

**ESPERIENZE INNOVATIVE  
SUL VALORE PUBBLICO:  
dalla valutazione partecipativa  
nelle PA centrali agli Innovation  
Labs sul PIAO nelle Regioni**



*Volume a cura di*

Simonetta De Luca, Niccolò Alessandro Eugenio Mattia,  
Antonella Pisano, *Formez PA*

*Contributi*

D. Cepiku, E. Deidda Gagliardo (**Capitoli 1 e 2**)

A. Bonomi Savignon, B. Carapella, D. Cepiku, E. Deidda Gagliardo, F. Farina, S. Moi, D. Scarozza (**Capitolo 3**)

A. Bonomi Savignon (**Conclusioni**)

*Organizzazione editoriale*

Vincenza D'Elia, Francesco Scaletta



Formez - Direzione Performance e Semplificazione Amministrativa

*Pubblicazione realizzata nell'ambito del Progetto "Partecipazione di cittadini ed utenti al processo di misurazione della performance organizzativa e valorizzazione della performance individuale come strumento di gestione delle risorse umane"*

# **ESPERIENZE INNOVATIVE SUL VALORE PUBBLICO: dalla valutazione partecipativa nelle PA centrali agli Innovation Labs sul PIAO nelle Regioni**







# Premessa

Alessia GRILLO

*Segretario Generale Conferenza Regioni- Province Autonome*

Il PIAO è un documento unico di programmazione e governance, per semplificare e migliorare le attività amministrative, contribuendo a rendere più efficienti, trasparenti e orientate ai risultati le pubbliche amministrazioni a beneficio della comunità e dei cittadini.

Si tratta di uno strumento dall'alto potenziale, che permette alle amministrazioni di raccontarsi ad un utente che non è necessariamente preparato e che voglia conoscere le priorità strategiche delle amministrazioni, le possibilità di sviluppo organizzativo, nonché di capitale umano della PA anche in termini di reclutamento.

Il livello di governo regionale è stato il primo a essere interessato dal Progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica realizzato da Formez PA, di accompagnamento mirato all'implementazione del processo di riforma legato ai PIAO. La sperimentazione condotta con le Regioni ha permesso di tenere conto delle peculiarità del comparto, delle caratteristiche dei precisi ambiti di policy (ad esempio, il tema occupazione) e di alcuni ambiti prioritari e abilitanti per la riforma nel suo complesso, quali l'orientamento al Valore Pubblico, la qualità degli obiettivi, l'integrazione verticale e orizzontale, la selettività e la semplificazione.

L'azione di supporto all'implementazione delle riforme e della diffusione dell'innovazione amministrativa agita attraverso il percorso di *Innovation labs*, ha favorito la creazione di una rete tra le amministrazioni regionali, in un logica di collaborazione, condivisione e gestione congiunta di questioni di interesse comune; un approccio integrato, che ha permesso di affrontare sfide complesse per migliorare la qualità dei servizi pubblici a livello regionale, portando benefici tangibili per le comunità coinvolte.

Inoltre, le Regioni rappresentano gli attori ideali per estendere ad altri enti del territorio le azioni di supporto e accompagnamento ai processi di innovazione e cambiamento organizzativo, favorendo il coinvolgimento anche attraverso la creazione di un linguaggio comune all'interno di filiere di policy che in molti casi partono dal livello nazionale o sovranazionale e vengono trasmesse, orientate attraverso le Regioni, sui territori locali.

In questa direzione va il lavoro svolto da Formez di supporto e accompagnamento ai processi di innovazione e cambiamento a sostegno delle amministrazioni centrali, regionali e delle Province Autonome nell'implementazione di metodi e strumenti sui contenuti del PIAO, di pianificazione e misurazione del Valore Pubblico territoriale atteso e delle strategie per la sua generazione, con la partecipazione di utenti e stakeholder, di programmazione e misurazione operativa delle leve per la sua creazione (Performance) e la sua protezione (Anticorruzione e Trasparenza), di programmazione e misurazione delle condizioni abilitanti (c.d. Salute organizzativa e professionale).

Sono davvero lieta di presentare questo testo nato da una fattiva collaborazione i cui contenuti e risultati lo rendono un riferimento non solo per le Regioni, ma anche per le diverse PA presenti sul territorio nazionale.



# INDICE

<b>PREMESSA</b>	4
<b>INTRODUZIONE</b>	8
<b>1. IL VALORE PUBBLICO E LA VALUTAZIONE PARTECIPATIVA NELLA LOGICA DEL PIAO</b>	11
1.1 Quadro scientifico e normativo di riferimento	12
1.2 Performance e partecipazione verso il Valore Pubblico	17
<b>2. SINTESI DEI RISULTATI</b>	22
2.1 L'esperienza delle amministrazioni nel percorso di valutazione partecipativa	24
2.2 Gli Innovation Labs per la creazione di Valore Pubblico	28
<b>3. APPROFONDIMENTI SUI RISULTATI DELLA FASE DI DISSEMINAZIONE E DEGLI INNOVATION LABS</b>	46
3.1 Regione Sardegna	48
3.2 Provincia Autonoma di Trento	49
3.3 Regione Lazio	50
3.4 Provincia Autonoma di Bolzano	51
3.5 Regione Puglia	52
3.6 Regione Sicilia	53
3.7 Regione Abruzzo	54
3.8 Regione Piemonte	55
3.9 Regione Lombardia	56
3.10 Regione Valle D'Aosta	57
3.11 Regione Umbria	58
<b>CONCLUSIONI</b>	60
Spunti per un percorso evolutivo sul PIAO	62
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b>	66



# Introduzione

La pubblicazione dal titolo “ESPERIENZE INNOVATIVE SUL VALORE PUBBLICO: dalla valutazione partecipativa nelle PA centrali agli Innovation Labs sul PIAO nelle Regioni” s’inserisce nel più ampio progetto “Partecipazione di cittadini ed utenti al processo di misurazione della performance organizzativa”, che costituisce oggetto di Convenzione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez del 27 dicembre 2019, realizzato dalla Direzione Performance e Semplificazione Amministrativa di Formez.

Questa iniziativa progettuale ha promosso tra le amministrazioni pubbliche, sia a livello centrale che locale, l'adozione di approcci innovativi per valutare il coinvolgimento dei cittadini, per migliorare il valore pubblico e per aumentare le performance individuali. L'adozione diffusa di pratiche e soluzioni che possano essere replicate da altre amministrazioni ha rappresentato l'obiettivo dell'iniziativa.

In particolare, la Linea 1 “Sperimentazione di un modello di coinvolgimento dei cittadini nella misurazione della performance organizzativa” si è proposta, in coerenza con le indicazioni fornite dalle Linee guida 4/2019 del Dipartimento della funzione pubblica, di sperimentare metodologie e strumenti di valutazione partecipativa finalizzata alla valutazione delle performance organizzative.

La linea ha accompagnato, in un percorso strutturato, un panel di 10 amministrazioni centrali quali ministeri, enti di regolazione dell'attività economica, autorità amministrative indipendenti, enti a struttura associativa: **Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Ministero della Giustizia, Ministero dello Sviluppo economico, AIFA, ANVUR, Unioncamere, CREA, ISPRA, ISTAT e INPS**, *partecipando* al miglioramento delle performance organizzative delle amministrazioni e la qualità dei servizi erogati ai cittadini, rendendo la valutazione meno autoreferenziale, attraverso la sperimentazione di nuovi modelli e strumenti per il coinvolgimento di cittadini e utenti nei processi di misurazione e valutazione.

Nel corso del progetto, in tema di performance, il contesto è molto cambiato: è stato introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) con il Decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito nella Legge n. 113 del 6 agosto 2021. La gestione del PNRR, intesa come capacità di programmazione, di attuazione, di monitoraggio e di raggiungimento di risultati misurabili, ha spinto le amministrazioni a dotarsi di strumenti, che oltre le logiche adempimentali, le rendano soggetti capaci di generare Valore Pubblico.

Si è dato, quindi, vita ad un percorso di formazione integrato, articolato in due fasi, in cui gli Innovation Labs hanno rappresentato un osservatorio privilegiato del processo di definizione del PIAO nelle Regioni, con la restituzione preziosa di feedback in merito a criticità e punti di attenzione: la caratteristica peculiare degli Innovation Labs è l'immersione totale nella simulazione di predisposizione del PIAO da parte del personale dell'amministrazione, attraverso un accompagnamento guidato da parte del Formez.

Il primo step degli Innovation Labs (sperimentazione) si è svolto nel periodo giugno 2021 - luglio 2022 e ha avuto ad oggetto una indagine sul Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO) delle Regioni nella prospettiva della generazione di Valore Pubblico territoriale. In questa fase, sono state coinvolte le seguenti amministrazioni regionali: **Emilia-Romagna, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Toscana**.

Il secondo step degli Innovation Labs (disseminazione), sul quale il presente documento si focalizza, si è svolto nel periodo luglio 2022 - giugno 2023 e ha avuto ad oggetto la diffusione della sperimentazione sul PIAO delle Regioni nella prospettiva della generazione di Valore Pubblico territoriale, estendendo il

modello ad altre Regioni: **Abruzzo, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta** e alle **Province autonome di Bolzano e Trento**.

La sperimentazione e l'implementazione di soluzioni innovative esposte in questa pubblicazione dimostrano che l'adozione di strumenti all'avanguardia nella pubblica amministrazione sia cruciale per il miglioramento continuo del settore pubblico e possono generare risultati estremamente positivi, orientati alla creazione di valore pubblico.

Alla realizzazione del volume hanno collaborato Andrea Bonomi Savignon e Denita Cepiku dell'Università di Tor Vergata, Enrico Deidda Gagliardo dell'Università di Ferrara. Il coordinamento scientifico è stato affidato a Bruno Carapella dell'Università degli Studi di Bari, Denita Cepiku, Enrico Deidda Gagliardo, e a Camilla Landi e Pierluca Maceroni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Al lavoro di sperimentazione hanno partecipato gli esperti Andrea Bonomi Savignon, Bruno Carapella, Denita Cepiku, Enrico Deidda Gagliardo, Francesco Farina, Sonia Moi, Danila Scarozza.

Un ringraziamento, infine, va alle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione e alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

# CAPITOLO 1

## IL VALORE PUBBLICO E LA VALUTAZIONE PARTECIPATIVA NELLA LOGICA DEL PIAO

di Denita Cepiku, Enrico Deidda Gagliardo

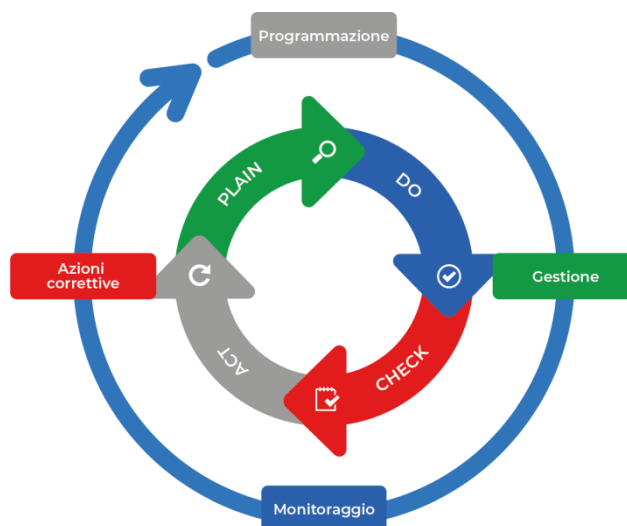




## 1.1 Quadro scientifico e normativo di riferimento<sup>1</sup>

Partiamo da una fondamentale premessa: il ciclo di funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni (PA), secondo il ciclo di Deming (Figura 1), prende avvio dalla fase della programmazione e trova in essa il volano di trasmissione del miglioramento progressivo tra un ciclo e l'altro, grazie all'attuazione delle azioni correttive<sup>2</sup>.

Figura 1 – Il ciclo di Deming



Fonte: Deming (1950)

A partire dagli anni '90, la programmazione delle PA italiane si è iper-specializzata, sviluppandosi in silos programmatici tra loro indipendenti: il Budgeting<sup>3</sup>, il Performance Planning<sup>4</sup>, il Gender Equality Planning<sup>5</sup>, il (Corruption) Risk Management Planning<sup>6</sup>, lo Human Capital Planning<sup>7</sup>, solo per citarne alcuni. E così, nell'iper-specializzazione della programmazione pubblica, sono stati prodotti oltre 30 documenti programmatici, recentemente censiti ai fini dell'assorbimento nel PIAO.

Ma il futuro va programmato in modo coordinato, o meglio ancora integrato, al fine di favorire la convergenza sinergica delle diverse prospettive programmatiche verso l'orizzonte comune della creazione di Valore Pubblico. Alcune innovative, ma timide, spinte all'integrazione delle performance e dell'anticorruzione sono state affidate alle indicazioni metodologiche provenienti sia dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Linee Guida 2017-2020 e Paper 2021 sull'integrazione tra performance management e risk management), sia dall'Anac (PNA 2019 e PNA 2022), entrambe finalizzate verso l'orizzonte comune della creazione e della protezione del Valore Pubblico. L'"**integrazione programmatica finalizzata**", ovvero la programmazione integrata tra le diverse prospettive programmatiche verso la

<sup>1</sup> Per la predisposizione del paragrafo si fa riferimento a Deidda Gagliardo E., Saporito R., 2022, e a Deidda Gagliardo E. nell'ambito della Relazione CNEL 2021.

<sup>2</sup> Deidda Gagliardo & Saporito, 2022.

<sup>3</sup> Steccolini et al., 2012.

<sup>4</sup> Cepiku, 2018; Deidda Gagliardo et al., 2019, 2020.

<sup>5</sup> Barros et al., 2018.

<sup>6</sup> Power, 2004.

<sup>7</sup> Zula et al., 2007.

generazione di Valore Pubblico, ha acquisito notevole forza legislativa con il D.L. 80/2021, convertito dalla L. 113/2021, che ha introdotto all'art. 6 il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

Il PIAO è uno strumento finalizzato a superare la pluralità dei documenti di pianificazione, stratificati nel tempo a valle di processi di riforma successivi, generalmente costruiti senza grande sforzo di integrazione e coerenza interna. Il PIAO è uno strumento di **programmazione integrata** tra quattro principali contenuti: *obiettivi di Valore Pubblico e loro strategie attuative, obiettivi operativi di performance, misure anticorruzione e trasparenza, azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale* (Figura 2).

**Figura 2 – Il PIAO**



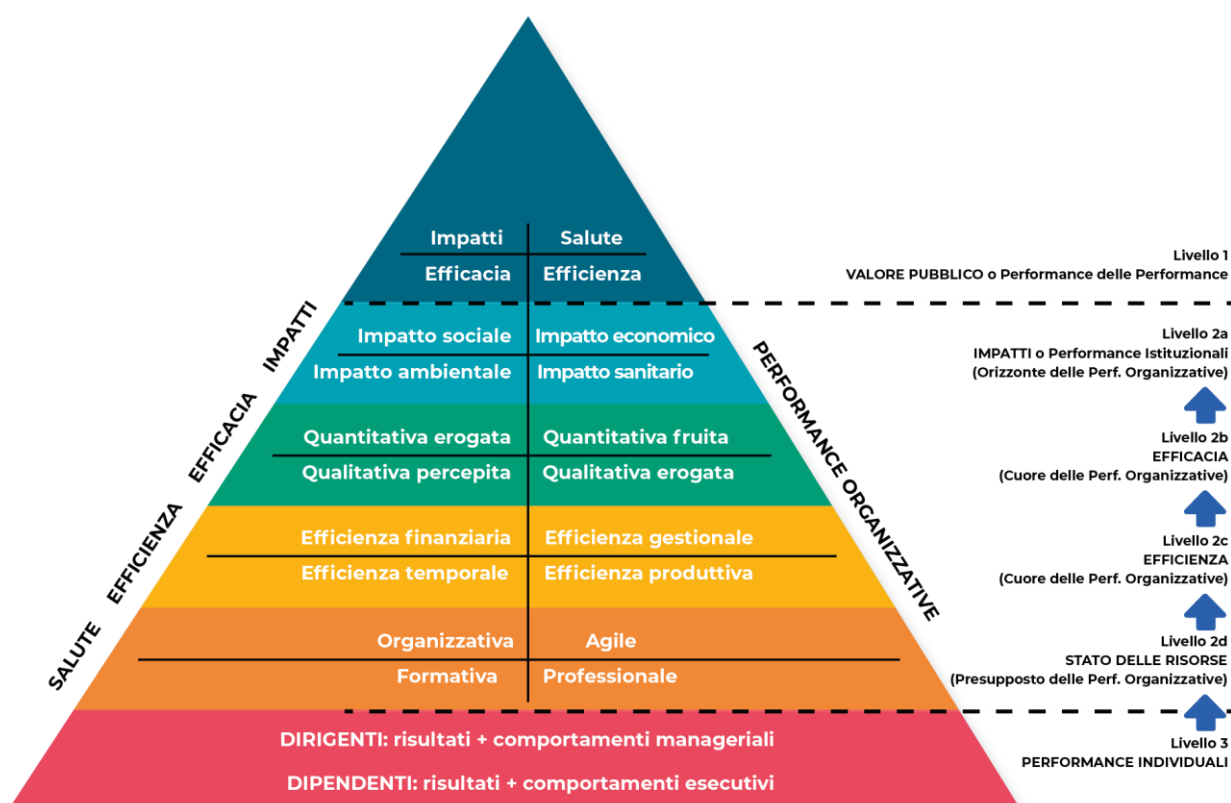
Fonte: CERVAP (2023)

Il concetto di Valore Pubblico costituisce la “stella polare” del PIAO, divenendo l’input del processo di predisposizione e il punto di riferimento per la compilazione di ogni Sezione e Sottosezione. Tale concetto può essere declinato secondo tre accezioni (Valore settoriale, Valore Pubblico in senso stretto, Valore Pubblico in senso ampio).

- Una PA crea **Valore settoriale** quando impatta in modo migliorativo sulle singole prospettive del benessere dei propri stakeholder, rispetto alla loro baseline (IMPATTI SETTORIALI); quindi, per Valore settoriale s’intende il benessere addizionale settoriale rispetto al livello iniziale, in specifiche dimensioni economiche o sociali, di benessere (si pensi a una politica di mero sviluppo economico).
- Una PA crea **Valore Pubblico in senso stretto** quando impatta in modo migliorativo rispetto al livello complessivo e multidimensionale del benessere dei propri stakeholder (IMPATTO DEGLI IMPATTI o impatto medio); per Valore Pubblico in senso stretto s’intende il benessere addizionale medio complessivo rispetto a una determinata baseline, in tutte le componenti di benessere considerate (si pensi a una politica di sviluppo economico bilanciata con una politica di rispetto ambientale: il cosiddetto sviluppo sostenibile).
- Una PA crea **Valore Pubblico in senso ampio** quando, coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, cura la salute delle risorse e migliora le performance di efficienza e di efficacia in modo funzionale al miglioramento degli impatti (PERFORMANCE DELLE PERFORMANCES); per Valore pubblico in senso ampio s’intende, quindi, il benessere addizionale medio complessivo rispetto alla baseline (impatto medio), ottenuto tramite il miglioramento delle performance a ciò funzionali (efficacia media ed

efficienza media), a partire dal miglioramento delle diverse dimensioni di salute delle risorse funzionali (salute media delle risorse). Si pensi a una politica di sviluppo economico bilanciata con una politica di rispetto ambientale, perseguita tramite livelli medi di salute delle risorse funzionali a migliorare le performance e a livelli medi delle performance di efficacia e di efficienza funzionali a perseguire un livello medio di impatto tra benessere economico e ambientale. Proteggendo dai rischi corruttivi gli obiettivi di performance, si proteggono, di conseguenza, anche gli obiettivi di Valore Pubblico. In altre parole, le dimensioni di salute sono considerate quali leve di abilitazione del Valore Pubblico, le misure anticorruzione quali leve di protezione del Valore Pubblico, le performance quali leve di creazione del Valore Pubblico.

Figura 3 – La piramide del Valore Pubblico



Fonte: CERVAP (2023)

L'art. 1 (Individuazione di adempimenti assorbiti dal PIAO) prevede che per i soggetti di cui all'art. 6 co. 1 del D.L. 80/2021, convertito con modificazioni dalla L. 113/2021, **sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del PIAO, gli adempimenti inerenti ai piani di cui alle lettere da a) a f) del presente comma:**

- a. art. 6, commi 1, 4 e 6 e artt. 60-bis, 60-ter e 60-quinquies del D.Lgs. 165/2001: **Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP) e Piano delle Azioni Concrete (PAC);**
- b. art. 2, comma 594, lett. a) della L. 244/ 2007: **Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD);**
- c. art. 10, co. 1, lett. a) e co. 1-ter del D. Lgs. 150/2009: **Piano della Performance (PdP);**
- d. art. 1, co. 5, lett. a) e co. 60, lett. a) della L. 190/ 2012: **Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT);**
- e. art. 14, co. 1 della L. 124/2015: **Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA);**
- f. art. 48, co. 1 del D. Lgs. 198/2006: **Piano di Azioni Positive (PAP).**

L'art. 2 (Disposizioni di coordinamento) prevede, inoltre, che per gli **enti locali** di cui all'art. 2, co. 1 del D. Lgs. 267/2000, il **Piano dettagliato degli Obiettivi (PdO)** di cui all'art. 108, co. 1 del medesimo decreto legislativo e il **Piano della Performance** sono assorbiti nel **Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).**

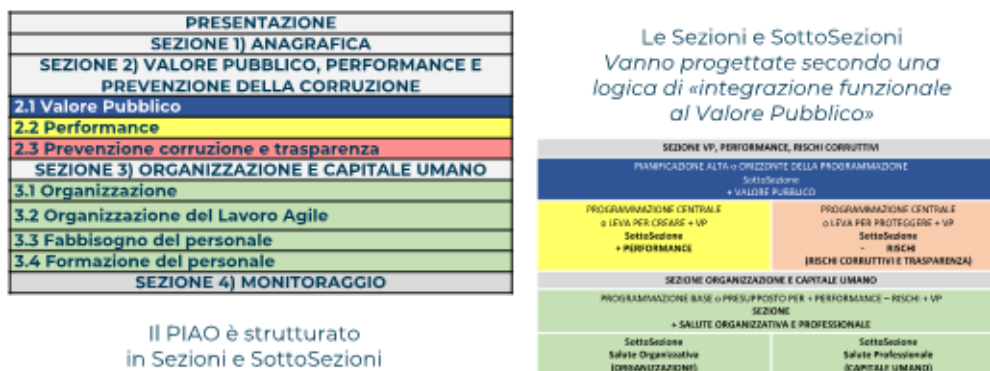
Secondo il D.M. 24 giugno 2022, il PIAO va strutturato nelle seguenti sezioni:

- una sezione anagrafica (1)
- due sezioni di programmazione (2 e 3)
- una sezione di monitoraggio (4).

La sezione di programmazione 2, denominata "Valore Pubblico, Performance, Anticorruzione e Trasparenza" si articola nelle sottosezioni "*Valore Pubblico*", "*Performance*", "*Anticorruzione e Trasparenza*".

La sezione di programmazione 3, denominata "Organizzazione e Capitale Umano" si articola nelle sottosezioni "*Organizzazione*" e "*Capitale Umano*" (Figura 4).

**Figura 4 – Struttura e logica del PIAO**



Fonte: CERVAP (2023)

La normativa sul PIAO prevede che il documento debba essere adottato dagli organi di indirizzo politico, oppure dagli organi di vertice per le amministrazioni sprovviste degli organi di indirizzo politico. Negli enti locali, il PIAO deve essere approvato dalla Giunta.

Nella nostra proposta metodologica, si suggerisce la seguente suddivisione di ruoli (Tabella 1).

**Tabella 1 – Soggetti e ruoli nel PIAO**

SOGGETTO	RUOLO
<b>Governance politica</b>	Indirizzo politico e di approvazione
<b>Management</b>	Supporto alla governance politica
<b>Integration Team (STP/RPCT)</b>	Governo dell'attività di <b>integrazione</b> tra i processi e le informazioni provenienti dai diversi uffici ai fini della programmazione, attuazione e monitoraggio del PIAO
<b>OIV/NdV</b>	Supporto metodologico e verifica di correttezza metodologica
<b>Utenti e stakeholders</b>	Partecipazione alla scelta degli obiettivi, secondo i meccanismi della "programmazione partecipativa"; Partecipazione alla valutazione dei risultati, secondo i meccanismi della "valutazione partecipativa"

Fonte: Deidda Gagliardo (2022) in CNEL (2022)

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione del PIAO, l'art 6 co. 1 del D.L. 80/2021 fa riferimento alle PA (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) di cui all'art.1 co. 2 del D. Lgs. 165/2001<sup>8</sup>, con più di cinquanta dipendenti, che adottano il PIAO (entro il 31 gennaio di ogni anno). La norma prevede che il PIAO abbia durata triennale, con aggiornamento annuale secondo la logica della pianificazione scorrevole e debba essere approvato entro il 31 gennaio dell'anno successivo, ossia entro il primo mese del primo anno del triennio oggetto di pianificazione, come già molti strumenti di pianificazione in uso negli enti. Sono definite, inoltre, le modalità di adozione, le deroghe per gli enti più piccoli – ovvero con meno di 50 dipendenti – e per gli enti locali con meno di 15.000 abitanti, oltre alle sanzioni in caso di mancata applicazione.

---

<sup>8</sup> Per PA si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al D. Lgs. 300/1999. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

Nella proposta metodologica<sup>9</sup> di seguito presentata, si suggerisce di avviare la predisposizione del PIAO subito dopo l'approvazione dei documenti di pianificazione strategica dell'ente, per avere un tempo congruo per svolgere un processo integrato (tra i responsabili delle diverse aree programmatiche) che consenta di predisporre una programmazione adeguata, integrata e finalizzata.

Per dare esecuzione al PIAO sono stati previsti ed emanati i due decreti attuativi (art. 6, co. 5 e co. 6) con il relativo iter di definizione (Figura 3). Innanzitutto, il D.P.R. 81/2022 contenente il Regolamento per l'assorbimento nel PIAO degli adempimenti previsti per i piani precedenti. A seguire, il D.M. n. 132 del 24 giugno 2022, contenente il Regolamento per la definizione dei contenuti del PIAO, dello schema di piano tipo e le istruzioni per la relativa predisposizione, emanato di concerto tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

**Figura 5 - Quadro normativo-istituzionale sul PIAO**



Fonte: CERVAP (2023)

## 1.2 Performance e partecipazione verso il Valore Pubblico

Performance e partecipazione sono due concetti strettamente legati. Al loro crescente collegamento hanno contribuito, da un lato, l'evoluzione dei modelli teorici verso la performance governance con al centro il Valore Pubblico; dall'altro lato, i riferimenti normativi hanno via via sottolineato l'importanza della partecipazione. Tra questi, il D.Lgs. 150/2009 (mod. D.Lgs. 74/2017), le Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica 4/2019 sulla valutazione partecipativa e il D.L. 80/2021 (L. 113/2021), che ha introdotto il PIAO.

I benefici della partecipazione sono numerosi:

- migliora la qualità delle politiche e dei servizi pubblici e promuove l'innovazione;
- responsabilizza e motiva i cittadini, rafforza la coesione sociale e il senso di appartenenza alla collettività, mobilita risorse e capitale sociale presenti in un dato territorio;
- riduce i conflitti, rafforzando la fiducia nelle istituzioni;

<sup>9</sup> Il quadro scientifico e normativo del secondo step coincide con quello del primo step, onde consentire una sua corretta disseminazione e gli opportuni confronti tra le amministrazioni partecipanti.

- integra il performance management nel policy making;
- migliora l'uso delle informazioni di performance sia da parte dei dirigenti pubblici e dei politici, sia da parte dei cittadini.

Il concetto di performance nel settore pubblico è ambiguo, multidimensionale, dinamico e complesso<sup>10</sup> e la performance è sempre il risultato ultimo della co-produzione, ossia dell'interazione tra diversi attori<sup>11</sup>. Del resto, i sistemi di performance management non sono dei semplici sistemi informativi interni, ma puntano a incidere su dimensioni quali l'impatto delle politiche e dei servizi pubblici (*outcome*) e, in ultima istanza, sulla fiducia nelle amministrazioni pubbliche<sup>12</sup>.

Bouckaert e Halligan (2008) identificano quattro modelli di performance management a livello internazionale: amministrazione delle performance (*performance administration*); gestioni delle performance (*managements of performances*); gestione della performance (*performance management*); governance della performance (*performance governance*).

Il primo modello è di natura chiusa e statica, prevale una visione meccanicistica dell'organizzazione e il *focus* è su misure di efficienza e produttività. L'uso delle informazioni di performance è interno e molto limitato. Nel modello delle gestioni di performance, il plurale rappresenta la misurazione delle performance di diverse funzioni in maniera separata all'interno della medesima amministrazione. Il coinvolgimento degli stakeholder interni avviene per funzioni, così come l'uso delle informazioni di performance, che non è consolidato.

Il terzo modello è quello più avanzato osservato in pratica: obiettivi e misure sono integrati all'interno dell'amministrazione, si cerca la legittimazione interna attraverso la partecipazione degli stakeholder interni e quella esterna attraverso un rafforzamento dell'audit esterno e tentativi di coinvolgimento dei cittadini.

Il quarto modello (*performance governance*) rimane per ora teorico, giacché mai adottato interamente in un Paese, sebbene alcune tendenze siano osservabili in Nuova Zelanda, Australia, Regno Unito e Canada. Timidi segnali arrivano anche in Italia, dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha diffuso nel novembre 2019 delle Linee guida sulla Valutazione partecipativa delle performance<sup>13</sup>. La valutazione partecipativa dovrebbe portare a rafforzare l'orientamento all'esterno dell'amministrazione, ridurre l'autoreferenzialità degli attuali sistemi della performance, integrare i sistemi di gestione della performance nei processi decisionali e indirizzare la programmazione futura. Nei modelli di performance governance, l'ambito delle performance si amplia fino a includere forme interistituzionali quali le reti, i partenariati pubblico-privato, le relazioni tra diversi livelli di governo e quelle tra amministrazioni e cittadini. La principale dimensione di performance è il Valore Pubblico. I cittadini, come altri stakeholder, hanno un ruolo molto attivo nella progettazione e nell'uso dei sistemi di performance governance<sup>14</sup>.

In sintesi, nel modello di performance governance si combinano due tendenze fondamentali, che hanno caratterizzato il settore pubblico dei Paesi OCSE negli ultimi tre decenni: la diffusione del concetto di performance nel governo dei servizi, delle attività e delle politiche pubbliche e la crescente collaborazione interistituzionale, pubblico-privato e con i cittadini<sup>15</sup>. Il modello di performance governance,

---

<sup>10</sup> Bovaird, 1996.

<sup>11</sup> De Bruijn, 2002.

<sup>12</sup> Cepiku, 2018.

<sup>13</sup> Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, N. 4, novembre 2019, consultabili su: [https://performance.gov.it/system/files/LineeGuidaeRifNorm/LG\\_Valutazione\\_partecipativa\\_28-11.pdf](https://performance.gov.it/system/files/LineeGuidaeRifNorm/LG_Valutazione_partecipativa_28-11.pdf)

<sup>14</sup> Meneguzzo, 2005; Macinati, 2004; Deidda, 2015; Bracci et al., 2019.

<sup>15</sup> Cepiku et al., 2020.



caratterizzato dalla massima estensione di ampiezza e profondità, è più complesso dei precedenti modelli (poiché agisce in maniera interattiva con stakeholder interni ed esterni) e l'amministrazione pubblica lo può controllare solo in maniera indiretta e imperfetta. Alcuni esempi sono l'uso dei sistemi di performance (e delle informazioni che essi producono) per governare:

- relazioni inter-organizzative tra amministrazioni pubbliche e con imprese e aziende non profit (reti e partenariati);
- rapporti con i cittadini (partecipazione, valutazione civica o partecipativa, coproduzione, community performance feedback);
- rapporti tra i diversi livelli di governo (ad esempio, modelli di federalismo differenziato, modelli di spending review);
- l'impatto sociale e il Valore Pubblico (ad esempio i *social impact bonds*).

La consapevolezza del dipendere da altri per creare Valore Pubblico e lo sforzo di creare forme di partecipazione e collaborazione sono il terreno fertile su cui avviare lo sviluppo di modelli di performance governance. I modelli di performance governance consentono di misurare il Valore Pubblico creato, ma anche di ridurre i limiti dei modelli tradizionali di misurazione delle performance.

Il D. Lgs. 150/2009, art. 19-bis (mod. D.Lgs. 74/2017) richiama la partecipazione dei cittadini alla valutazione della performance organizzativa anche in forma associata. Identifica l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) quale possibile interlocutore dei cittadini e degli utenti e verifica l'uso delle informazioni della partecipazione nella valutazione delle performance e nella validazione della Relazione sulle performance. Introduce, altresì, l'obbligo per le amministrazioni di favorire la valutazione partecipata, alla quale partecipano anche "utenti interni".

È con le Linee guida redatte dalla Commissione tecnica per la performance del DFP 4/2019 che alle amministrazioni viene proposto un modello per la valutazione partecipativa (Figura 6). Le Linee guida pongono attenzione al contesto, chiamando le amministrazioni a scegliere il modello più adatto alla propria realtà, anche facendo tesoro di esperienze pregresse; chiedono di esplicitare il modello all'interno del proprio Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP); delineano alcuni "requisiti minimi" per favorire rigore e solidità contenutistica, metodologica, tecnologica e informativa della valutazione partecipativa. Infine, raccomandano un approccio graduale: dal cittadino co-valutatore al cittadino co-produttore a 360 gradi.

Infine, il D.L. 80/2021 e il D.M. del 24 giugno 2022 introducono il PIAO, richiamando nella "Sezione Monitoraggio" gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti.



**Figura 6 – Il processo della valutazione partecipativa**



Come detto, il PIAO ha al suo centro il concetto di Valore Pubblico. Per la sua stessa definizione, è chiaro che non si può creare Valore Pubblico senza capire cosa ha valore per i cittadini e la comunità e senza coinvolgere chi condiziona il Valore Pubblico (interdipendenza tra unità organizzative interne e con altre istituzioni).

L'orientamento al Valore Pubblico dovrebbe portare a una maggiore considerazione della filiera e degli utenti (collaborazione e partecipazione).

Inoltre, il PIAO nasce anche per affrontare problemi quali l'autoreferenzialità e la scarsa rilevanza, soprattutto esterna, dei documenti di programmazione e rendicontazione. La sua natura sintetica e la maggiore rilevanza degli obiettivi dovrebbero portare a una migliore capacità comunicativa, interna ed esterna.

Le opportunità di partecipazione nel PIAO sono molteplici. Lo strumento, grazie alla sua natura strategica, riveste una maggiore utilità per il vertice politico e il vertice amministrativo. Inoltre, la sua attuazione attraverso un *integration team* implica un rafforzamento della partecipazione interna: performance e qualità, personale, innovazione organizzativa, bilancio, anticorruzione, digitale e semplificazione.

Infine, il PIAO consente una più significativa partecipazione di utenti e cittadini: nella fase di programmazione (identificazione e classificazione delle priorità degli obiettivi di Valore Pubblico), nella fase di attuazione (co-produzione) e/o nella fase di valutazione partecipativa.



# CAPITOLO 2

## SINTESI DEI RISULTATI

di Denita Cepiku, Enrico Deidda Gagliardo



## 2.1 L'esperienza delle amministrazioni nel percorso di valutazione partecipativa

L'elenco delle amministrazioni partecipanti alla sperimentazione di un modello di valutazione partecipativa include: amministrazioni centrali-ministeri (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Ministero della Giustizia, Ministero dello Sviluppo economico); amministrazioni centrali-Enti di regolazione dell'attività economica (AIFA); amministrazioni centrali-Autorità amministrative indipendenti (ANVUR); amministrazioni centrali-Enti a struttura associativa (Unioncamere); amministrazioni centrali-Enti ed istituzioni di ricerca (CREA, ISPRA, ISTAT); enti nazionali di previdenza e assistenza (INPS).

In un approccio *evidence-based*, le esperienze delle amministrazioni pilota che hanno partecipato al laboratorio hanno fornito spunti preziosi per l'attuazione delle linee guida. Di seguito, si sintetizzano i principali elementi emersi dalla sperimentazione e le relative proposte di revisione delle linee guida.

Le conclusioni sono raggruppate in otto categorie:

1. esperienze pregresse;
  2. finalità e benefici attesi dalla valutazione partecipativa;
  3. ampiezza della partecipazione lungo il ciclo della performance;
  4. strumenti adottati per la valutazione partecipativa;
  5. criticità;
  6. fattori abilitanti;
  7. uso dei risultati della valutazione partecipativa;
  8. il futuro della valutazione partecipativa nell'amministrazione.
1. Quanto alle esperienze pregresse, il fattore più rilevante è la maturità dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance. In particolare, strumenti come la mappatura degli stakeholder, la mappatura dei processi e la gestione per competenze hanno laddove ben funzionanti, agevolato l'adozione della valutazione partecipativa. Esperienze pregresse di collaborazione con gli stakeholder hanno consentito di identificare in maniera veloce e corretta gli utenti co-valutatori. La mappatura dei processi ha contribuito a capire dove si collocavano le performance più deboli e a identificare i servizi oggetto di valutazione partecipativa.
  2. Altro elemento rilevante è la presenza e l'uso abituale di strumenti come la carta dei servizi e la customer satisfaction prima di adottare la valutazione partecipativa. Ebbene, è stato talvolta difficile superare la logica della customer satisfaction, improntata su una contrapposizione tra cittadini e amministrazione e caratterizzata da alta asimmetria informativa, a favore di un approccio collaborativo e tra pari tipico della valutazione partecipativa. Molto d'aiuto è stata invece la carta dei servizi. Interessante anche la disamina delle finalità perseguite dalle amministrazioni partecipanti al laboratorio. Per molte delle amministrazioni, i benefici attesi dalla valutazione partecipativa erano da ricondurre principalmente al miglioramento delle relazioni con i cittadini e gli stakeholder in sé, che alla finalità di miglioramento delle decisioni.
  3. Aspetto importante è stata la necessità, sentita fortemente in tutte le amministrazioni partecipanti, di allargare la partecipazione a tutto il ciclo di performance, comprendendo anche la fase di

programmazione. Molte delle amministrazioni, infatti, hanno deciso, una volta identificati gli stakeholder, e tra loro i co-valutatori, di coinvolgerli in primis nella definizione degli obiettivi. Questo aspetto è già menzionato nelle linee guida ma si ritiene di enfatizzarlo maggiormente, invitando le amministrazioni ad abbracciare la partecipazione lungo tutto il ciclo di programmazione e controllo.

4. Gli strumenti adottati per la valutazione partecipativa sono stati vari: focus group, questionari, eventi seminariali, survey, ricorso a facilitatore esterno in contesti più conflittuali, approcci più quantitativi con uso di piattaforme digitali. Alcune amministrazioni hanno adottato strumenti di coinvolgimento differenti per ciascuna attività oggetto di valutazione partecipativa. Tutte sono state guidate dagli esperti Formez nella scelta dello strumento più adatto al tipo di stakeholder coinvolto e alla natura delle attività.
5. Molto significativa la disamina delle criticità incontrate dalle amministrazioni partecipanti al laboratorio lungo il percorso. Si è già menzionata la difficoltà di comprendere e far comprendere al resto della amministrazione la natura della valutazione partecipativa. Questo è stato particolarmente difficile in contesti con lunga esperienza con la customer satisfaction. Altra criticità è stata la motivazione degli stakeholder a contribuire al processo di valutazione partecipativa. Il loro coinvolgimento anche nella fase di programmazione ha contribuito in senso positivo. Il turn over delle persone coinvolte nel processo di valutazione partecipativa è stata un'ulteriore criticità che in alcuni casi ha interrotto l'attuazione dello strumento. Spesso una catena decisionale farraginoso ha rallentato i tempi. In alcuni casi si nota la mancata partecipazione dell'OIV. Infine, ostacoli sono stati una scarsa conoscenza in materia di mappatura dei processi, di costruzione di indicatori, di programmazione strategica, ecc.
6. I fattori abilitanti che si sono potuti osservare includono un forte commitment e desiderio di apprendere strumenti nuovi da parte delle amministrazioni, la presenza di stakeholder chiave da coinvolgere ben identificati e collaborativi, la presenza, come nel caso di Unioncamere, di un soggetto aggregatore e facilitatore, la disponibilità di dati, ecc.
7. L'uso dei risultati della valutazione partecipativa è riconosciuto in letteratura come un punto debole, che porta spesso alla mancata sostenibilità delle iniziative. Le amministrazioni centrali partecipanti nel laboratorio hanno utilizzato i risultati della valutazione partecipativa per riformulare gli obiettivi e aggiungerne dei nuovi, per rendere la valutazione delle performance meno autoreferenziale, incidendo sulla valutazione dei dirigenti, e per definire modelli di riferimento (caso Unioncamere verso le Camere di commercio).
8. Infine, uno sguardo verso il futuro della valutazione partecipativa nelle amministrazioni partecipanti. Tutte le amministrazioni hanno deciso di continuare ad utilizzare lo strumento: alcune quale modo per standardizzare la metodologia di collaborazione con gli stakeholder, altre come strumento che arricchisce il più ampio sistema di misurazione e valutazione delle performance. L'introduzione del PIAO ha creato una motivazione in più verso la partecipazione, soprattutto nelle fasi di analisi strategica del contesto esterno e di identificazione di un ordine di priorità degli obiettivi di valore pubblico. Il PIAO ha l'obiettivo di scalare e integrare la significatività dei precedenti documenti di pianificazione nell'ambito di una prospettiva di valore pubblico. Più specificatamente, ai sensi dell'art.

3 del provvedimento<sup>16</sup>, il Piano è, altresì, chiamato a definire gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo. In tale quadro normativo, volto a promuovere forme di pianificazione integrata per il perseguimento del valore pubblico, la valutazione (e programmazione) partecipativa, così come disciplinata dalle citate Linee Guida 4/2019, dovrà avere il ruolo significativo di favorire l'apertura all'esterno del ciclo di definizione e misurazione degli obiettivi, riducendo l'autoreferenzialità degli stessi e riducendo il rischio di creazione di 'silos' dal punto di vista della programmazione.

Inoltre, il Progetto ha permesso di trarre alcune conclusioni basate sull'evidenza per quanto attiene la revisione delle Linee guida 4/2019 nei seguenti passaggi:

- 1) Per quanto riguarda la valorizzazione di strumenti manageriali introdotti da precedenti riforme, occorre distinguere tra quelli sviluppati in chiave collaborativa come la carta dei servizi e quelli che invece contrappongono gli interessi dell'utente e dell'amministrazione. Questi ultimi, tipici del New Public Management, possono ostacolare anziché favorire l'adozione della valutazione partecipativa, incentrata su stabili relazioni di collaborazione piuttosto che interazioni sporadiche.
- 2) È indispensabile allargare la partecipazione a tutto il ciclo di performance: è risultato infatti difficile, soprattutto in presenza di stakeholder con cui l'amministrazione interagisce abitualmente e continuamente, limitare la partecipazione alla sola valutazione dei risultati, senza instaurare un dialogo e una condivisione degli obiettivi.
- 3) È opportuno sottolineare meglio il ruolo dei soggetti: l'Organismo Indipendente di Valutazione deve avere un ruolo chiave di accompagnamento dell'iniziativa; il turn over dei dirigenti e procedure complesse di approvazione dei vari passaggi impattano negativamente sulla motivazione e la sostenibilità del processo di valutazione partecipativa, che è a sua volta strettamente collegato con i tempi del ciclo di performance; infine, il commitment del vertice politico è fondamentale, anche per ridurre i precedenti ostacoli.

La seguente tabella sinottica confronta l'esperienza laboratoriale delle amministrazioni partecipanti.

---

<sup>16</sup> Si fa riferimento al Decreto del 30 giugno 2022 n. 132 recante il regolamento di definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione.

Tabella 1 - Esperienze laboratoriale delle amministrazioni

Amministrazioni	CREA	Ministero della Giustizia	UNIONCAMERE (cc Modena e Cosenza)	ISTAT	ISPR	INPS	ANVUR
Esperienze progressive	Carta dei servizi	Controlli interni; customer satisfaction	Maturità SNVP e customer care; carta dei servizi	Questionario di User Satisfaction; mappatura processi; Cuis mappatura processi; Cuis	Mappatura stakeholder e processi; Analisi di materiali, Customer satisfaction	Carta dei servizi; modelli avanzati di customer experience	Coinvolgimento di Università e AFAM nella fase di costruzione degli strumenti (VQR)
1. Finalità e benefici attesi dalla valutazione partecipativa	Far evolvere il rapporto con gli stakeholder verso il ruolo di co-valutatori	Usare la VP meglio coinvolgere i diversi stakeholder	Rafforzare gli stakeholder e definire un modello per le camere di commercio	Migliorare il piano e la qualità delle decisioni. Avvicinarsi ai cittadini.	Far crescere le strutture che sono indietro (cultura partecipativa e strumenti limitati)	Legittimazione dell'operato dell'amministrazione riduzione del rischio di autoreferenzialità	Utilizzare la VP per coinvolgere i diversi stakeholder e migliorare la qualità delle azioni
2. Ampiezza della partecipazione lungo il ciclo della performance	Programmazione e valutazione	Si è allargata la VP ad includere la programmazione partecipata	Programmazione e valutazione	Programmazione e valutazione	Programmazione	Valutazione e (ri)programmazione	Programmazione
3. Strumenti adottati per la valutazione partecipativa	Focus Group	Questionari; Eventi seminariati	Survey Facilitatore esterno	Focus group	NA	Survey	NA
4. Criticità	Difficoltà nel far comprendere il ruolo della VP al resto della struttura	Deviazione rispetto a finalità customer satisfaction. Motivazione degli stakeholder	Rapporto tra stakeholder-organismi di governo-management delle camere	Nuovo dirigente. Catena decisionale farraginosa. No partecipazione OIV. Scarsa conoscenza di mappatura dei processi, costruzione di indicatori, programmazione strategica	Poco coinvolgimento del GdL. Convinzione di adottare pratiche e strumenti sviluppati e sofisticati	Difficoltà di distaccarsi dal modello di customer experience verso attività di 'ascolto' di utenti e stakeholder	Struttura sottodimensionata che presidia funzioni importanti del sistema universitario e della ricerca e che affronta tematiche complesse con una esiguità significativa di personale
5. Fattori abilitanti	- Forte commitment e desiderio di apprendere strumenti nuovi da parte dell'Ufficio Pianificazione. - Stakeholder chiave da coinvolgere chiari e collaborativi - Dialogo efficace tra l'Ufficio e i Centri coinvolti.	Forte motivazione dell'amministrazione	Volontà; il ruolo di UNIONCAMERE come soggetto aggregatore e facilitatore; Disponibilità di dati; Maturità organizzativa.	VP su processi e non su servizi	NA	Forte maturità dei sistemi di PM esistenti	Esistenza di una radicata cultura della valutazione
6. Uso dei risultati della valutazione partecipativa	Nuova formulazione dell'obiettivo operativo	Nella programmazione e nella valutazione	Matrice; concept; modello di riferimento	NA	NA	Si sono perfezionate alcune indagini di customer specifiche le cui risultanze sono state utilizzate per la progettazione del nuovo PIAO. In particolare, è stato inserito un obiettivo nuovo. Inoltre entrano direttamente nella valutazione della performance dei dirigenti	NA
7. Il futuro della valutazione partecipativa nell'amministrazione	Standardizzare la metodologia di collaborazione con gli stakeholder	L'inserimento della VP nel più ampio SNVP	Diffusione modello nelle camere di commercio	NA		Si prevede di aumentare il ruolo sia nella progettazione sia nella misurazione e valutazione	Integrare la valutazione partecipazione all'interno del ciclo della Pianificazione Integrata



## 2.2 Gli Innovation Labs per la creazione di Valore Pubblico

L'obiettivo degli Innovation Labs (quindi, valido sia per lo step di sperimentazione, sia per quello di disseminazione) consiste nel formare e accompagnare, in modo immersivo, alcune Regioni italiane nell'introduzione di metodologie:

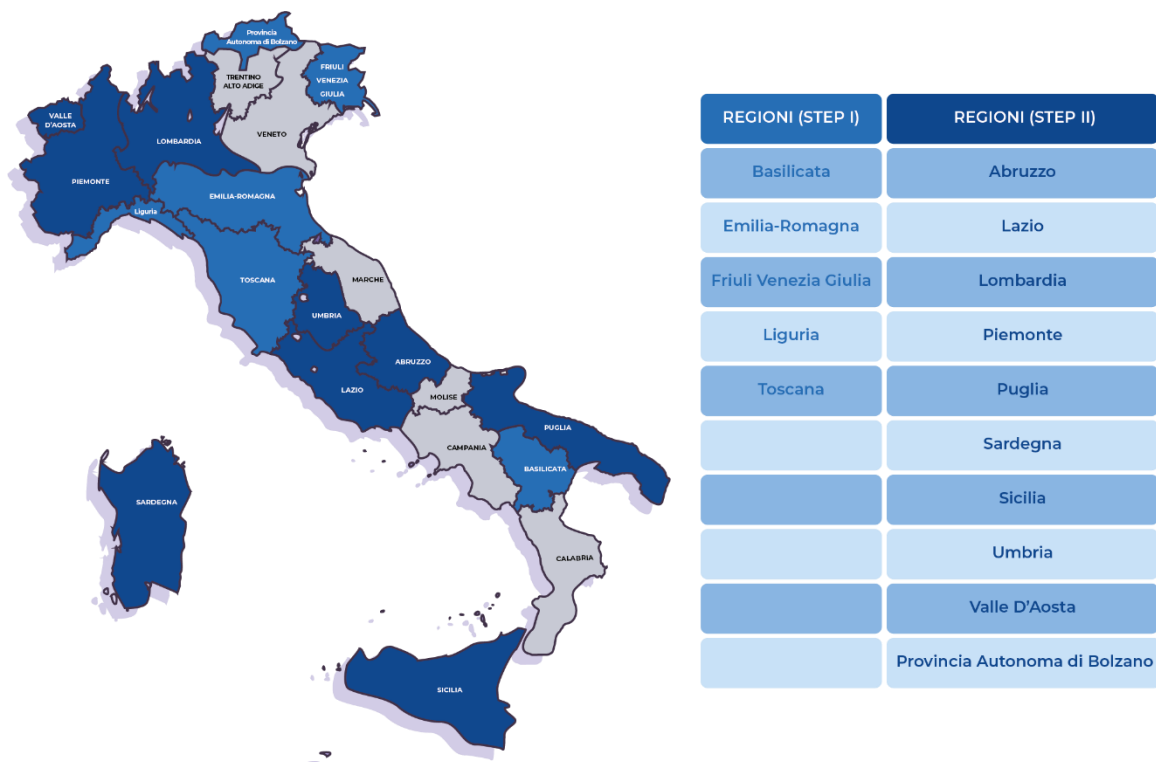
- di pianificazione e misurazione del Valore Pubblico territoriale atteso e delle strategie per la sua generazione, con la partecipazione di utenti e stakeholder;
- di programmazione e misurazione operativa delle leve per la sua creazione (Performance) e la sua protezione (Anticorruzione e Trasparenza);
- di programmazione e misurazione delle condizioni abilitanti (c.d. Salute organizzativa e professionale).

Dal menzionato obiettivo sono scaturiti i seguenti quesiti di ricerca:

- 1) Quali strumento, processo e soggetti in linea con la normativa sul PIAO sono funzionali ad una programmazione integrata e partecipativa di qualità?
- 2) In termini di qualità dello strumento, del processo e dei soggetti della programmazione integrata e partecipativa, qual è il livello della qualità dei PIAO nelle Regioni italiane?

Per quanto riguarda i soggetti aderenti al primo step della sperimentazione e al secondo step della disseminazione, si faccia riferimento alle amministrazioni indicate nelle Figure 1 e 2.

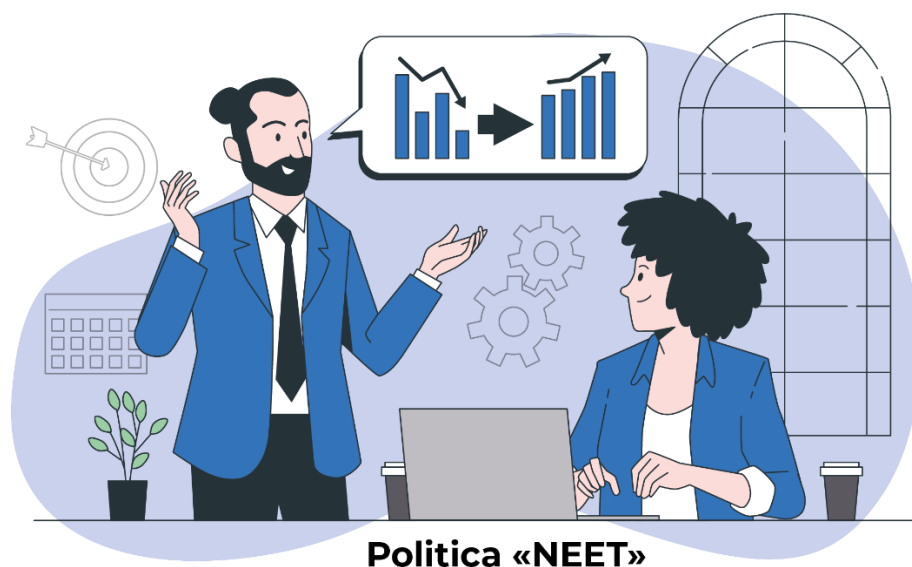
**Figura 1 – Le Regioni e le Province autonome partecipanti ai due step del progetto**



Per quanto riguarda l'**oggetto** del primo step (sperimentazione), il progetto si è concentrato sulla politica occupazionale, con focus specifico sui NEET e sulla politica GREEN.

Per quanto riguarda l'**oggetto** del secondo step (disseminazione), il progetto si è soffermato sulla sola politica occupazionale, con *focus* specifico sui NEET, onde consentire un confronto più omogeneo tra le amministrazioni partecipanti ai 2 step del progetto (Figura 2).

**Figura 2 – Le politiche oggetto del secondo step del progetto (disseminazione)**



Il Progetto ha cercato di dare risposta ai quesiti sopra riportati sulla programmazione integrata e partecipativa, adottando una **metodologia** descrittivo-esplorativa<sup>17</sup>, articolata in due fasi (deduttiva e induttiva).

- 1) **Fase deduttiva:** a seguito dell'analisi della letteratura e della normativa di riferimento in corso di definizione, sono stati elaborati:
  - a) uno **strumento di programmazione integrata**, in linea con la normativa sul PIAO in corso di definizione nel periodo oggetto di osservazione, focalizzato su quattro contenuti principali: Valore Pubblico e strategie; Performance Management; Corruption Risk Management; Organizzazione e Personale;
  - b) un **processo di programmazione integrato e partecipativo**, per ridurre l'autoreferenzialità tipica dei processi di programmazione che caratterizzano le PA italiane;
  - c) un **team integrato di soggetti**, caratterizzato dalla presenza costante dei responsabili delle diverse prospettive programmatiche: in particolare, Responsabile del Valore Pubblico e delle strategie; Responsabile del Performance Management; Responsabile del Corruption Risk Management; Responsabile dell'Organizzazione e del Personale.
- 2) **Fase induttiva:** sono stati realizzati momenti di **formazione** seguiti da **Innovation Labs**, ovvero accompagnamenti immersivi guidati da parte di team di facilitatori di Formez PA. Gli Innovation Labs a favore delle PA oggetto del secondo step del progetto (disseminazione), sono stati condotti

<sup>17</sup> Chiacchi, 2012; Creswell, 2013.

secondo una metodologia di *action research*<sup>18</sup> che ha visto uno dei ricercatori, in qualità di componente del Team di facilitatori, agire quale osservatore partecipante al processo di predisposizione dei piani integrati, durante i laboratori di accompagnamento metodologico. Al termine della fase esplorativa, è stata applicata una **griglia di misurazione della qualità programmatica dello strumento, del processo e dei soggetti**<sup>19</sup> al fine di realizzare una comparazione trasversale<sup>20</sup> di casi multipli<sup>21</sup> e ottenere evidenze empiriche sui successi e sulle criticità della programmazione integrata.

La metodologia utilizzata si è avvalsa dei seguenti tre strumenti:

1. *Formazione interattiva e video-registrata in modalità FAD.*
2. *Accompagnamento tramite Innovation Lab: laboratori "one to one" (Formez-Regione) di simulazione guidata dei processi di pianificazione strategica del Valore Pubblico e di programmazione operativa delle leve e delle condizioni abilitanti per la sua creazione e protezione.*
3. *Confronto tra le Regioni e le Province autonome partecipanti al II step (disseminazione) e le Regioni partecipanti al I step (sperimentazione).*

### 2.2.1 Sintesi dei risultati della disseminazione

Nel presente sottoparagrafo, si presenta una fotografia sintetica dei risultati del progetto delle Regioni partecipanti al secondo step di disseminazione, in termini di qualità dei tre elementi costitutivi dei sistemi di programmazione e controllo<sup>22</sup>: strumento, processi e soggetti. Tale fotografia si conclude con una sintesi dei punti di forza e delle aree di miglioramento delle esperienze laboratoriali, con evidenziazione delle condizioni abilitanti<sup>23</sup> utili a migliorare le esperienze successive sia da parte delle Regioni partecipanti alla sperimentazione nel primo step del progetto, sia delle Regioni che hanno aderito al secondo step del progetto.

I risultati del progetto sono di seguito sintetizzati con riferimento alle due fasi della metodologia utilizzata (Tabella 2).

---

<sup>18</sup> Argyris et al., 1985.

<sup>19</sup> Yu et al., 2011; Deidda Gagliardo et al., 2019.

<sup>20</sup> Fattore, 2005; Gustafsson, 2017.

<sup>21</sup> Yin, 1994; Baxter & Jack, 2008.

<sup>22</sup> Soggetti, processi e strumenti rappresentano gli elementi costitutivi dei sistemi di programmazione e controllo (Brunetti, 1979; Bergamin Barbato, 1991; Terzani, 1999; Garlatti & Pezzani, 2000; Deidda Gagliardo, 2002).

<sup>23</sup> Le condizioni abilitanti di un sistema di programmazione e controllo sono i fattori in presenza dei quali si favorisce la probabilità che tale sistema riesca a supportare il modello di governo di un ente pubblico verso il perseguimento dei propri fini istituzionali, e dunque verso la creazione di Valore Pubblico (Nisio et al., 2013).

**Tabella 2 – I risultati raggiunti**

	QUESITI	FASI	RISULTATI
1	Quali strumento, processo e soggetti in linea con la normativa sul PIAO sono funzionali ad una programmazione integrata e partecipativa di qualità?	<b>Deduttiva</b>	Un modello di PIAO di qualità
2	In termini di qualità dello strumento, del processo e dei soggetti della programmazione integrata e partecipativa, qual è il livello della qualità dei PIAO nelle Regioni italiane?	<b>Induttiva</b>	Il livello di qualità dei PIAO delle Regioni e delle Province autonome

### 2.2.2 I criteri di valutazione della qualità dello strumento PIAO, dei soggetti coinvolti e del suo processo di predisposizione

Di seguito si rappresentano i risultati raggiunti dai 2 step della sperimentazione.

Il primo risultato è l’elaborazione di un **modello di strumento, processo e soggetti di programmazione integrata e partecipativa** per cogliere appieno le opportunità della normativa sul PIAO. Per sfruttare l’occasione di semplificazione e miglioramento della qualità programmatica (adeguatezza, integrazione e finalizzazione) in modo funzionale al miglioramento del benessere di utenti e stakeholder, il PIAO non va costruito come “piano dei piani”, ovvero quale riversamento *tout court* di contenuti dai vecchi documenti a un nuovo e più grande contenitore. Il modello di PIAO va progettato come Piano Integrato tra le diverse prospettive programmatiche verso l’orizzonte della generazione di Valore Pubblico e va predisposto attraverso la razionalizzazione e funzionalizzazione dei contenuti: il PIAO dovrà essere sintetico, quindi, occorre individuare pochi contenuti prioritari; il PIAO dovrà essere utile a migliorare il benessere dei cittadini, perciò occorre inserire contenuti funzionali al Valore Pubblico che si intende raggiungere. In fase di predisposizione del PIAO, la “logica programmatica” può essere sintetizzata con la formula: +VALORE PUBBLICO → + PERFORMANCE → - RISCHI → + SALUTE. In fase di monitoraggio, la “logica rendicontale” può essere sintetizzata con la formula: + SALUTE → - RISCHI → + PERFORMANCE → + VALORE PUBBLICO.

Il modello di PIAO sperimentato dal Progetto di Formez PA è stato elaborato in termini di qualità dello strumento, del processo di predisposizione e dei soggetti coinvolti, in linea con i criteri di qualità proposti dal CERVAP (Centro di Ricerca sul Valore Pubblico) per misurare la qualità dei PIAO nell’ambito degli Osservatori sul Valore Pubblico del CERVAP. Come si valuta, dunque, la qualità dello strumento, del processo e dei soggetti?<sup>24</sup>

Il gruppo di lavoro individuato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ha, infatti, progettato il PIAO per rispondere a 5 criticità storiche degli strumenti programmatici pubblici esistenti, attraverso **5 criteri di qualità**: semplificazione, selettività, adeguatezza, integrazione, finalizzazione al Valore Pubblico (Tabella 3).

<sup>24</sup> Deidda Gagliardo & Cepiku, 2022.

**Tabella 3 – I criteri di qualità dello strumento PIAO**

CRITICITÀ STRUMENTI ANTE PIAO	QUALITÀ STRUMENTO PIAO
Burocrazia della performance: <i>piani numerosi, complessi, lunghi, ridondanti, «programmazione rendicontale»</i>	1) <b>Maggiore semplificazione:</b> <i>-piani, -adempimenti, -doppioni, -pagine, -tempi</i>
Dispersione: <i>prevalenza di attività ordinarie</i>	2) <b>Maggiore selettività:</b> <i>obiettivi selezionati e prioritari di Valore Pubblico</i>
Scarsa qualità di obiettivi e indicatori di performance e di impatto	3) <b>Maggiore adeguatezza:</b> <i>obiettivi (+ sfidanti) e indicatori (+ congrui, + multidimensionali) e target (+incrementali)</i>
Silos programmatici sovrapposti e scoordinati	4) <b>Maggiore integrazione:</b> <i>verticale (dal mandato, alla strategia, alla tattica) e orizzontale (tra miglioramento performance e gestione rischi)</i>
Performance per la performance Deficit strutturale di strategia	5) <i>+quantità, +qualità, +velocità servizi → +benessere cittadini e imprese</i> <b>(Maggiore finalizzazione di ogni sezione programmatica del PIAO verso il Valore Pubblico)</b>

Fonte: Deidda Gagliardo & Cepiku (2022)

**Criteri 1 e 2) “poco ma buono”, ovvero programmazione semplificata e selettiva.**

Il PIAO, come si è detto, punta alla **semplificazione** della numerosità di piani (performance, anticorruzione, azioni positive, razionalizzazione delle dotazioni strumentali, azioni concrete, lavoro agile, fabbisogni e formazione del personale), pagine, adempimenti, doppioni e tempi.

E che senso hanno obiettivi del tipo “fare il bilancio” o “pagare gli stipendi”? Occorre **selezionare** e inserire nel PIAO pochi obiettivi prioritari, maggiormente capaci di generare Valore Pubblico.

**Criteri 3, 4 e 5) adeguatezza e integrazione di obiettivi al fine di creare Valore Pubblico.**

Un secondo ordine di problemi, non meno critico considerando l’abbondanza di risorse in arrivo, è quello della scarsa capacità di programmazione, soprattutto strategica. Ne sono testimonianza la bassa qualità di obiettivi e indicatori, l’autoreferenzialità dei processi di programmazione, lo scarso uso delle informazioni da parte dei decisori e dei cittadini. Il PIAO affronta questa criticità, *in primis*, attraverso un **orientamento al Valore Pubblico**: partendo dall’analisi dei bisogni pubblici e dall’identificazione degli obiettivi di Valore Pubblico in risposta alle opportunità e alle minacce emerse dal contesto, da declinare

in strategie realizzative e in indicatori di impatto attesi. Successivamente, l'iter dovrebbe proseguire secondo la seguente sequenza: **+VALORE PUBBLICO → + PERFORMANCE → - RISCHI → + SALUTE**.

In secondo luogo, la logica d'**integrazione** funzionale prevede che i contenuti di ogni sotto-sezione debbano essere funzionali al Valore Pubblico che si vuole creare (Salute come PRESUPPOSTO, Performance e Anticorruzione come LEVE di creazione e protezione del Valore Pubblico → Valore Pubblico come EFFETTO). L'integrazione andrebbe ricercata, orizzontalmente, tra unità organizzative abituate a programmare in silos e, verticalmente, tra obiettivi di performance operativa, gestione dei rischi, miglioramento organizzativo, nonché rafforzamento delle competenze professionali, diretti alla creazione di Valore Pubblico.

Infine, è necessaria la ricerca di una maggiore **adeguatezza** di obiettivi (più sfidanti), indicatori (più congrui, e più multidimensionali) e di target (più incrementali), al fine di rafforzarne la rilevanza per i decisori pubblici e politici, i dipendenti, i cittadini e le imprese.

Un PIAO di qualità è un'opportunità storica per rendere le PPAA volano del rilancio del Paese. Ma quali sono le **condizioni per la buona riuscita della riforma**? I benefici prospettati non sono automatici ed è normale un processo di apprendimento progressivo. La qualità dello strumento dipenderà dalla qualità del processo di predisposizione e dei soggetti che vi partecipano (Tabella 4). Sono necessarie alcune condizioni affinché non ci sia una mera predisposizione adempimentale che ha caratterizzato i "Piani dei Piani" 2022: cultura e condizioni organizzative e competenze, in poche parole **salute organizzativa e professionale**, in grado di creare un terreno fertile alla programmazione integrata.

**Qualità del processo:** occorrerebbe definire un **cronoprogramma** che definisca il "chi fa, che cosa e quando" e non aspetti l'approvazione del bilancio previsionale; occorrerebbe, inoltre e soprattutto, allargare la **partecipazione esterna** di utenti e stakeholder alla pianificazione e valutazione (verso il Valore Pubblico condiviso).

**Qualità dei soggetti:** è necessario creare un gruppo di lavoro per l'integrazione (**Integration Team**) che abbia al suo interno sia i vertici dell'organizzazione, sia i responsabili delle politiche, dei progetti e delle diverse prospettive programmatiche (performance, anticorruzione, bilancio, organizzazione, personale, rischi, pari opportunità comunicazione e relazioni con i cittadini, acquisti, digitale ecc.).

Infine, l'ultima parola sull'utilità del PIAO la si potrà dire valutando l'**uso** dello strumento da parte dei decisori. Il PIAO dovrà dimostrarsi flessibile così da consentire azioni correttive tempestive; a tal fine, occorrerà orientare al Valore Pubblico anche un sistema, altrettanto integrato, di **monitoraggio e valutazione**.

**Tabella 4 – I criteri di qualità del processo e dei soggetti del PIAO**

CRITICITÀ PROCESSI e SOGGETTI ANTE PIAO	QUALITÀ PROCESSO e SOGGETTI PIAO
<p><b>Programmazione degli obiettivi dopo l'approvazione del bilancio</b></p> <p><b>Autoreferenzialità</b> dei processi di programmazione; in particolare, limitato ricorso a forme di valutazione esterna o partecipativa.</p> <p><b>Mancata partecipazione</b> a tutte le fasi della programmazione <b>dei contributors interni</b> (<i>Responsabili amministrativi competenti sulle politiche e/o sui progetti</i>)</p>	<p><b>Cronoprogramma</b> che parta dall'approvazione del Piano Strategico di competenza (<i>chi fa, che cosa e quando</i>)</p> <p><b>Maggiore partecipazione esterna</b> degli utenti e stakeholder alla programmazione (<b>verso il Valore Pubblico condiviso</b>)</p> <p>Costituzione di un <b>Integration Team</b> che favorisca:</p> <p><b>Maggiore partecipazione dei Responsabili delle varie prospettive programmatiche</b> (<i>Responsabile/i politico/i Valore Pubblico e strategie; Responsabile performance, Responsabile anticorruzione e trasparenza, Responsabile salute organizzativa, Responsabile salute professionale, Responsabile economico-finanziario, Responsabile trasformazione digitale, Responsabile comunicazione</i>)</p> <p><b>Maggiore partecipazione dei contributors interni</b></p>

Fonte: Deidda Gagliardo & Cepiku (2022)

I risultati della seconda fase del percorso laboratoriale sono stati misurati in termini di livello di qualità dello strumento, del processo di predisposizione, e dei soggetti coinvolti, in linea con i criteri scelti dal Dipartimento della Funzione Pubblica per misurare la qualità dei PIAO. Nell'ambito del Progetto, è stata utilizzata una versione semplificata dei criteri sopra illustrati, poiché non tutti i parametri potevano essere verificati sulla base dei dati a disposizione.

In particolare, la **qualità dello strumento** predisposto dalle Regioni e dalla Province autonome partecipanti al secondo step di disseminazione è stata misurata tramite una griglia composta da tre criteri o items riconosciuti dalla letteratura di riferimento, ognuno dei quali articolato in cinque requisiti di qualità, misurati per semplicità tramite variabili dicotomiche (*dummies*) (0 in caso di assenza del requisito o di presenza in quantità inferiore o uguale al 50% dei casi analizzati; 1 in caso di presenza del requisito in quantità superiore al 50% dei casi osservati):

- **adeguatezza programmatica** di obiettivi e indicatori
- **integrazione programmatica** tra sezioni programmatiche e loro contenuti
- **finalizzazione o funzionalità programmatica** verso la creazione di Valore Pubblico.

L'*adeguatezza programmatica* è qui intesa quale presenza nel documento programmatico di "caratteri strutturali, formali e contenutistici"<sup>25</sup>, tali da renderlo un vero e proprio strumento di guida e di accountability<sup>26</sup>: ad es. obiettivi temporizzati<sup>27</sup>; indicatori multidimensionali per ogni obiettivo<sup>28</sup>; target da raggiungere<sup>29</sup>; responsabilità sugli obiettivi<sup>30</sup>; risorse umane da utilizzare<sup>31</sup>. L'adeguatezza programmatica è stata misurata, tramite la seguente griglia, come media semplice dell'adeguatezza programmatica delle sottosezioni del PIAO (a. Sotto-Sezione Valore Pubblico; b. Sotto-Sezione Performance; c. Sotto-Sezione Anticorruzione e Trasparenza; d. Sotto-Sezione Struttura organizzativa; e. Sotto-Sezione Lavoro Agile; f. Sotto-Sezione Fabbisogno del personale; g. Sotto-Sezione Formazione del personale). L'adeguatezza programmatica di ogni sottosezione del PIAO è stata misurata tramite cinque requisiti di qualità, esposti analiticamente nella Tabella 5.

---

<sup>25</sup> Caramiello, 1993, 1994.

<sup>26</sup> Carapella, 2019.

<sup>27</sup> Fried et al., 2004.

<sup>28</sup> Kelly et al., 2002.

<sup>29</sup> Locke & Latham, 1990.

<sup>30</sup> Mussari & Ruggiero, 2010.

<sup>31</sup> Farneti, 1995.



**Tabella 5 – Griglia di misurazione della qualità dello strumento**

**(ITEM: ADEGUATEZZA PROGRAMMATICA)**

Requisiti Di Qualità						
Adeguatezza	1	2	3	4	5	Adeguatezza (%)
	Forma, Struttura E Contenuti	Multidimensionalità	Base di Partenza	Traguardo	Fonte	
<b>Sotto-Sezione Valore Pubblico</b>						
<b>A) Adeguatezza Programmatica</b>	Esposti in forma sintetica e chiara ed articolati in 1 o + strategie realizzative e/o con indicazione chiara dei tempi di durata	Multidimensionali	Completi di baseline	Completi di target pluriennale	Completi di fonte	<b>100%</b>
<b>Obiettivi di Valore Pubblico</b>		(Misurati tramite indicatori ad es. BES o SDG's afferenti ad almeno 2 diverse dimensioni di impatto per ogni obiettivo, declinati tramite apposite formule)				
<b>Rilevazione</b>		0/1	0/1	0/1	0/1	
<b>Sotto-Sezione Performance</b>						
<b>B) Adeguatezza Programmatica</b>	Esposti in forma sintetica e chiara ed articolati in 1 o più obiettivi operativi specifici di dettaglio e/o con indicazione chiara dei tempi di durata	Multidimensionali	Completi di baseline	Completi di target annuali	Completi di fonte	
<b>Obiettivi Operativi Specifici (e Performance Organizzative)</b>	Obiettivi operativi specifici di dettaglio e/o con indicazione chiara dei tempi di durata	(Misurati tramite indicatori afferenti ad almeno 2 diverse dimensioni di performance (es. Efficacia, efficienza, economicità, ecc.) Per ogni obiettivo, declinati con apposite formule)		(N+1, N+2, N+3)		
<b>Rilevazione</b>	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	<b>100%</b>
<b>Sotto-Sezione Rischi Corruttivi E Trasparenza</b>						
<b>C) Adeguatezza Programmatica</b>	Esposte in forma sintetica e chiara ed Articolate in 1 o + misure di gestione dei rischi corruttivi di dettaglio e/o con indicazione chiara dei tempi di durata	Multidimensionali	Complete di baseline	Complete di target annuali	Completi di fonte	
<b>Misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza</b>	Misure di gestione dei rischi corruttivi di dettaglio e/o con indicazione chiara dei tempi di durata	(Misurate tramite indicatori afferenti ad almeno 2 diverse dimensioni di rischio o trasparenza per ogni misura, declinati tramite apposite formule)		(N+1, N+2, N+3)		
<b>Rilevazione</b>	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	<b>100%</b>

Diversamente dal “coordinamento programmatico”, che sottende il collegamento a posteriori tra i contenuti di strumenti programmatici già esistenti (con i conseguenti rischi di duplicazioni o sovrapposizioni), l’“integrazione programmatica” rappresenta la definizione programmatica armonica, già in fase di progettazione dei contenuti, della struttura e delle modalità rappresentative<sup>32</sup>, tra i diversi livelli temporali (integrazione verticale) e le varie prospettive programmatiche (integrazione orizzontale):

- per “**integrazione (o coerenza) programmatica verticale**” s’intende lo sviluppo sequenziale omogeneo e discendente tra strumenti di programmazione riconducibili ai differenti livelli temporali: ad esempio, dal mandato alle strategie pluriennali, fino alle tattiche operative annuali<sup>33</sup>;
- per “**integrazione (o coerenza) programmatica orizzontale**” s’intende l’integrazione tra le diverse prospettive programmatiche verso uno stesso orizzonte: ad esempio, integrazione tra Performance Management e Corruption Risk Management<sup>34</sup>, senza dimenticare l’integrazione con il bilancio<sup>35</sup>.

L’integrazione programmatica tra sotto-sezioni è stata misurata tramite cinque requisiti di qualità, esposti analiticamente nella Tabella 6.

---

<sup>32</sup> Lebas, 1995; Behn, 2003.

<sup>33</sup> Deidda Gagliardo, 2007.

<sup>34</sup> In ambito professionale, con l’acronimo Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), nel 2017 si propose un framework (Coso Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance) attraverso il quale spingere le imprese verso l’integrazione tra la gestione del rischio e le strategie e le performance aziendali. Su questo tema, cfr. Palermo, 2011, 2017; Arena et al., 2017; Bracci et al., 2018; Rana et al., 2018, 2019; Deidda Gagliardo et al., 2021b, 2021c; Gobbo, 2021.

<sup>35</sup> Bracci et al., 2020.

**Tabella 6 – Griglia di misurazione della qualità dello strumento**

**(ITEM: INTEGRAZIONE PROGRAMMATICA)**

REQUISITI DI QUALITÀ						
INTEGRAZIONE	1	2	3	4	5	INTEGRAZIONE (%)
	VERTICALE	VERTICALE	VERTICALE	VERTICALE	ORIZZONTALE	
	Analisi di contesto- obiettivi di valore pubblico	Obiettivi di valore pubblico - strategie	tra strategie e obiettivi operativi specifici- performance	Tra obiettivi operativi- performance e azioni organizzative e professionali	Tra performance management e corruption risk management	
<i>(ad es. tramite tabelle, codici alfanumerici, ecc.)</i>	Gli obiettivi di valore pubblico sono integrati verticalmente con le criticità/opportunità del contesto	Le strategie sono integrate verticalmente con gli obiettivi di valore pubblico	Gli obiettivi operativi specifici sono integrati verticalmente con le strategie	Le azioni organizzative e professionali sono integrati verticalmente con gli obiettivi operativi e le strategie per la creazione del valore pubblico	Le misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza sono programmate in modo integrato con gli obiettivi operativi	
<b>Rilevazione</b>	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	<b>100%</b>

Per *funzionalità o finalizzazione programmatica* s'intende la convergenza sinergica delle diverse prospettive programmatiche verso l'orizzonte comune della generazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del benessere dei cittadini di oggi, creando le condizioni per l'incremento del benessere dei cittadini di domani<sup>36</sup>. La funzionalità programmatica delle sotto-sezioni della programmazione bassa (Sotto-Sezioni Organizzazione e Capitale Umano), della programmazione centrale (Sotto-Sezioni Performance e Rischi corruttivi e Trasparenza) della pianificazione alta (Sotto-Sezione Valore Pubblico) è stata misurata tramite cinque requisiti di qualità, esposti analiticamente nella Tabella 7.

<sup>36</sup> Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002, 2015, 2021; Papi et al., 2018, 2020; Papi, 2021; Deidda Gagliardo & Saporito, 2022 in press.

**Tabella 7 – Griglia di misurazione della qualità dello strumento  
(ITEM: FUNZIONALITÀ PROGRAMMATICA VERSO IL VALORE PUBBLICO)**

REQUISITI DI QUALITÀ						
	1	2	3	4	5	FUNZIONALITÀ AL Valore Pubblico (%)
<b>FUNZIONALITÀ</b>	Degli obiettivi operativi specifici agli obiettivi di valore pubblico	Delle misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza agli obiettivi di valore pubblico	Delle azioni organizzative agli obiettivi di valore pubblico	Delle azioni organizzative agili agli obiettivi di valore pubblico	Delle azioni professionali (reclutamento e formazione) agli obiettivi di valore pubblico	
<b>5) FINALIZZAZIONE AL VALORE PUBBLICO</b>	Gli obiettivi operativi specifici (e le relative performance) sono funzionali alla creazione del valore pubblico atteso	Le misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza (e i relativi indicatori) sono funzionali alla protezione del valore pubblico atteso	Le azioni organizzative (e i relativi indicatori) sono funzionali alla creazione e alla protezione del valore pubblico atteso	Le azioni organizzative agili (e i relativi indicatori) sono funzionali alla creazione e alla protezione del valore pubblico atteso	Le azioni professionali di reclutamento e di formazione (e i relativi indicatori) sono funzionali alla creazione e alla protezione del valore pubblico atteso	
<b>Rilevazione</b>	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	<b>100%</b>

La **qualità dei soggetti** coinvolti dalle Regioni sperimentatrici è stata misurata tramite una griglia composta da un item, a sua volta articolato in cinque requisiti di qualità, esposti analiticamente nella Tabella 8 e misurati per semplicità tramite variabili dicotomiche (*dummies*): 0 in caso di assenza del requisito o di presenza in quantità inferiore o uguale al 50% dei casi analizzati; 1 in caso di presenza del requisito in quantità superiore al 50% dei casi osservati.

**Tabella 8 – Griglia di misurazione della qualità dei soggetti**

REQUISITI DI QUALITÀ						SOGGETTI (%)
SOGGETTI	1	2	3	4	5	
	(responsabili Valore Pubblico)	(stakeholder)	(responsabili Performance)	(responsabili Anticorruzione)	(responsabili Organizzazione e CU)	
	È chiaramente esplicitata il/la Responsabile politico/a nella Sezione Valore Pubblico del PIAO	Sono chiaramente esplicitati gli stakeholders, almeno nella Sotto-Sezione Valore Pubblico del PIAO	È chiaramente esplicitata il/la Responsabile amministrato/a nella Sotto-Sezione Performance del PIAO	È chiaramente esplicitata il/la Responsabile amministrato/a nella Sotto-Sezione Rischi Corruttivi e Trasparenza del PIAO	È chiaramente esplicitata il/la Responsabile amministrato/a nelle Sotto-Sezioni Organizzazione e Capitale Umano	
<b>Rilevazione</b>	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	<b>100%</b>

La **qualità del processo** seguito dalle Regioni sperimentatrici è stata misurata tramite una griglia composta da un item, a sua volta articolato in cinque requisiti di qualità, esposti analiticamente nella Tabella 9 e misurati per semplicità tramite variabili dicotomiche (*dummies*): 0 in caso di assenza del requisito o di presenza in quantità inferiore o uguale al 50% dei casi analizzati; 1 in caso di presenza del requisito in quantità superiore al 50% dei casi osservati.

**Tabella 9 – Griglia di misurazione della qualità del processo**

REQUISITI DI QUALITÀ						PROCESSO (%)
PROCESSO	1	2	3	4	5	
		(predisposizione Sotto-Sezione Valore Pubblico)	(predisposizione Sotto-Sezione Valore Pubblico)	(predisposizione Sotto-Sezione Performance)	(predisposizione Sotto-Sezione Rischi corruttivi e Trasparenza)	(predisposizione Sotto-Sezioni Organizzazione e Capitale Umano)
	Nella predisposizione della Sotto-Sezione Valore Pubblico il TEAM della Regione ha saputo collegare il Valore Pubblico con l'analisi di contesto	Nella predisposizione della Sotto-Sezione Valore Pubblico sono stati coinvolti gli stakeholders e la Regione ha tenuto conto dei loro suggerimenti	Nella predisposizione della Sotto-Sezione Performance ha partecipato anche il TEAM responsabile della Sotto-Sezione Rischi Corruttivi e Trasparenza	Nella predisposizione della Sotto-Sezione Rischi Corruttivi e Trasparenza ha partecipato anche il TEAM responsabile della Sotto-Sezione Performance	Nella predisposizione delle Sotto-Sezioni Organizzazione e Capitale Umano ha partecipato anche il TEAM responsabile delle Sotto-Sezioni in oggetto	
<b>Rilevazione</b>	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	<b>100%</b>

### 2.2.3 I risultati

In sintesi, per le Regioni e le Province autonome partecipanti alla disseminazione (Tabella 10):

- le valutazioni di **adeguatezza della qualità dello strumento** hanno dimostrato un discreto livello di qualità media (71%);
- le valutazioni di **integrazione** hanno dimostrato un sufficiente livello medio di integrazione (60%) **tra le sezioni componenti del PIAO**;
- le valutazioni di **finalizzazione al Valore Pubblico** hanno dimostrato un discreto livello medio di funzionalità al Valore Pubblico (69%) **per ognuna delle sezioni componenti del PIAO**.

La **qualità media del documento** si è, quindi, assestata al 67%.

Le valutazioni di **qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO**, per le Regioni e le Province autonome, hanno evidenziato la creazione di un più o meno strutturato **“integration team”**, ovvero di una task force composta dai Responsabili delle diverse sottosezioni del PIAO, con un ottimo livello di qualità media dei soggetti (96%).

Le valutazioni di **qualità del processo di predisposizione del PIAO**, per le Regioni e le Province autonome, hanno evidenziato che nella compilazione delle diverse sottosezioni del PIAO è stato seguito l’iter

programmatico suggerito nel progetto, ovvero: +VALORE PUBBLICO → + PERFORMANCE → -RISCHI → +SALUTE. Ciò dimostra un ottimo livello di qualità media del processo (91%).

La qualità media dei soggetti e del processo si è, quindi, assestata al 94%.

**Tabella 10 - I risultati del II step del Progetto FORMEZ (DISSEMINAZIONE)**

Dimensioni	Criteri	Valori percentuali
3	ADEGUATEZZA	71%
4	INTEGRAZIONE	60%
5	FINALIZZAZIONE AL VALORE PUBBLICO	69%
<b>QUALITA' MEDIA DOCUMENTO</b>		<b>67%</b>
	QUALITA' MEDIA SOGGETTI	96%
	QUALITA' MEDIA PROCESSO	91%
<b>QUALITA' MEDIA SOGGETTI e PROCESSO</b>		<b>94%</b>
<b>QUALITA' MEDIA PIAO (NEET)</b>		<b>85%</b>

Il confronto con le esperienze delle cinque Regioni Sperimentatrici partecipanti al primo step del progetto restituisce un quadro di ottimo livello complessivo di qualità del PIAO, con una lieve flessione (85% nel secondo step; 90% nel primo step) (Tabella 11).

**Tabella 11 – Confronto tra le esperienze delle Regioni sperimentatrici**

Dimensioni	Criteri	I step	II step	Aggregata
3	ADEGUATEZZA	83%	71%	75%
4	INTEGRAZIONE	96%	60%	71%
5	FUNZIONALITÀ AL VALORE PUBBLICO	92%	69%	76%
<b>QUALITÀ MEDIA PIAO (STRUMENTO)</b>		<b>90%</b>	<b>67%</b>	<b>74%</b>
<b>QUALITÀ MEDIA PIAO (SOGETTI)</b>		<b>80%</b>	<b>96%</b>	<b>91%</b>
<b>QUALITÀ MEDIA PIAO (PROCESSO)</b>		<b>100%</b>	<b>91%</b>	<b>94%</b>
<b>QUALITÀ MEDIA PIAO (NEET)</b>		<b>90%</b>	<b>85%</b>	<b>86%</b>

Dopo aver analizzato i risultati della disseminazione, anche in confronto con quelli della sperimentazione, di seguito si evidenziano, in forma sintetica, i principali punti di forza e le più rilevanti aree di miglioramento rispetto ai criteri di qualità del **DOCUMENTO** (ADEGUATEZZA, INTEGRAZIONE, FUNZIONALITA' AL VALORE PUBBLICO), dei **SOGGETTI** e del **PROCESSO** di predisposizione del PIAO.

Tra i punti di forza e le aree di miglioramento rispetto all'ADEGUATEZZA del PIAO, si evidenziano:

<b>+</b> Discreta ADEGUATEZZA MEDIA COMPLESSIVA (71%)
<b>+</b> Ottima ADEGUATEZZA media degli OBIETTIVI, delle MISURE, delle AZIONI (91%)
<b>+</b> Buona ADEGUATEZZA media della MULTIDIMENSIONALITÀ degli indicatori (84%)
<b>+</b> Discreta ADEGUATEZZA media delle BASELINE degli indicatori (71%)
<b>+</b> Discreta ADEGUATEZZA media dei TARGET degli indicatori (69%)
<b>+</b> Appena sufficiente ADEGUATEZZA media delle FONTI degli indicatori (60%)
<b>+</b> Buona ADEGUATEZZA media della Sotto-Sezione Valore Pubblico (82%):
<b>+</b> <i>ottima individuazione del Valore Pubblico e delle strategie per la sua creazione</i>
<b>+</b> <i>ottima individuazione degli indicatori di impatto, dei target e delle relative fonti</i>
<b>+</b> <i>buona quantificazione dell'indicatore sintetico del Valore Pubblico</i>
<b>+</b> <i>discreta definizione delle baseline e della pluriennalità dei target</i>
<b>+</b> Ottima ADEGUATEZZA media della Sotto-Sezione Performance (93%):
<b>+</b> <i>ottima individuazione degli obiettivi operativi e dei correlati indicatori di performance</i>
<b>+</b> <i>ottima quantificazione delle performance di partenza e attese</i>
<b>+</b> Discreta ADEGUATEZZA media della Sotto-Sezione Rischi corruttivi e trasparenza (71%):
<b>+</b> <i>ottima individuazione delle misure di gestione dei rischi</i>
<b>+</b> <i>buona individuazione dei correlati indicatori di Corruption Risk Management</i>
<b>-</b> <i>insufficiente presenza delle fonti degli indicatori di Corruption Risk Management</i>
<b>+</b> Discreta ADEGUATEZZA media della Sotto-Sezione Organizzazione (73%):
<i>da affinare gli indicatori di salute organizzativa</i>
<b>+</b> Sufficiente ADEGUATEZZA media della Sotto-Sezione Lavoro Agile (62%):
<i>da migliorare gli indicatori di salute organizzativa</i>
<b>+</b> Sufficiente ADEGUATEZZA media della Sotto-Sezione Fabbisogno (65%):
<i>da migliorare gli indicatori di salute professionale</i>
<b>-</b> Insufficiente ADEGUATEZZA media della Sotto-Sezione Formazione (53%):
<i>da migliorare azioni e indicatori di salute professionale</i>

Tra i punti di forza e le aree di miglioramento rispetto all'INTEGRAZIONE del PIAO, si evidenziano:

<b>+</b> Sufficiente INTEGRAZIONE MEDIA COMPLESSIVA (60%)
<b>+</b> Ottima INTEGRAZIONE media tra analisi di contesto e obiettivi di Valore Pubblico (91%)
<b>+</b> Discreta INTEGRAZIONE media tra obiettivi di Valore Pubblico e strategie attuative (73%)
<b>+</b> Discreta INTEGRAZIONE media tra strategie attuative e obiettivi operativi di performance (73%)
<b>-</b> Insufficiente INTEGRAZIONE media tra obiettivi operativi di performance e azioni organizzative e professionali (36%)
<b>-</b> Insufficiente INTEGRAZIONE media tra obiettivi operativi di performance e misure di gestione dei rischi corruttivi (27%)



Tra i punti di forza e le aree di miglioramento rispetto alla FUNZIONALITA' AL VALORE PUBBLICO del PIAO, si evidenziano:

<b>+</b> Discreta FUNZIONALITÀ MEDIA COMPLESSIVA (69%)
<b>+</b> Totale FUNZIONALITÀ media degli obiettivi di performance rispetto agli obiettivi di VP (100%)
<b>+</b> Totale FUNZIONALITÀ media delle misure anticorruzione rispetto agli obiettivi di VP (100%)
<b>+</b> Sufficiente FUNZIONALITÀ media delle azioni organizzative rispetto agli obiettivi di VP (64%)
<b>-</b> Insufficiente FUNZIONALITÀ media delle azioni organizzative agili rispetto agli obiettivi di VP (36%)
<b>-</b> Insufficiente FUNZIONALITÀ media delle azioni professionali rispetto agli obiettivi di VP (45%)

Tra i punti di forza e le aree di miglioramento rispetto ai SOGGETTI coinvolti nel PIAO, si evidenziano:

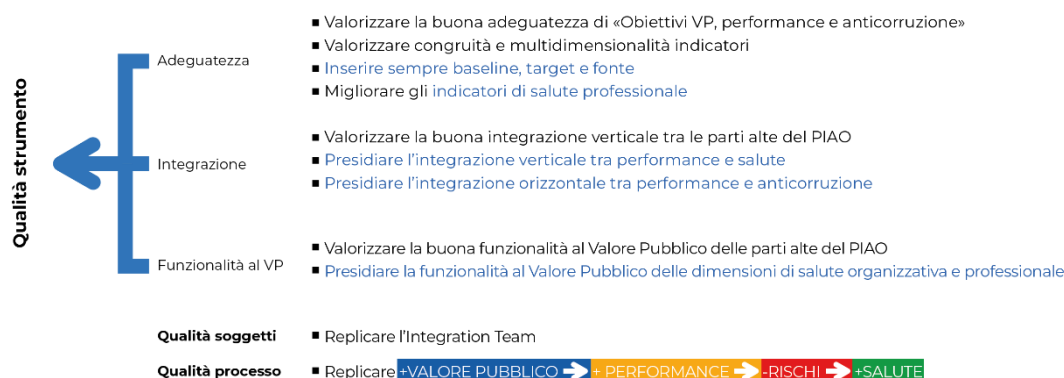
<b>+</b> Ottima COMPOSIZIONE TEAM PIAO MEDIA COMPLESSIVA (96%)
<b>+</b> Totale PRESENZA media di soggetti competenti sulla POLITICA NEET (100%)
<b>+</b> Ottima PRESENZA dei soggetti responsabili della PROGRAMMAZIONE (91%)
<b>+</b> Totale PRESENZA dei soggetti responsabili della PERFORMANCE (100%)
<b>+</b> Ottima PRESENZA dei soggetti responsabili dell'ANTICORRUZIONE (91%)
<b>+</b> Totale PRESENZA dei soggetti responsabili dell'ORGANIZZAZIONE e del CAPITALE UMANO (100%)

Tra i punti di forza e le aree di miglioramento rispetto al PROCESSO di predisposizione del PIAO, si evidenziano:

<b>+</b> Ottima PARTECIPAZIONE MEDIA COMPLESSIVA (91%)
<b>+</b> Perfetto svolgimento del processo secondo la SEQUENZA VALORE PUBBLICO → PERFORMANCE → RISCHI → SALUTE (100%)
<b>+</b> Chiusura del processo nei TEMPI previsti o con leggeri ritardi (100%)
<b>+</b> Buon coinvolgimento degli STAKEHOLDER (82%)
<b>+</b> Buon recepimento dei suggerimenti degli STAKEHOLDER (82%)
<b>+</b> Ottima partecipazione attiva dei componenti dell'Integration Team (91%)

I suggerimenti che si possono trarre dai risultati della ricerca sono sinteticamente riportati nella seguente figura.

### I suggerimenti del II step del Progetto FORMEZ (DISSEMINAZIONE)





# CAPITOLO 3

## APPROFONDIMENTI SUI RISULTATI DELLA FASE DI DISSEMINAZIONE E DEGLI INNOVATION LABS

di Andrea Bonomi Savignon, Bruno Carapella, Denita Cepiku, Enrico Deidda Gagliardo, Francesco Farina,  
Sonia Moi, Danila Scarozza



La qualità dello strumento predisposto, del processo seguito e dei soggetti coinvolti, con riferimento alle amministrazioni destinatarie della sperimentazione, è stata valutata tramite le tre griglie di misurazione illustrate nel paragrafo precedente. Per ogni singola regione coinvolta nel II STEP di sperimentazione, si riportano di seguito alcuni approfondimenti.

### 3.1 Regione Sardegna

L'esperienza della Regione Autonoma della Sardegna si è distinta, positivamente, sia per la buonissima qualità del documento che per la qualità del livello di partecipazione dell'Integration Team lungo il processo sviluppato nell'Innovation Lab.

I risultati della disseminazione della Regione Sardegna sono sintetizzati nella Tabella 1.

**Tabella 1 – Risultati conseguiti dalla Regione Sardegna**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Ottima adeguatezza programmatica complessiva (86%).	Tra i punti di forza si segnalano l'adeguatezza totale degli obiettivi (molto dettagliati) e degli indicatori di impatto (si segnala l'utilizzo di indicatori SDGs 2030 e il calcolo dell'indicatore sintetico di Valore Pubblico) nella Sotto-Sezione Valore Pubblico (100%). Si registrano, inoltre, l'adeguatezza totale degli obiettivi e degli indicatori di efficacia e di efficienza nella Sotto-Sezione Performance (100%), l'ottima adeguatezza delle misure e degli indicatori di mitigazione del rischio corruttivo nella Sotto-Sezione Anticorruzione (80%), l'ottima adeguatezza delle azioni di sviluppo organizzativo e di miglioramento professionale e degli indicatori di salute organizzativa e professionale nelle Sotto-Sezioni Organizzazione e Capitale umano (80%).	Tra le aree di miglioramento si evidenziano l'assenza della baseline sia nella Sotto-Sezione Anticorruzione che nelle Sotto-Sezioni Organizzazione e Capitale umano.
Integrazione programmatica totale (100%).	Tra i punti di forza si segnala che l'integrazione verticale e orizzontale è sempre chiaramente leggibile grazie a un buon uso dei codici alfanumerici (VP_PERF_AC_ORG_AGIL_FABB_FORM).	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Funzionalità totale al Valore Pubblico (100%).	Tra i punti di forza si segnala che anche la funzionalità al Valore Pubblico è sempre chiaramente leggibile grazie a un buon uso dei codici alfanumerici (VP_PERF_AC_ORG_AGIL_FABB_FORM).	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO totale (100%).	Tra i punti di forza si segnala la presenza dell'OIV in diverse sessioni del percorso di disseminazione.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Ottima qualità del processo di predisposizione del PIAO totale (100%).	Tra i punti di forza si segnala che ogni sessione ha visto la partecipazione attiva delle diverse componenti dell'Integration Team; inoltre, si segnala che l'obiettivo di Valore Pubblico è stato aggiornato alla luce dell'incontro con gli stakeholder, divenendo così un obiettivo di Valore Pubblico condiviso.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

## 3.2 Provincia Autonoma di Trento

L'esperienza della Provincia Autonoma di Trento si è distinta, positivamente, sia per l'ottima qualità del documento che per la qualità del livello di partecipazione dell'Integration Team lungo il processo sviluppato nell'Innovation Lab.

I risultati della disseminazione della Provincia Autonoma di Trento sono sintetizzati nella Tabella 2.

**Tabella 2 – Risultati conseguiti dalla Provincia Autonoma di Trento**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Totale adeguatezza programmatica complessiva con riferimento a tutte le Sotto-Sezioni del PIAO (100%)	Tra i punti di forza si segnala che gli obiettivi sono programmati sempre in modo dettagliato e che gli indicatori risultano congrui rispetto agli obiettivi; di particolare pregio il calcolo dell'indicatore sintetico di Valore Pubblico	Tra le aree di miglioramento si evidenzia che nella Sotto-Sezione Valore Pubblico è presente solo il target triennale 2025, ma non sono indicati i target annuali
Un'integrazione programmatica totale (100%)	Tra i punti di forza si segnala che l'integrazione verticale e orizzontale è sempre chiaramente leggibile grazie a un buon uso dei codici alfanumerici (VP_PERF_AC_ORG_AGIL_FABB_FORM)	Non si evidenziano significative aree di miglioramento
Una funzionalità totale al Valore Pubblico (100%)	Tra i punti di forza si segnala che anche la funzionalità al Valore Pubblico è sempre chiaramente leggibile grazie a un buon uso dei codici alfanumerici	Non si evidenziano significative aree di miglioramento
Una qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO totale (100%)	Tra i punti di forza si segnala il coinvolgimento dei diversi Responsabili delle Sotto-Sezioni del PIAO, oltre che dei Responsabili tematici	Non si evidenziano significative aree di miglioramento
Un'ottima qualità del processo di predisposizione del PIAO totale (100%)	Tra i punti di forza si segnala che ogni sessione ha visto la partecipazione attiva delle diverse componenti dell'Integration Team; inoltre, si segnala che l'obiettivo di Valore Pubblico è stato aggiornato alla luce dell'incontro con gli stakeholder, divenendo così un obiettivo di Valore Pubblico condiviso	Non si evidenziano significative aree di miglioramento

### 3.3 Regione Lazio

Nel caso della Regione Lazio è significativo sottolineare che il percorso laboratoriale si è svolto in prossimità delle elezioni regionali, il che ha reso ancora più sfidante la sperimentazione di uno strumento di pianificazione strategica, tipicamente a disposizione del vertice politico-amministrativo.

I risultati della disseminazione della Regione Lazio sono sintetizzati nella Tabella 3.

**Tabella 3 – Risultati conseguiti dalla Regione Lazio**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Ottima adeguatezza programmatica complessiva (86%).		Tra le aree di miglioramento si evidenzia l'assenza del Valore Pubblico sintetico. Inoltre, si raccomanda di rafforzare la misurazione (in termini di completezza dei target annuali e di specificazione delle fonti) nelle sottosezioni: rischi corruttivi e trasparenza, organizzazione e lavoro agile, fabbisogno e formazione del personale.
Buon livello di integrazione programmatica (80%).		La leggibilità è ostacolata dalla mancanza dei codici alfanumerici (VP_PERF_AC_ORG_AGIL_FABB_FORM). Tra le aree di miglioramento si segnala l'integrazione orizzontale tra performance management e corruption risk management. Occorre identificare i rischi corruttivi e della trasparenza e le relative misure di gestione in maniera funzionale rispetto agli obiettivi di performance (ad esempio, tramite tabelle, mappe concettuali o codici alfanumerici).
Scarsa funzionalità al Valore Pubblico (40%), specialmente per quanto attiene alle azioni organizzative e per il capitale umano.		
Qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO massima (100%).	La sperimentazione ha visto la partecipazione nutrita e attiva dei referenti della politica, seppure meno presenti siano stati i referenti delle funzioni aziendali (performance, bilancio, anticorruzione, organizzazione e personale, ICT ecc.). Il coinvolgimento attivo degli stakeholder ha consentito una rilettura del contesto e una revisione degli obiettivi e indicatori di Valore Pubblico.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Massima qualità del processo di predisposizione del PIAO (100%). La sperimentazione è stata delimitata in termini di livelli di dettaglio e soggetti coinvolti, essendo in corso le elezioni regionali. Ha, tuttavia, creato le premesse (in termini di apprendimento del metodo) per la definizione del prossimo PIAO.		Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

### 3.4 Provincia Autonoma di Bolzano

Anche la Provincia Autonoma di Bolzano (PAB), come la Regione Lazio, si trovava in prossimità delle elezioni nel corso della conduzione del percorso laboratoriale. L'oggetto della sperimentazione, pertanto, è stato limitato a un solo progetto – MyCivis – in considerazione pure del basso livello di priorità politica del tema dei NEET e della disoccupazione giovanile che non riveste una elevata rilevanza politica per il territorio Bolzanino che presenta tassi tra i più bassi d'Italia.

Sebbene sia, quindi, metodologicamente inopportuno comparare le percentuali di qualità del PIAO della PAB con le altre Regioni partecipanti alla sperimentazione, l'esperienza della Provincia è interessante sotto diversi punti di vista<sup>37</sup>.

Essa illustra l'utilità e i benefici del PIAO perfino quando è adottato a livello di progetto o singola unità organizzativa. Inoltre, chiarisce come questo ambito limitato porti a sbilanciare la misurazione del Valore Pubblico verso l'efficacia operativa a discapito dell'impatto. Infine, i soggetti coinvolti nel PIAO rappresentano le funzioni aziendali mentre è assente la politica, portando anche per questo il focus verso aspetti operativi più che di impatto.

---

<sup>37</sup> I dati sono parametrati in modo analogo alle altre Regioni ( comparazione tra stato dell'arte di Bolzano e il 100%).



### 3.5 Regione Puglia

La Regione Puglia ha inteso coinvolgere nei Laboratori tutte le strutture di direzione che, in qualche modo, erano coinvolte nella costruzione del PIAO, indipendentemente dallo specifico obiettivo di Valore Pubblico, assumendo il metodo di costruzione usato nel laboratorio come orientamento generale nella costruzione complessiva del PIAO.

I risultati della disseminazione della Regione Puglia sono sintetizzati nella Tabella 4.

**Tabella 4 – Risultati conseguiti dalla Regione Puglia**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Buona adeguatezza programmatica complessiva (80%).		Tra le aree di miglioramento possibile si evidenzia la necessità di rafforzare la misurazione (in termini di completezza dei target annuali e di specificazione delle fonti) nelle sotto-sezioni: rischi corruttivi e trasparenza, organizzazione e lavoro agile, fabbisogno e formazione del personale.
Ottimo livello di integrazione programmatica (90%).	La leggibilità non sempre è favorita da una codifica puntuale e coerente. L'integrazione programmatica si è espressa anche nella sezione Organizzazione e Capitale umano che, generalmente, ha presentato per le altre Regioni un minore livello di coerenza.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Discreta funzionalità al Valore Pubblico (60%), specialmente per quanto attiene alle azioni organizzative e per il capitale umano.		
Qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO di livello massimo (100%).	La sperimentazione ha visto la partecipazione attiva di tutte le strutture di direzione trasversali impegnate nel PIAO; inoltre, una vivace e attiva partecipazione degli stakeholder ha consentito una rilettura del contesto e una revisione di obiettivi e indicatori di Valore Pubblico.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Massima qualità del processo di predisposizione del PIAO (100%).	Il metodo di costruzione del PIAO sperimentato nel laboratorio è servito come orientamento e guida nel processo di costruzione e approvazione del PIAO (di questo viene dato conto, peraltro, a pag. 5 del PIAO approvato dalla G.R. con Delibera n. 414 del 30/3/2023).	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

### 3.6 Regione Sicilia

L'intervento di supporto e accompagnamento in Regione Siciliana si è articolato in due step:

- **una prima fase laboratoriale**, sostanzialmente analoga a quella che ha interessato le altre Regioni e che ha consentito di costituire il Gruppo di lavoro, di analisi del contesto istituzionale e organizzativo, di individuazione degli elementi di criticità di cui tenere conto e di definizione di una metodologia di lavoro coerente con il fabbisogno della Regione;
- **una seconda fase di formazione-accompagnamento** (realizzata su richiesta degli uffici della Presidenza della Giunta Regionale), che ha consentito di estendere la metodologia a tutte le strutture regionali e di coinvolgere tutte le Direzioni apicali della Regione.

Tutto il lavoro delle due fasi è stato coordinato (assicurando la coerenza e l'integrazione delle diverse fasi) dalla Segreteria Generale della Giunta Regionale.

I risultati della disseminazione della Regione Sicilia sono sintetizzati nella Tabella 5.

**Tabella 5 – Risultati conseguiti dalla Regione Sicilia**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Discreta adeguatezza programmatica complessiva (66%).		Questa adeguatezza, molto significativa nella prima fase laboratoriale su un singolo definito obiettivo di Valore Pubblico è andata diminuendo rispetto a policy più complesse con livelli di governance molto più articolati (sanità, ambiente ecc.).
Buon livello di integrazione programmatica (80%).		L'integrazione programmatica ha incontrato maggiori difficoltà nella sezione Anticorruzione per la necessità di garantire una certa coerenza e continuità con il Piano e la mappatura dei rischi già in uso presso la Regione stessa.
Discreta funzionalità al Valore Pubblico (60%), specialmente per quanto attiene alle azioni organizzative e per il capitale umano.		Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO, che registra luci e ombre (60%).	Le due fasi di sperimentazione, sopra descritte, hanno visto la partecipazione attiva di tutte le strutture di direzione trasversali impegnate nel PIAO e delle direzioni apicali che governano le policy regionali.	La partecipazione degli stakeholder esterni è stata molto blanda e parziale.
Buona qualità del processo di predisposizione del PIAO (89%).	Il metodo di costruzione del PIAO sperimentato nel laboratorio è servito come primo step nel processo di costruzione e approvazione del PIAO (di questo viene dato conto, peraltro, a pag. 2 del PIAO approvato dalla G.R. con Delibera n. 136 del 30 marzo 2023).	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

### 3.7 Regione Abruzzo

I risultati della disseminazione della Regione Abruzzo, pur con tante difficoltà a portare avanti un processo integrato e partecipato, sono sintetizzati nella Tabella 6.

**Tabella 6 – Risultati conseguiti dalla Regione Abruzzo**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Buona adeguatezza programmatica complessiva (80%) Buona adeguatezza totale degli obiettivi e degli indicatori di efficacia e di efficienza nella Sotto-Sezione Performance (80%). Buona adeguatezza delle misure e degli indicatori di mitigazione del rischio corruttivo nella Sotto-Sezione Anticorruzione (80%). Massima adeguatezza della sotto-sezione relativa alla struttura organizzativa (100%) e Organizzazione e lavoro agile (100%), una sufficiente adeguatezza nella Sotto-Sezione Fabbisogno del personale per le azioni di reclutamento (40%) e una discreta adeguatezza per la Formazione (60%).		Bassa multidimensionalità degli indicatori con baseline e fonti da definire nella loro attesa applicabilità. Tra le aree di miglioramento si evidenziano il perfezionamento delle fonti e la definizione di baseline sia nella Sotto-Sezione Anticorruzione, sia nelle Sotto-Sezioni Organizzazione e Capitale umano.
Scarsa integrazione programmatica totale (20%), con evidenti margini di miglioramento.		
Sufficiente funzionalità totale al Valore Pubblico (40%).		
Qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO di livello massimo (100%).		Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Qualità del processo di predisposizione del PIAO di livello massimo (100%).		Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

### 3.8 Regione Piemonte

Il percorso di sperimentazione si è caratterizzato per una bassa partecipazione al processo, per motivi organizzativi interni all'amministrazione, che ha compromesso un po' i valori di sintesi, da cui derivano ampi i margini di miglioramento nel gestire il processo in modo integrato e partecipativo.

I risultati della disseminazione della Regione Piemonte sono sintetizzati nella Tabella 7.

**Tabella 7 – Risultati conseguiti dalla Regione Piemonte**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Bassa adeguatezza programmatica complessiva (31%). Buona adeguatezza totale degli obiettivi e degli indicatori di efficacia e di efficienza nella Sotto-Sezione Performance (80%), Buona adeguatezza delle misure e degli indicatori di mitigazione del rischio corruttivo nella Sotto-Sezione Anticorruzione (80%). Il processo di adeguatezza delle sotto-sezioni relative alla struttura organizzativa, al lavoro agile, Fabbisogno del personale per le azioni di reclutamento e per la Formazione non è stato completato per cui non è possibile quantificarlo.		
Scarsa integrazione programmatica totale (20%), con evidenti margini di miglioramento		
Sufficiente funzionalità totale al Valore Pubblico (40%).		
Qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO di livello massimo (100%).		Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Qualità del processo di predisposizione del PIAO di livello massimo (100%).		Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

### 3.9 Regione Lombardia

L'integration team di Regione Lombardia ha seguito una impostazione ben organizzata e allo stesso tempo flessibile. Il gruppo è stato infatti guidato e coordinato dallo staff della Presidenza, con specifiche competenze sul tema organizzazione e personale. Ad esso si sono, di volta in volta, affiancate le direzioni tematicamente rilevanti.

Nel complesso, l'esperienza dell'innovation Lab in Regione Lombardia può considerarsi ampiamente positiva. Si segnala in particolare il commitment del team, il rispetto dei tempi del processo e la reattività rispetto al lavoro sulle diverse sezioni. Molto significativa e ben strutturata anche l'interazione con gli stakeholder, avvenuta tramite focus group. Il modello di integration team sperimentato in Regione Lombardia può essere utilmente replicato e scalato su altre Regioni a medio-alta complessità.

I risultati della disseminazione della Regione Lombardia sono sintetizzati nella Tabella 8.

**Tabella 8 – Risultati conseguiti dalla Regione Lombardia**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Ottima adeguatezza programmatica complessiva (91%).	Tra i punti di forza si segnala l'ottima capacità di rappresentare obiettivi e indicatori, anche multidimensionali, di Valore Pubblico e Performance, includendo dati da diverse fonti (regionali e non).	Tra le aree di miglioramento si evidenzia l'assenza di baseline nella sezione Lavoro Agile e Formazione del Personale.
Discreta integrazione programmatica (60%).		Non sempre sono presenti i codici alfanumerici utili a individuare chiaramente l'integrazione verticale e orizzontale.
Discreta funzionalità al Valore Pubblico (60%).		Non sempre sono presenti i codici alfanumerici utili a individuare chiaramente la funzionalità al Valore Pubblico.
Massima qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO (100%).	Tra i punti di forza si segnala l'ottima rappresentatività dei soggetti coinvolti nell'Integration Team.	Tra le aree di miglioramento si segnala l'opportunità di un maggiore coinvolgimento diretto da parte dell'OIV.
Massima qualità del processo di predisposizione del PIAO (100%).	Tra i punti di forza si segnalano il rispetto dei tempi e la reattività rispetto al lavoro sulle diverse sezioni, insieme a una significativa interazione con gli stakeholder.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

### 3.10 Regione Valle D'Aosta

Nel caso della Regione Valle d'Aosta, il coordinamento dell'integration team è stato assicurato dalla struttura verticalmente competente in materia ovvero il Dipartimento politiche del lavoro e della formazione, all'interno dell'Assessorato sviluppo economico, formazione e lavoro. Il Dipartimento ha operato un coordinamento forte sulle attività laboratoriali coinvolgendo, di volta in volta, le strutture rilevanti per le diverse sottosezioni. È questo un modello certamente utile e replicabile soprattutto in contesti regionali a medio/bassa complessità, sebbene una Regione, con pochi abitanti e classi target di ridotte dimensioni, presenti in ogni caso aspetti sfidanti rispetto alla sostenibilità degli interventi.

I risultati della disseminazione della Regione Valle D'Aosta sono sintetizzati nella Tabella 9.

**Tabella 9 – Risultati conseguiti dalla Regione Valle d'Aosta**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Buona adeguatezza programmatica complessiva (89%).	Tra i punti di forza si segnala l'ottima capacità di articolare obiettivi e indicatori, anche multidimensionali, in maniera rappresentativa dello specifico contesto locale.	Tra le aree di miglioramento si evidenzia che nella Sotto-Sezione Valore Pubblico sono inseriti baseline e target solo per un indicatore d'impatto.
Discreta integrazione programmatica (60%).		Non sempre sono indicati i codici alfanumerici utili a individuare chiaramente l'integrazione verticale e orizzontale.
Massima funzionalità al Valore Pubblico (100%).	Tra i punti di forza si segnala che la funzionalità al Valore Pubblico, nonostante l'assenza dei codici alfanumerici, è sempre facilmente identificabile dalle denominazioni di obiettivi e azioni.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.
Massima qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO (100%).	Tra i punti di forza si segnala l'ottima rappresentatività dei soggetti coinvolti nell'Integration Team.	Tra le aree di miglioramento si segnala l'opportunità di un maggiore coinvolgimento diretto da parte dell'OIV.
Massima qualità del processo di predisposizione del PIAO (100%).	Tra i punti di forza si segnalano il rispetto dei tempi e la reattività rispetto al lavoro sulle diverse sezioni, insieme a una significativa interazione con gli stakeholder.	Non si evidenziano significative aree di miglioramento.

### 3.11 Regione Umbria

Il percorso della Regione Umbria se, da un lato si è contraddistinto per una partecipazione attiva e costante di ARPAL Umbria, quale soggetto fattivamente responsabile della politica scelta per il laboratorio, dall'altro si è caratterizzato per una bassa e incostante partecipazione al percorso di alcuni attori organizzativi interni, determinando margini di miglioramento per una gestione integrata e partecipativa dell'intero processo.

I risultati della disseminazione sono sintetizzati nella Tabella 10.

**Tabella 10 – Risultati conseguiti dalla Regione Umbria**

<i>LIVELLO DI QUALITÀ</i>	<i>PUNTI DI FORZA</i>	<i>AREE DI MIGLIORAMENTO</i>
Adeguatezza programmatica più che sufficiente (49%).	Si segnalano, in particolare, la definizione degli obiettivi di performance e dei relativi indicatori, così come l'individuazione delle azioni di sviluppo organizzativo e dei relativi indicatori nella sezione Lavoro Agile	Tra le aree di miglioramento si evidenzia, l'adeguatezza della misurazione in tutte le sue dimensioni di analisi (multidimensionalità, presenza di baseline, target e fonte), in particolar modo con riferimento alle SottoSezioni Struttura Organizzativa, Fabbisogno del personale e Formazione del personale.
Integrazione programmatica quasi completamente mancante che non permette una quantificazione numerica.		La carente integrazione programmatica verticale e orizzontale è ostacolata dalla mancanza dei codici alfanumerici (VP_PERF_AC_ORG_AGIL_FABB_FORM).
Sufficiente funzionalità al Valore Pubblico (40%),	La definizione di obiettivi operativi di performance e di misure di gestione dei rischi corruttivi funzionali alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico	La necessità di lavorare in maniera più funzionale specialmente per quanto attiene alle azioni organizzative e per il capitale umano.
Qualità dei soggetti coinvolti nel PIAO massima (100%).	La sperimentazione ha visto la presenza costante di soggetti esterni (come, ad esempio, ARPAL Umbria) direttamente coinvolti nella politica prescelta per la creazione di Valore Pubblico.	La necessità di un maggiore coinvolgimento sia dell'OIV, sia dei dirigenti.
Massima qualità del processo di predisposizione del PIAO (100%).	Il coinvolgimento attivo degli stakeholder ha consentito una più puntuale definizione del Valore Pubblico, divenendo così un obiettivo di VP condiviso.	La necessità di un maggior commitment del vertice e, più in generale, dell'integration team.





# CONCLUSIONI

## SPUNTI PER UN PERCORSO EVOLUTIVO SUL PIAO

di Andrea Bonomi Savignon



I risultati presentati in questo report rispecchiano una specifica fase, in un percorso evolutivo verso il raggiungimento degli obiettivi di riforma che sono alla base dell'introduzione dei principi del PIAO nell'ordinamento italiano. È, quindi, utile leggere e interpretare questi risultati da un punto di vista dinamico e prospettico.

Il livello di governo regionale è stato il primo a essere interessato da un progetto di accompagnamento mirato all'implementazione del processo di riforma legato ai PIAO. Questo ha introdotto una netta discontinuità rispetto agli approcci implementativi tipici dei precedenti cicli di riforma, molto spesso di natura 'top-down' e guidati dal centro dell'amministrazione, con un forte accento sulla standardizzazione dei documenti prodotti<sup>38</sup>. La sperimentazione in oggetto si è, invece, focalizzata innanzitutto sul tenere conto:

- delle peculiarità dello specifico comparto di amministrazioni coinvolte;
- delle caratteristiche dei precisi ambiti di policy di prima applicazione (ad esempio, il tema occupazione), in una prospettiva di scalabilità;
- di alcuni ambiti prioritari ritenuti abilitanti per la riforma nel suo complesso, quali l'orientamento al Valore Pubblico, la qualità degli obiettivi, l'integrazione verticale e orizzontale, la selettività e la semplificazione.

I risultati in merito alla qualità media degli strumenti creati e del processo seguito sono complessivamente incoraggianti, seppur con punte di eterogeneità e alcune aree comuni di miglioramento. Soprattutto se confrontate con i risultati di un comparto che non si è avvalso di un processo di accompagnamento di questo tipo, quali i Ministeri<sup>39</sup>, la differenza in termini di qualità media appare evidente. È possibile, quindi, riscontrare come, in linea generale, iniziative di informazione e formazione mirate rispetto alle specifiche caratteristiche delle amministrazioni coinvolte possano fare la differenza in termini di successo nell'implementazione delle riforme.

Peraltro, il livello di governo regionale appare rappresentativo delle diverse aree di complessità del sistema amministrativo a livello nazionale, rispetto ad alcune caratteristiche in particolare. Le Regioni sono titolari di strategie e attività che tipicamente comprendono tanto la regolazione e i trasferimenti, quanto i servizi diretti e indiretti ai cittadini; svolgono spesso, inoltre, un ruolo focale all'interno di filiere di policy che in molti casi partono dal livello nazionale (o sovranazionale) e vengono 'trasmesse' e orientate attraverso le Regioni sui territori locali. È il caso, ad esempio, delle politiche occupazionali e di welfare, oltre che della linea di servizio preponderante nelle Regioni, quale la sanità.

Anche la scelta dello specifico ambito di policy relativo alle politiche occupazionali, con particolare riferimento all'emersione e alla riduzione del fenomeno dei NEET, racchiude al suo interno caratteristiche eterogenee e rappresentative di diverse tipologie di approcci alla gestione pubblica. Molte Regioni, infatti, rivestono – sul punto – sia il ruolo di interfaccia con i Ministeri competenti, che di erogatori di servizi direttamente collegati all'implementazione delle politiche sul territorio, spesso in sinergia con politiche e fondi comunitari sul tema. Appare evidente come la trasferibilità di quanto appreso nell'ambito di questa sperimentazione ad altri livelli amministrativi, e su altre tipologie di policy e servizi, dovrà tenere conto sia delle diverse dimensioni che entrano in gioco al variare dell'intensità di

---

<sup>38</sup> Bonomi Savignon & Deidda Gagliardo, 2022.

<sup>39</sup> CNEL, 2023.

orientamento al servizio diretto ai cittadini, che del ruolo rivestito dai singoli Enti nella governance multilivello delle politiche prese di volta in volta in considerazione.

Rispetto alle considerazioni svolte finora, è utile focalizzarsi in particolare su tre gruppi di risultati relativi al livello di qualità medio del processo seguito e degli strumenti prodotti (cfr. paragrafi 2.2.1 e 2.2.2), i quali sono particolarmente rappresentativi delle criticità preesistenti cui il PIAO va a far fronte, e delle potenziali traiettorie evolutive dello strumento:

a) La spinta rispetto alla capacità di misurazione tramite obiettivi, ambiziosi ma realistici, in grado di rappresentare il Valore Pubblico creato è stata certamente una delle priorità della riforma sul PIAO. Riportare al centro dell'attenzione il tema della strategia di ente e della performance organizzativa, come dimensione di riferimento necessariamente preminente rispetto a quella individuale, era ampiamente riconosciuto come uno dei principali ambiti di miglioramento nel discorso sull'evoluzione del performance management nel nostro paese. Su questo punto, il dato (84%) relativo all'adeguatezza media rispetto alla multidimensionalità degli indicatori, e in generale degli obiettivi di Valore Pubblico e Performance è sicuramente un elemento chiave da cui ripartire, a testimonianza che le amministrazioni hanno ad oggi le competenze e le idee per raccontare a quali bisogni rispondono, in maniera bilanciata, rispetto al proprio contesto di riferimento.

Non sempre questo è accompagnato da una totale adeguatezza delle fonti dati (60%) per gli indicatori utilizzati; tuttavia, è emerso dai laboratori come si stia affrontando questa area di miglioramento, ad esempio dando avvio, in alcuni casi, alla raccolta di informazioni 'in house', con grande attenzione all'equilibrio tra i costi di raccolta dei dati e i benefici attesi delle informazioni generate.

A tal riguardo, è emerso il vasto potenziale relativo all'interazione con utenti e stakeholder (82% il livello medio di qualità riscontrato) secondo il modello della valutazione partecipativa; come richiamato nella precedente sezione 2.1, e dalle stesse Linee Guida del DFP n. 4/2019 sul tema, è possibile affermare come la forza di questo strumento risieda nella sua applicazione lungo tutte le fasi (pianificazione, gestione e, appunto, valutazione) del processo di performance management, e non solo sulla fase valutativa ex post. Si rileva quindi come questo approccio possa essere cruciale sia per orientare le dimensioni di valutazione dei risultati adottate dagli enti, sia per differenziare le fonti informative tramite cui abilitare la costruzione di obiettivi e indicatori sempre più orientati all'esterno. La principale sfida a cui le Regioni dovranno saper rispondere sarà, dunque, quella di poter implementare il coinvolgimento degli stakeholder, operato con successo nello specifico ambito di policy oggetto della sperimentazione, su una scala ancora più ampia di processi e servizi.

b) Un secondo tema prioritario è rappresentato dalla semplificazione auspicata come conseguenza del PIAO, derivante in particolar modo dalla razionalizzazione degli ambiti di compliance previgenti, dall'assorbimento di gran parte dei piani preesistenti nei PIAO e, specularmente, da una esponenzialmente maggiore necessità di integrazione tra le varie sezioni dei nuovi Piani. È questo il tema probabilmente più sfidante in termini di processo per i nuovi strumenti; e, in effetti, è quello su cui si rilevano i valori, seppur positivi, con maggiore potenziale di crescita, sia per quanto riguarda l'integrazione verticale (ad esempio, tra performance e azioni organizzative/professionali) sia orizzontale (ad esempio, tra performance e rischi corruttivi).

Su questo tema, l'approccio legato al ruolo funzionale degli integration team assume quello di un metodo per apprendere nuovi 'linguaggi' di coordinamento organizzativo negli Enti – una prospettiva largamente assente nei precedenti cicli di riforma e che, quindi, consente di guardare con fiducia ai dati derivanti da questa sperimentazione. Lo specifico caso dell'integrazione tra performance e risk management risente verosimilmente di una 'dipendenza dal percorso' svolto in questo caso con i precedenti PNA e PTPCT; la rilettura in ottica funzionale al Valore Pubblico di processi interni già mappati richiederà, fisiologicamente, lo spazio di alcuni ulteriori cicli di programmazione per essere completata. Inoltre, non va sottovalutata la potenzialità legata alla possibilità di estendere la logica di

gestione dei rischi, attraverso l'esplorazione di questo ambito di integrazione, a tipologie di rischi diversi da quelli corruttivi, come alcune amministrazioni stanno già facendo.

- c) Il cluster di dimensioni legato alle azioni organizzative e professionali appare al momento quello più distante dalla media, nel complesso più che positiva, delle altre aree di rilevazione, sia in relazione alla funzionalità di queste aree rispetto al Valore Pubblico, sia per quanto concerne l'integrazione verticale e orizzontale.

Questo può derivare da almeno due fattori: in primis, la novità assoluta di un esplicito raccordo tra strategia e struttura per le PA italiane. Inoltre, e forse in maniera più significativa, ha verosimilmente influito la percezione della leva legata al reclutamento come difficilmente azionabile in maniera tempestiva da parte degli enti. In merito a entrambi i punti, è lecito attendersi che, incrementalmente, i valori possano migliorare con il procedere dell'affinamento dello strumento e della permeabilità fra il livello della pianificazione e quello del disegno organizzativo.

In sintesi, e a valle di quanto descritto finora, è possibile delineare almeno due prospettive di sviluppo che sono, al tempo stesso, desiderabili e perseguibili alla luce dei risultati positivi descritti in questo testo.

- È del tutto auspicabile che, continuando a valorizzare il buon livello raggiunto nella definizione delle diverse tipologie di obiettivi previsti dal PIAO e l'apprezzabile livello di integrazione soprattutto relativo alle parti 'alte' dei Piani, le Regioni (e in generale gli enti) capitalizzino questo investimento nella propria capacità di pianificazione, perseguendo una più compiuta integrazione rispetto a ulteriori e distinti documenti (e processi) di livello strategico esistenti. È il caso certamente del processo di pianificazione economico-finanziaria, delle misure e delle milestone contenute nel PNRR, ma anche delle priorità e dei target relativi ai finanziamenti UE diretti e indiretti; gli stessi piani strategici IT, di cui ormai quasi tutte le amministrazioni sono dotate (seppur non esista un obbligo normativo in merito alla loro pubblicazione), costituiscono una fonte di primaria rilevanza, che è del tutto opportuno sia contemplata e integrata nella rappresentazione delle dimensioni di Valore Pubblico contenute nei PIAO.

L'orizzonte dei PIAO è quello di rendere possibile il racconto di come il Valore Pubblico viene creato da una prospettiva di filiera; l'integrazione da ricercare è, allora, non solo all'interno del PIAO, ma anche rispetto a processi di pianificazione laterali o sovraordinati rispetto al Piano.

- La prospettiva di sviluppo da tenere in considerazione nel medio/lungo periodo è, dunque, quella di una sempre maggiore apertura verso il contesto esterno del modello di performance management che il PIAO ambisce a realizzare.

Come già richiamato, tale apertura può funzionare 'in entrata', ad esempio attraverso un sempre maggiore coinvolgimento di cittadini e stakeholder nella raccolta di feedback, non solo su specifici servizi e politiche (secondo il tradizionale modello di *user satisfaction*), ma soprattutto incorporando le loro aspettative e percezioni all'interno delle dimensioni di *outcome* e impatto che gli enti scelgono di rappresentare. Sul punto, i risultati della sperimentazione sulla valutazione partecipativa pongono l'accento sull'importanza di ingaggiare cittadini e stakeholder non solo per chiedere loro se l'ente 'sta facendo bene', ma soprattutto se 'sta misurando tutti gli aspetti che contano'. Il commitment politico e amministrativo (soprattutto lato OIV) è un ulteriore fattore abilitante fondamentale per il successo di questo approccio. Questi risultati sono tanto più rappresentativi e rilevanti, dal momento che si basano su un campione di amministrazioni molto eterogenee per dimensione e ambito di attività.

Principalmente, però, l'apertura dovrà funzionare 'in uscita', cogliendo l'opportunità che i PIAO offrono di rendere il ciclo di pianificazione e gestione delle performance fruibile da chiunque vi sia interessato. La definizione e lo sviluppo delle strategie diventano, quindi, non più autoreferenziali e 'fini a sé stesse', ma consentiranno di essere vettore di comunicazione e legittimazione verso l'esterno, permettendo agli enti di rendere visibile il valore creato attraverso le attività svolte, con potenziali e rilevanti ricadute positive anche in termini di *'employer branding'* e attrattività nel reclutamento. Un

PIAO di qualità è, innanzitutto, una rappresentazione sintetica di cosa le amministrazioni sanno fare e sanno fare bene, liberando anche la possibilità di raccontare le aree di miglioramento disaccoppiandole dal 'giudizio' sul singolo dipendente. Le nuove professionalità che si affacciano all'impiego pubblico hanno bisogno di questo tipo di informazioni, oltre che di best practice o 'casi eccezionali' di buona amministrazione. In tal modo, il PIAO potrà essere la chiave di volta per l'avvio di un circolo virtuoso in cui anche la salute professionale e organizzativa degli enti, in un periodo straordinario per fabbisogni di competenze nella PA, possa risentire positivamente della capacità di descriversi da parte delle amministrazioni.

Una recente revisione e metanalisi di 31 studi empirici, che prendono in considerazione un totale di oltre 8.500 organizzazioni pubbliche in diversi paesi, ha mostrato come una buona pianificazione strategica, che include quale passaggio chiave la formulazione degli obiettivi, ha un effetto positivo e significativo sulla performance organizzativa. Tale impatto è particolarmente rilevante quando quest'ultima è misurata in termini di indicatori di efficacia e outcome, piuttosto che di efficienza (George et al., 2019). Complessivamente, i risultati riportati in questo report hanno mostrato come un'attività di accompagnamento mirato su un cluster omogeneo di amministrazioni possa generare ricadute molto positive sulla qualità degli strumenti di pianificazione adottati; a loro volta, tali strumenti sono antecedenti significativi dell'impatto in termini di risultati generati sui territori.

Le sfide che l'adozione e lo sviluppo dei PIAO pongono negli enti sono, come richiamato, diverse e complesse; è, tuttavia, possibile affermare a valle di questa sperimentazione, che gli enti sono reattivi e disposti a intraprendere con successo questo percorso.

## Riferimenti bibliografici

- Arena M., Arnaboldi M. & Palermo T. (2017). The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study. *Accounting, Organizations and Society*, 62(1), 65–81.
- Argyris C., Putnam R. & McLain Smith D. (1985). "Action science, Concepts, methods and skills for research and intervention". San Francisco: Jossey-Bass.
- Barros V.F.A, Vasconcelos R.M., Araujo E., Amaral L. & Ramos I. (2018), A Positive Perspective to Implementation of a Gender Equality Plan: a question of design, time and participation. *IEEE Frontiers in Education Conference (FIE)*, 1-5.
- Behn R.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Baxter P., & Jack S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.
- Bonomi Savignon A. & Deidda Gagliardo E. (2022). La PA Italiana 'attraverso lo specchio': spunti e prospettive dalle Relazioni delle Commissioni tecniche e dei Comitati scientifici a supporto del Ministro. *Azienda Pubblica*, 35(2), 45-51.
- Bracci E., Deidda Gagliardo E. & Mazzatorta S. (2018), Anticorruzione e performance nelle Università: modalità e condizioni abilitanti per l'integrazione. *Azienda Pubblica*, 31(2), 213-241.
- Bracci E., Deidda Gagliardo E., Esposito P. & Gobbo G. (2020). Coerenza e qualità dell'architettura di programmazione e controllo delle Università. Riflessioni sulle consonanze e dissonanze strategico-gestionali, in Deidda Gagliardo E. & Paoloni M. (a cura di), *Il Performance Management nelle Università statali. Stato dell'arte e nuove sfide*. Milano, FrancoAngeli SIDREA, 169-201.
- Brunetti G. (1979). *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*. Milano, FrancoAngeli,
- Bergamin Barbato M. (1991). *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*. Torino, Utet.
- Borgonovi E., Anessi-Pessina E. & Bianchi C. (eds.) (2018). *Outcome-based performance management in the public sector*. Cham: Springer.
- Bouckaert G. & Halligan J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge.
- Bovaird T. (1996). The Political Economy of Performance Measurement, in Halachmi, A., & Bouckaert G. (eds). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Efforts and Accomplishment Reporting*. Westport, CT: Quorum Books.
- Bracci E., Papi L., Bigoni M., Bruns H.J. & Deidda Gagliardo E. (2019). Public value and public sector accounting research, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 103-136.
- Caramiello C. (1993). *Programmi e piani aziendali*. Pisa, Corsi.
- Caramiello C. (1994). *L'indagine prospettiva nel campo aziendale*. Pisa, Corsi.
- Carapella B., (2019). *Oltre la casa di vetro. Dal Performance Management alla democrazia del dare conto*. Milano, FrancoAngeli.

- Cepiku D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano, Egea.
- Cepiku D. & Deidda Gagliardo E. (2022). *PIAO, necessario valorizzare specificità e diverso grado di maturazione dei sistemi di programmazione dei vari comparti*. Milano, Il Sole24ore.
- Cepiku D., Marsilio M., Sicilia M.F. & Vainieri M. (2020). *Co-production: management and evaluation*. PALGRAVE PIVOT, LONDON: Palgrave Macmillan.
- CERVAP, CEntro di Ricerca sul Valore Pubblico dell'Università degli Studi di Ferrara ([www.cervap.it](http://www.cervap.it)).
- Chiucchi M.S. (2012). *Il metodo dello studio di caso nel Management Accounting*. Torino, Giappichelli.
- Creswell J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design*. Los Angeles: Sage Publishing.
- CNEL (2021). *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Consultabile in <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni>
- CNEL (2022). *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Consultabile in <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni>
- CNEL (2023). *Relazione 2022 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Consultabile in <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni>
- Coso (2017). *Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance*. Consultabile in <https://www.coso.org/enterprise-risk-management>
- De Bruijn H. (2002). *Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement*. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578-594.
- Deidda Gagliardo E. (2002). *La creazione del valore nell'ente locale*. Milano, Giuffrè.
- Deidda Gagliardo E. (2007). *Il sistema multidimensionale di programmazione a supporto della governance locale*. Collana di studi economico-aziendali «E. Giannessi», Milano, Giuffrè.
- Deidda Gagliardo E. (2015). *Il valore pubblico, la nuova frontiera delle performance*. Roma, RIREA.
- Deidda Gagliardo E. (2021). *La "Public Value Governance" del PNRR*. *Annuario FPA 2021*.
- Deidda Gagliardo E. (2022). *Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico*. In CNEL (2022), *Relazione 2021 su livelli e qualità servizi amministrazioni pubbliche*, Roma.
- Deidda Gagliardo E., Gobbo G., Papi L. & Bigoni M. (2019). *La programmazione dei Ministeri nella nuova stagione della performance. Dalla burocrazia della performance alla performance utile*. *Management Control*, 1, 169-189.
- Deidda Gagliardo E., Papi L., Gobbo G. & Levoli R. (2020). *La qualità programmatica dei Ministeri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance*, RIREA, - Vol. n. 9-10-11-12 2020, 317-335.
- Deidda Gagliardo E., Bracci E. & Papi L. (2021a), *La sfida della Public Value Governance nelle Università*. In Paolini A. & Del Bene L. (2021) *"Monitorare la performance delle università statali e utilizzare gli esiti per generare valore pubblico"*. Milano, FrancoAngeli SIDREA, 72-90.



- Deidda Gagliardo E., Bracci E., Papi L., Tallaki M., Gobbo G. & Levoli R. (2021b). Performance Management e Risk Management per la creazione e la protezione del Valore Pubblico. In Mancini D., D'Onza G. & Caserio C. (2021). Scritti in onore di Luciano Marchi. Volume II. Sistemi informativi e revisione aziendale. Torino, Giappichelli, 113-124.
- Deidda Gagliardo E., Papi L., Gobbo G. & Levoli R. (2021c). L'integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza. In Contessa C. & Ubaldi A. (2021). Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza. Milano, La Tribuna, 633-664.
- Deidda Gagliardo E. & Cepiku D. (2022). Come fare un PIAO 2023 di qualità: semplificare, integrare e partecipare per creare Valore Pubblico. Consultabile in: <https://www.forumpa.it/riforma-pa/come-fare-un-piao-2023-di-qualita-semplificare-integrare-e-partecipare-per-creare-valore-pubblico/>.
- Deidda Gagliardo E. & Saporito R. (2022). Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore Pubblico. Rivista Italiana di Public Management, in press.
- Deming W.E. (1950). Elementary Principles of the Statistical Control of Quality. JUSE.
- Farneti G. (1995). Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori. Torino, Giappichelli.
- Fattore G. (2005). Metodi di ricerca in economia aziendale. Milano, Egea.
- Fried Y. & Slowik L. H. (2004). Enriching goal-setting theory with time: An integrated approach. Academy of Management Review, 29, 404-422.
- Garlatti A. & Pezzani F. (2000). I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo e impiego. Milano, Etas.
- George B., Walker R. M. & Monster J. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. Public Administration Review, 79(6), 810– 819.
- Gobbo G., (2021), Un modello di integrazione tra risk management e performance management per la creazione di valore pubblico. Giuffrè, Milano.
- Gherardi L., Linsalata A.M., Deidda Gagliardo E. & Orelli R.L. (2021). Accountability and Reporting for Sustainability and Public Value: Challenges in the Public Sector. Sustainability Journal, 13(3), 1-18.
- Gustafsson J., (2017). Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study. Available at <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1064378/FULLTEXT01.pdf>
- Horner L. & Hutton W. (2011). Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers. In Benington, J., & Moore, H. M. (Eds.), Public Value: Theory and Practice. New York: Palgrave MacMillan.
- Lebas M.J. (1995). Performance Measurement and Performance Management. International Journal of Production Economics, 41, 23-35.
- Locke E.A. & Latham G.P. (1990). A theory of goal setting and task performance, Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- 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).
- Macinati M. S. (2004). Le relazioni interaziendali di collaborazione in sanità. Milano, FrancoAngeli.

- Meneguzzo M. (2005). Creazione di valore e sviluppo di capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana. *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 105(11-12), 704-720.
- Meynhardt T., Chandler J. D. & Strathoff P. (2016). Systemic principles of value co-creation: Synergetics of value and service ecosystems. *Journal of Business Research*, 69(8), 2981–2989.
- Moore M. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Mussari R. & Ruggiero P. (2010). Public managers' performance evaluation systems and public value creation: behavioral and economic aspects. *International Journal of Public Administration*, 33(11), 541-548.
- Nisio A., De Carolis R. & Losurdo S. (2013). L'introduzione del Performance Measurement, Management and Improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali italiane. *Azienda pubblica*, 2, 221-246.
- 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.
- Palermo T. (2011). Integrating risk and performance in management reporting. London. Available at [http://www.cimaglobal.com/documents/thought\\_leadership\\_docs/integrating-risk-res.pdf](http://www.cimaglobal.com/documents/thought_leadership_docs/integrating-risk-res.pdf)
- Palermo T. (2017). Risk and performance management. Two sides of the same coin? In *The Routledge Companion to Accounting and Risk*. New York, NY: Routledge, 137–149.
- Papi L. (2021). *Un modello di governo del Valore Pubblico verso il Benessere Equo e lo Sviluppo Sostenibile*. Milano, Giuffrè.
- 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.
- Papi L., Levoli R., Gobbo G., Deidda Gagliardo E. & Bacchini F. (2020). Il Valore Pubblico come volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e sostenibile. *Azienda Pubblica*, 4, 339-362.
- Power M. (2004). "The risk management of everything". *The Journal of Risk Finance*, 5(3), 58–65.
- Rana T., Hoque Z. & Jacobs K. (2018). Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: insights from Australia. *Public Money & Management*, 39(1), 37-45.
- Rana T., Wickramasinghe D. & Bracci E. (2019). New development: Integrating risk management in management control systems — lessons for public sector managers. *Public Money and Management*, 39(2), 148-151.
- Steccolini I., Liguori M. & Sicilia M.F. (2012). *Bilancio e misurazione della performance*. Milano, Hoepli.
- Stoker G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 39(1), 41-57.
- Terzani S. (1999). *Lineamenti di pianificazione e controllo*. Padova, Cedam.
- Viale R. (2018). *Oltre il nudge. Libertà di scelta, felicità e comportamento*. Bologna, Il Mulino.
- Yin R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing.

Yu C. H., Jannasch-Pennell A. & DiGangi S. (2011), Compatibility between text mining and qualitative research in the perspectives of grounded theory, content analysis, and reliability. *The Qualitative Report*, 16(3), 730-744.

Zula K. J. & Chermack T. J. (2007). Integrative literature review: Human capital planning: A review of literature and implications for human resource development. *Human Resource Development Review*, 6(3), 245-262.



Formez PA  
Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammmodernamento delle P.A.  
Viale Marx 15 – 00137 Roma  
[www.formez.it](http://www.formez.it)

Seguici su



