research*. Free Press, New York.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L., Morgan, D. F. (2013). Beyond new public governance: A value-based global framework for performance management, governance, and leadership. *Administration & society*, 45(4), 443-467.
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 121, 31-49.
- Benington, J. (2015). Public value as a contested democratic practice. *Creating public value in practice*, 29-48.
- Benington, J., Moore, M. H. (2011). Public value in complex and changing times. In *Public value* (pp. 1-30). Palgrave, London.
- Bertagna G., (2021), Mai più carta e penna. <https://www.gianlucabertagna.it/2021/04/05/mai-piu-carta-e-penna/>.
- Best, B., Moffett, S., McAdam, R. (2019). Stakeholder salience in public sector value co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1707-1732.
- Bianchi, C., Nasi, G., Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581-1589.
- Bianchi, P., Bracci, E., Dabbicco, G., Steccolini, I. (2018). Armonizzazione contabile in una prospettiva europea. Il caso degli EPSAS. *COLLANA DI RAGIONERIA ED ECONOMIA AZIENDALE*, 36-60.

Borgonovi, E., Compagni, A., Mangiaterra, V., Vecchi, V. (2021 Unpublished paper) Convention on Access, Sustainability and Ethics around Health.

Borgonovi, E., Anessi-Pessina, E., Bianchi, C. (Eds.). (2018). Outcome-based performance management in the public sector.

Borgonovi, E., Bianchi, C., Rivenbark, W. C. (2019). Pursuing community resilience through outcome-based public policies: Challenges and opportunities for the design of performance management systems. *Public Organization Review*, 19, 153-158.

Bowen, G.A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.

Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public administration review*, 62(2), 145-161.

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.

Bozeman, B. (2019). Public values: Citizens' perspective. *Public Management Review*, 21(6), 817-838.

Bozeman, B., Moulton, S. (2011). Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl_3), i363-i380.

Bracci, E., Gagliardo, E. D., Bigoni, M. (2014). Performance management systems and public value strategy: A case study. In *Public value management, measurement and reporting* (Vol. 3, pp. 129-157). Emerald Group Publishing Limited.

Bracci, E., Papi, L., Bigoni, M., Deidda Gagliardo, E., Bruns, H. J. (2019). Public value and public sector accounting research: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 103-136.

Bracci, E., Saliterer, I., Sicilia, M., Steccolini, I. (2021). Accounting for (public) value (s): reconsidering publicness in accounting research and practice. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1513-1526.

Bracci, E., Tallaki, M., Gobbo, G., Papi, L. (2021). Risk management in the public sector: a structured literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 34(2), 205-223.

Brown P.R. (2021). "Public value measurement vs. public value creating imagination – The constraining influence of old and new public management paradigms", *International Journal of Public Administration*, 44(10), 808-817.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., Bloomberg, L. (2014). "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management." *Public Administration Review*.

Campos, J. D., Pradhan, S. (1996). Evaluating public expenditure management systems. *Published in the Journal of Policy Analysis and Management*.

Caputo, T., McIntyre, M. L., Wang, L. M. Y., Hodgkinson, T. K. (2018). Assessing what police officers do "on the job": toward a "public values" approach. *Policing: an international journal*, 41(1), 70-83.

Cassandro, P. E. (1963). Le gestioni erogatrici pubbliche: stato, regioni, province, comuni istituzioni di assistenza e beneficenza.

Chatelain-Ponroy, S., Mignot-Gérard, S., Musselin, C., Sponem, S. (2018). Is commitment to performance-based management compatible with commitment to university "publicness"? Academics' values in French universities. *Organization Studies*, 39(10), 1377-1401.

Coase, R. H. (1993). The nature of the firm (1937). *WILLIANSO, OE; WINTER, SG*.

Colon, M., Guérin-Schneider, L. (2015). The reform of New Public Management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 264-281.

Cordery, C. J., Hay, D. (2019). Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance. *Financial Accountability & Management*, 35(2), 128-142.

Corti, F., de la Ossa, T. R. (2023). *The Recovery and Resilience Facility: What are We Really Monitoring with a Performance-based Approach?* CEPS.

Costanza, F. (2022). Covid-related educational policies in action: a system dynamics view. *International Journal of Public Sector Management*, 35(4), 480-512.

Crawford, L. H., Helm, J. (2009). Government and governance: The value of project management in the public sector. *Project management journal*, 40(1), 73-87.

Cuadrado-Ballesteros, B., Bisogno, M. (2022). Budget transparency and financial sustainability. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(6), 210-234.

De Graaf, G., Paanakker, H. (2015). Good governance: Performance values and procedural values in conflict. *The American review of public administration*, 45(6), 635-652.

De Matteis, F., Preite, D. (2015). *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali: teorie e strumenti per il management pubblico*. G Giappichelli Editore.

Deidda Gagliardo E., Papi L. (2019), *La creazione e la misurazione del Valore Pubblico*, in Anselmi L., Pozzoli S. (2019), (a cura di), *Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione*, Franco Angeli, Milano, pag. 237

Deidda Gagliardo, E. (2015). *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*. RIREA AZIENDE, 30, 1-475.

Deidda Gagliardo, E., Papi, L. (2019). *La creazione e la misurazione del valore pubblico*. ECONOMIA. STRUMENTI, 235-259.

Denhardt, J.V, and Denhardt R.B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5): 664-672.

Denhardt, J.V, Denhardt R.B. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, 3rd ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Denhardt, R. B., Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.

dos Reis, C. J. O., Gomes, R. C. (2023). Public value creation and appropriation mechanisms in public–private partnerships: How does it play a role? *Public administration*, 101(2), 693-715.

Dufour, B., Petrella, F., Richez-Battesti, N. (2022). Understanding social impact assessment through Public Value Theory: A comparative analysis on WISEs in France and Denmark. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 93(2), 417-434.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.

Eisenhardt, K. M., (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14: 532–550.

Entwistle, T., Martin, S. (2005). From competition to collaboration in public service delivery: A new agenda for research. *Public administration*, 83(1), 233-242.

Esposito, P., Dicorato, S. L. (2020). Sustainable development, governance and performance measurement in public private partnerships (PPPs): A methodological proposal. *Sustainability*, 12(14), 5696.

Esposito, P., Manfredi, F., Ricciardelli, A. (2016). How to create public value through integrated cultural systems? In *Il governo aziendale tra tradizione e innovazione* (pp. 405-416). FrancoAngeli.

Esposito, P., Ricci, P. (2015). How to turn public (dis)value into new public value? Evidence from Italy. *Public Money & Management*, 35(3), 227–231.

- Esty, D. (2016). Regulatory Transformation: Lessons from Connecticut's Department of Energy and Environmental Protection. *Public Administration Review*, 76(3), 403-412.
- Faulkner, N., Kaufman, S. (2018). Avoiding theoretical stagnation: A systematic review and framework for measuring public value. *Australian journal of public administration*, 77(1), 69-86.
- Forliano, C., De Bernardi, P., Bertello, A., Temperini, V. (2020). Innovating business processes in public administrations: towards a systemic approach. *Business Process Management Journal*, 26(5), 1203-1224.
- Goh, J. M., Arenas, A. E. (2020). IT value creation in public sector: how IT-enabled capabilities mitigate tradeoffs in public organisations. *European Journal of Information Systems*, 29(1), 25-43.
- Greve, C. (2015). Ideas in public management reform for the 2010s. Digitalization, value creation and involvement. *Public organization review*, 15, 49-65.
- Grönroos, C., Voima, P. (2013). Critical service logic: making sense of value creation and co-creation. *Journal of the academy of marketing science*, 41, 133-150.
- Guan, B., Bao, G., Liu, Q., Raymond, R. G. (2021). Two-way risk communication, public value consensus, and citizens' policy compliance willingness about COVID-19: multilevel analysis based on a nudge view. *Administration & Society*, 53(7), 1106-1149.
- Guarini, E. (2014). Measuring public value in bureaucratic settings: opportunities and constraints. In *Public value management, measurement and reporting* (pp. 301-319). Emerald Group Publishing Limited.
- Hartley J., Alford J., Knies E., Douglas S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory, *Public Management Review*, 19(5): 670-685.
- Haveman, H. A., Rao, H. (2006). Hybrid forms and the evolution of thrifts. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 974-986.

- Höglund, L., Mårtensson, M., Thomson, K. (2021). Strategic management, management control practices and public value creation: the strategic triangle in the Swedish public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1608-1634.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public administration*, 73(1), 165-183.
- Hwang, E., Brewer, G. A. (2022). From theory to practice: value congruence in performance measures in US federal agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 81(2), 343-366.
- Jacobs, K. (2005), 'Hybridisation or Polarisation: Doctors and Accounting in the UK, Germany and Italy', *Financial Accountability & Management*, Vol. 21, No.2, pp. 135–62.
- Janowski, T., Estevez, E., Baguma, R. (2018). Platform governance for sustainable development: Reshaping citizen-administration relationships in the digital age. *Government Information Quarterly*, 35(4), S1-S16.
- Kearney, C., Meynhardt, T. (2016). Directing corporate entrepreneurship strategy in the public sector to public value: Antecedents, components, and outcomes. *International Public Management Journal*, 19(4), 543-572.
- Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S. (2002). Creating public value. *London, Cabinet Office*.
- Kelly, J. M., Swindell, D. (2002). A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. *Public administration review*, 62(5), 610-621.
- Klijn, E. H., Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*, 23(3), 137-146.
- Klitgaard, R., Treverton, G. F. (2004), Assessing Partnerships: New Form of Follaboration, in: J. M.

Kamenski, and T. J Burlin (Eds) Collaborations: Using Partnerships and Networks, Rowland and Littlefield Publishing Group, Oxford, UK.

Kroll, A. (2017). Can performance management foster social equity? Stakeholder power, protective institutions, and minority representation. *Public Administration*, 95(1), 22-38.

Kroll, A., Moynihan D.P. 2015. Creating Public Value Using Performance Information. Bryson J.M, Crosby B.C., Bloomberg L. (Editors), Public Value and Public Administration, Washington DC, Georgetown University Press.

Kroll, C., Warchold, A., Pradhan, P. (2019) Sustainable Development Goals (SDGs): Are we successful in turning trade-offs into synergies? *Palgrave Commun* 5, 140.

Kurunmäki, L. (2004), 'A Hybrid Profession – the Acquisition of Management Accounting Expertise by Medical Professionals', *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 29, Nos. 3–4, pp. 327–47.

Kurunmäki, L., Miller, P. (2006). Modernising government: the calculating self, hybridisation and performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 22(1), 87-106.

Kurunmäki, L., Miller, P. (2011). Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernising government. *Management Accounting Research*, 22(4), 220-241.

Laitinen, I., Kinder, T., Stenvall, J. (2018). Co-design and action learning in local public services. *Journal of Adult and Continuing Education*, 24(1), 58-80.

Leardini, C., Siboni B., (2019). La rendicontazione sociale, bilancio partecipato, bilancio di genere. Franco Angeli, Milano.

Llewellyn, S., Begkos, C., Ellwood, S., Mellingwood, C. (2022). Public value and pricing in English hospitals: Value creation or value extraction? *Critical Perspectives on Accounting*, 85, 102247.

Malacina, I., Karttunen, E., Jääskeläinen, A., Lintukangas, K., Heikkilä, J., Kähkönen, A. K. (2022). Capturing the value creation in public procurement: A practice-based view. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(2), 100745.

Manfredi, F. (2013). *Community Governance. Comunità in azione* (Vol. 1). Cacucci Editore.

Marcon, G. (2014). Public value theory in the context of public sector modernization. In *Public value management, measurement and reporting* (pp. 323-351). Emerald Group Publishing Limited.

Martin, S., Downe, J. (2014). Performance measurement of local public service networks. In *Public value management, measurement and reporting* (Vol. 3, pp. 43-64). Emerald Group Publishing Limited.

Mayer, M., Yusuf, J. E. (2022). Structuring public–private partnerships for public value: Analysis of two transportation infrastructure case studies. *Public Works Management & Policy*, 27(3), 295-314.

Meijer, A., Thaens, M. (2021). The dark side of public innovation. *Public performance & management review*, 44(1), 136-154.

Mendez, C., Pegan, A., Triga, V. (2024). Creating public value in regional policy. Bringing citizens back in. *Public Management Review*, 26(3), 811-835.

Meynhardt T., Jasinenko A., (2021): Measuring public value: scale development and construct validation, *International Public Management Journal*, 24(2), 222-249.

Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What Is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration* 32(3–4): 192–219.

Meynhardt, T. (2019). “Public value. Value creation in the eyes of society”, in Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M. H., Meynhardt T. (Eds). *Public Value. Deepening, Enriching, and Broadening the Theory and Practice*, Routledge, London.

Meynhardt, T., Bartholomes, S. (2011). (De) composing public value: In search of basic dimensions and common ground. *International Public Management Journal*, 14(3), 284-308.

- Meynhardt, T., Brieger, S. A., Strathoff, P., Anderer, S., Bairo, A., Hermann, C., Gomez, P. (2017). Public value performance: What does it mean to create value in the public sector? *Public sector management in a globalized world*, 135-160.
- Min, N., Lee, K. H., Yang, K. (2020). Multidimensional publicness and collaboration for community benefits: The case of US hospitals. *Public Administration Review*, 80(3), 381-390.
- Modell, S. (2007). Managing accounting change. *Issues in management accounting*, 335-355.
- Mongelli, G, Romanazzi, S. (2021). Nuove frontiere di performance management in ambito pubblico. Riflessioni teoriche ed evidenze empiriche d'avanguardia. Aracne Editore, Roma.
- Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university.
- Moore, M. H. (2012). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2015). Creating a public value account and scorecard. *Public value and public administration*, 110-130.
- Moore, M., Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In *The New Public Governance?* (pp. 68-87). Routledge.
- Moore, Mark H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review* 74(4): 465–77.
- Morigi, P. (2021). Il piano della performance e la valutazione delle prestazioni negli enti locali. Maggioli Editore.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.

Moynihan, D. P., Fernandez, S., Kim, S., LeRoux, K. M., Piotrowski, S. J., Wright, B. E., Yang, K. (2011). Performance regimes amidst governance complexity. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl_1), i141-i155.

Mussari, R. (2022). *Performance e valore pubblico*. Cedam.

Nabatchi, T. (2011). Exploring the public values universe: understanding values in public administration. *Public Management Research Association*.

Nabatchi, T. (2012). *A manager's guide to evaluating citizen participation*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public administration review*, 72(5), 699-708.

Nardo, M. T., Nisio, A., Romanazzi, P. (2019). Il principio della programmazione e il ciclo di gestione della performance. Quale integrazione? L'esperienza di tre comuni" sperimentatori". *Management Control*, (2019/2).

Ndlovu, N., Ochara, N. M., Martin, R. (2023). Influence of digital government innovation on transformational government in resource-constrained contexts. *Journal of Science and Technology Policy Management*, 14(5), 960-981.

Nisio, A., De Carolis, R., Losurdo, S. (2014). Use of performance information in Italian municipalities: some empirical evidence. *Administratie si Management Public*, (22), 6.

Nuti, S., Noto, G., Grillo Ruggieri, T., Vainieri, M. (2021). The challenges of hospitals' planning & control systems: the path toward public value management. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(5), 2732.

OECD. (2003). "Governance for Better Results." Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264104150-en.

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.

Olivieri L. (2021), Una complicazione annunciata tra le false semplificazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), Italia Oggi del 12.6.2021.

Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.

Osborne, S. P. (2013). *Voluntary organizations and innovation in public services*. Routledge.

Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public management review*, 20(2).

Osborne, S. P., Nasi, G., Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public administration*, 99(4), 641-657.

Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634-645.

Osborne, S. P., Strokosch, K. (2021). Developing a strategic user orientation: A key element for the delivery of effective public services. *Global Public Policy and Governance*, 1, 121-135.

Osborne, S. P., Strokosch, K. (2022). Participation: Add-on or core component of public service delivery? *Australian Journal of Public Administration*, 81(1), 181-200.

Pang, M. S., Lee, G., DeLone, W. H. (2014). IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), 187-205.

Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., Deidda Gagliardo, E. (2018). Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. *Public Money & Management*, 38(7), 503-510.

- Peters, B. G. (2010). "The Role of the State in Providing Public Value." In *Public Value: A New Framework for Governance and Accountability*.
- Piotrowski, S., Rosenbloom, D. H., Kang, S., Ingrams, A. (2018). Levels of value integration in federal agencies' mission and value statements: Is open government a performance target of US federal agencies? *Public Administration Review*, 78(5), 705-716.
- Pollitt C. (2001), *Integrating Financial Management and Performance Management*, OECD.
- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state.
- Portulhak, H., Pacheco, V. (2023). Public value is in the eye of the beholder: stakeholder theory and ingroup bias. *Public Money & Management*, 43(1), 36-44.
- Powell, M., Osborne, S. P. (2020). Social enterprises, marketing, and sustainable public service provision. *International review of administrative sciences*, 86(1), 62-79.
- Prentice, C. R., Imperial, M. T., Brudney, J. L. (2019). Conceptualizing the collaborative toolbox: A dimensional approach to collaboration. *The American Review of Public Administration*, 49(7), 792-809.
- Quinlivan, D., Nowak, M., Klass, D. (2014). From accountability to assurance—stakeholder perspectives in local government. *Australian journal of public administration*, 73(2), 206-217.
- Rhodes, R. A., Wanna, J. (2007). The limits to public value or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Ricciardelli, A., Esposito, P. (2016). Performance Measurement in integrated culture systems: a “treasure’s map” for public (plus) value? *Economic and Social Development: Book of Proceedings*, 335.

- Rosenbloom, D. H., Gong, T. (2013). Coproducing" clean" collaborative governance: Examples from the United States and China. *Public Performance & Management Review*, 36(4), 544-561.
- Ruuska, I., Teigland, R. (2009). Ensuring project success through collective competence and creative conflict in public–private partnerships–A case study of Bygga Villa, a Swedish triple helix e-government initiative. *International journal of project management*, 27(4), 323-334.
- Salemans, L., Budding, T. (2022). Operationalizing public value in higher education: The use of narratives as an alternative for performance indicators. *Journal of management and governance*, 26(2), 337-363.
- Saporito, R. (2023). *Public leadership: cinque modi di fare il dirigente pubblico*. EGEA spa.
- Sarker, A. E., Tipu, S. A. A., Razzaque, F. (2022). An Integrative Dynamic Framework of Social Accountability: Determinants, Initiatives, and Outcomes. *Public Organization Review*, 22(1), 117-133.
- Selten, F., Meijer, A. (2021). Managing algorithms for public value. *International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA)*, 8(1), 1-16.
- Simonet, D. (2017). Public values and administrative reforms in French health care. *Journal of Public Affairs*, 17(3), e1604.
- Simonet, D. (2017). Recentralization and vertical alignment in the French health-care system. *Journal of Public Affairs*, 17(4), e1640.
- Snyder, H. (2019), “Literature review as a research methodology: an overview and guidelines”, *Journal of Business Research*, Vol. 104, pp. 333-339.
- Soe, R. M., Drechsler, W. (2018). Agile local governments: Experimentation before implementation. *Government Information Quarterly*, 35(2), 323-335.
- Spano, A. (2009). Public value creation and management control systems. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 328-348.

Spano, A. (2014). How do we measure public value? From theory to practice. In *Public value management, measurement and reporting* (pp. 353-373). Emerald Group Publishing Limited.

Steccolini, I. (2018). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 255-279.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.

Svejvig, P., Schlichter, B. R. (2020). Resources, capabilities and public value creation in a healthcare IT project: an action research study. *International Journal of Managing Projects in Business*, 14(1), 131-149.

Swe, Y. L. W., Lim, S. (2019). Associations between the mixture of governance modes and the performance of local public service delivery. *Politics and Governance*, 7(4), 301-314.

Swiatczak, M., Morner, M., Finkbeiner, N. (2015). How can performance measurement systems empower managers? An exploratory study in state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 371-403.

Tabi, M. T., Verdon, D. (2014). Nouveaux outils de gestion de la performance des services et gouvernance publique de l'eau. Principaux enseignements tirés d'une recherche-action menée en milieu urbain. *Revue internationale des sciences administratives*, 80(1), 219-240.

Talbot, C., Wiggan, J. (2010). The public value of the National Audit Office. *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), 54-70.

Teasdale, S., Dey, P. (2019). Neoliberal governing through social enterprise: Exploring the neglected roles of deviance and ignorance in public value creation. *Public Administration*, 97(2), 325-338.

Thompson, F., Rizova, P. (2015). Understanding and creating public value: Business is the engine, government the flywheel (and also the regulator). *Public Management Review*, 17(4), 565-586.

- Tirado-Valencia, P., Cordobés-Madueño, M., Ruiz-Lozano, M., De Vicente-Lama, M. (2020). Integrated thinking in the reporting of public sector enterprises: a proposal of contents. *Meditari Accountancy Research*, 28(3), 435-453.
- Tranfield, D., Denyer, D. and Smart, P. (2003), "Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review", *British Journal of Management*, Vol. 14 No. 3, pp. 207-222.
- Try, D. (2008). "Mind the gap, please": Using public value theory to examine executive take-up of results-based management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(1), 22-36.
- Turkel E., Turkel G., "Public Value Theory: Reconciling Public Interests, Administrative, Autonomy and Efficiency", *Review of Public Administration and Management*, 4(2).
- Vaandrager, D., Marks, P. (2022). Disclosing Public Values: Citizens' Perspectives Based on Group Model Building. *Public Performance & Management Review*, 45(2), 282-307.
- Van der Wal, Z. (2016). Public values research in the 21st century: Where we are, where we haven't been, and where we should go. *International Journal of Public Administration*, 39(1), 1-5.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Vargo, S. L., Lusch, R. F. (2014). Service-dominant logic: What it is, what it is not, what it might be. In *The service-dominant logic of marketing* (pp. 43-56). Routledge.
- Varkey, S., Lawrence, K., Chelbi, L., Stewart, A. J., Clerkin, R. M. (2024). Outcome Insights: Applying an NPG Lens to Examine a Capacity Building Initiative Among the Government and its Partner. *International Journal of Public Administration*, 47(4), 243-256.
- Vining, A. R. (2016). What is public agency strategic analysis (PASA) and how does it differ from public policy analysis and firm strategy analysis? *Administrative Sciences*, 6(4), 19.

Wæraas, A. (2018). Putting on the velvet glove: The paradox of “soft” core values in “hard” organizations. *Administration & Society*, 50(1), 53-77.

Walters, T., Chandler, L., Clark, S. (2019). Towards a framework for measuring local government return on investment in arts and cultural development. *Local Government Studies*, 45(2), 262-280.

Wiesel, F., Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205.

Williams, O., Lindenfalk, B., Robert, G. (2023). New development: Mitigating and negotiating the co-creation of dis/value—Elinor Ostrom’s design principles and co-creating public value. *Public Money & Management*, 43(1), 45-50.

Yang, K. (2016). Creating public value and institutional innovations across boundaries: An integrative process of participation, legitimation, and implementation. *Public Administration Review*, 76(6), 873-885.

Yang, L., Sun, F., Li, S. (2023). What values are evaluated? An exploratory empirical study of the public values structure in Chinese local government performance evaluation through the case of the ‘Hangzhou model’. *Journal of Chinese Governance*, 8(1), 83-109.

Yin, R.K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*, Sage, Thousand Oaks.

Yin, R.K., Pinnelli, S. (2005). *Lo studio di caso nella ricerca scientifica: progetto e metodi*, Armando Editore.

Zavattaro, S., Eshuis, J. (2021). Public administration in the reputation era: A conceptual exploration. *Public Administration Quarterly*, 45(4), 418-438.

Ziruolo, A. (2018). “Le spese pubbliche” in A. Uricchio, V. Peragine, M. Aulenta (a cura di), *Manuale di Scienza delle Finanze, Diritto Finanziario e Contabilità Pubblica*, Nel Diritto Editore, Molfetta.