



Università  
Ca' Foscari  
Venezia



**Università Ca' Foscari Venezia**  
**Master in Pubblica Amministrazione**

Elaborato finale

Valore Pubblico e PIAO ... prospettive

Sabrina Daneluzzi

**Relatore**

prof. Stefano Campostrini



*A Pierluca,  
appassionato e instancabile  
produttore di Valore Pubblico*

## Sommario

Il Valore Pubblico.....	2
La misurazione del Valore Pubblico come Benessere equo e sostenibile - Bes.....	5
I <i>Sustainable Development Goals</i> - SDGs dell'Agenda 2030 e gli indicatori Bes .....	10
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, SDGs e Bes .....	13
Ciclo della Performance e Valore Pubblico .....	17
Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione - PIAO e il Valore Pubblico, Comuni di Padova, Treviso e Chioggia.....	21
PIAO / Sezione 2 – 2.1 Valore Pubblico Comuni di Padova, Treviso e Chioggia .....	30
Creare e misurare il Valore Pubblico degli Enti Locali.....	36
Il processo di programmazione nei Comuni e il Valore Pubblico.....	40
PIAO - Sottosezione Valore Pubblico dei Comuni di Padova, Treviso e Chioggia.....	46
PIAO come strumento di PV <i>Governance</i> - Analisi SWOT / SWOC .....	56
Conclusioni e ... prospettive .....	65
Bibliografia – Sitografia .....	67

## Il Valore Pubblico

Il Valore Pubblico – VP viene introdotto per la prima volta nel dibattito scientifico internazionale nella seconda metà degli anni '90 per arrivare nei primi anni 2000 anche in Italia. A teorizzare il significato di Valore Pubblico è nel 1995 Mark H. Moore in un libro intitolato: “*Creating public value. Strategic management in government*”. Lo studioso della John F. Kennedy School of Government dell'Università di Harvard vuole con il suo lavoro valorizzare il ruolo dei *manager* pubblici in un contesto caratterizzato dalla divisione tra politica e amministrazione.

In un momento in cui i principi neoliberisti (*New Public Management, Reinventing Government e Liberation Management*) e l'applicazione delle logiche di mercato applicate al settore pubblico cominciavano a vacillare, Moore riporta l'attenzione sul ruolo del *Public Management* vedendolo come fondamentale per recuperare la frammentazione, la perdita di un senso etico comune e l'incapacità di affrontare le sfide globali.

Moore supera l'idea liberista secondo cui il settore pubblico è una sorta di male necessario e promuove una concezione di pubblico capace di offrire servizi e di creare utilità per la comunità di riferimento, condividendone i valori e ispirandone le scelte.

In questa visione, con un settore pubblico chiamato a riscattarsi e a rivendicare il senso del proprio esistere, i *manager* pubblici acquisiscono una nuova responsabilità e devono avere come faro del loro agire la creazione di Valore Pubblico.

Uno dei meriti di Moore è quello di introdurre il concetto di programmazione strategica legata alla produzione di Valore Pubblico, oggetto di questo mio elaborato.

L'organizzazione pubblica è per Moore in grado di produrre valore per la propria comunità di riferimento tanto più è guidata da modelli di programmazione strategica.

La definizione di Valore Pubblico non è puntuale, definita e fissa, ma è piuttosto relativa e mutevole.

La politica ottiene la legittimazione per perseguire una determinata formulazione di valore. Il Valore Pubblico è un processo in continua ridefinizione, legato al funzionamento dei meccanismi di democrazia accettati in un determinato momento e in uno specifico contesto. Con queste premesse solo una Amministrazione pubblica consapevole e responsabile sembra in grado di creare Valore Pubblico.

Il modello di Moore di Valore Pubblico identifica tre elementi che definiscono il triangolo strategico (figura 1) all'interno del quale si muove il *manager* pubblico e sono:

- legittimazione e supporto all'azione pubblica, da parte di cittadini / utenti e dei vari *stakeholder* interni ed esterni, che investono risorse finanziarie e garantiscono consenso e sostegno;
- capacità operativa delle amministrazioni pubbliche, che deriva dall'adeguatezza delle risorse destinate alle politiche pubbliche rispetto agli obiettivi fissati;
- valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento, che si materializza nella produzione di risultati tangibili per gli *stakeholder*.

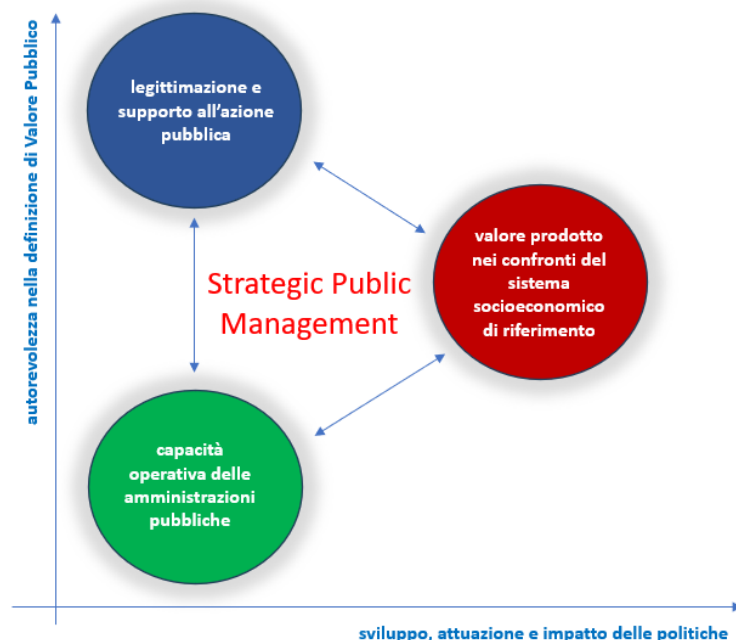


Figura 1: Rappresentazione triangolo strategico di Moore

Non è casuale che la discussione attorno al significato e al bisogno di Valore Pubblico si accenda in Europa nel momento in cui la Pubblica Amministrazione, dovendo affrontare cambiamenti rapidi ed epocali, realizza di dover lavorare a:

- un recupero del significato positivo di *Civil Service*, investendo su etica, imparzialità e responsabilità;

- un riavvicinamento ai cittadini, eliminando regole inutili e semplificando in una logica di maggiore trasparenza, tempestività ed efficienza;
- un miglioramento dei servizi, investendo su risorse umane e tecnologiche con l'obiettivo di recuperare efficienza ed efficacia.

Il Valore Pubblico entra così anche nel linguaggio istituzionale italiano attraverso iniziative principalmente di tipo normativo. Lo strada scelta è quella della *soft law* (linee guida, note esplicative, chiarimenti interpretativi e applicativi, risposte a quesiti), della spinta gentile (*nudge*) senza coercizioni e sanzioni viene indicata la strada. La *soft regulation*, intesa come *soft law* propria delle autorità di regolazione, in questo viaggio della PA rappresenta l'ulteriore bussola verso il Valore Pubblico.

Appare importante a questo punto fornire qui la definizione di Valore Pubblico.

Il Valore Pubblico – VP è oggi inteso come il livello complessivo di benessere, dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholder nelle varie prospettive (economica, sociale, ambientale e sanitaria). Il VP è generato attraverso strategie messe in atto da una Pubblica Amministrazione - PA o da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit. Queste strategie sono misurabili in termini di impatti rispetto ad un determinato livello di partenza (*baseline*).

Il VP può essere quindi anche visto come il benessere reale prodotto, a favore di una comunità di riferimento, dall'azione di diversi attori pubblici, che impegnano al meglio le proprie risorse tangibili (finanziarie, strutturali, digitali, tecnologiche, ...) e intangibili (capacità organizzativa, *networking*, capacità di riduzione dei rischi reputazionali, sostenibilità ambientale, capacità di interpretare le esigenze del territorio, ...).

## La misurazione del Valore Pubblico come Benessere equo e sostenibile - Bes

La misurazione del Valore Pubblico come Benessere equo e sostenibile - Bes nasce con l'obiettivo di valutare il progresso di una società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale.

In Italia, a partire dal 2010, l'Istituto nazionale di statistica - Istat ha sviluppato un approccio multidimensionale per misurare il Bes, integrando indicatori sulle attività economiche con le dimensioni del benessere e accompagnando queste ultime a misure relative a diseguglianze e a sostenibilità. Sono stati così individuati i seguenti 12 domini rilevanti per la misura del benessere nel nostro Paese:

1 Salute	7 Sicurezza
2 Istruzione e formazione	8 Benessere soggettivo
3 Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	9 Paesaggio e patrimonio culturale
4 Benessere economico	10 Ambiente
5 Relazioni sociali	11 Innovazione, ricerca e creatività
6 Politica e istituzioni	12 Qualità dei servizi

Dal 2013 l'Istat pubblica annualmente il Rapporto Bes, analizzando con un *set* di indicatori questi 12 domini con l'intento di creare consapevolezza attorno a quale sia la qualità della vita dei cittadini in modo da orientare anche le politiche pubbliche. Mentre dal 2018, viene pubblicato anche un aggiornamento intermedio per tutti gli indicatori per i quali sono già disponibili dati aggiornati.

Nel Rapporto Bes 2022<sup>1</sup> (aprile 2023) gli indicatori considerati e commentati sono complessivamente 152 indicatori, ma importante rilevare che il *set* di indicatori per ciascuno dei 12 domini è oggetto di aggiornamento annuale.

Ripercorrendo brevemente le varie tappe che hanno portato alla definizione di VP condivisa nel paragrafo precedente, si deve alla Legge n. 163 del 4 agosto 2016<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/282920>

<sup>2</sup> Legge n. 163 del 4 agosto 2016, "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243".



l'introduzione del concetto di Benessere Equo e Sostenibile - Bes e dell'utilizzo di indicatori Bes nel ciclo della programmazione economica e dal 2017 anche nel Documento di Economia e Finanza – DEF.

A partire dal 2017 è entrato quindi a far parte della programmazione economica un sottoinsieme di 12 indicatori Bes (figura 2), a cui si accompagna anche una elaborazione degli indicatori SDGs - Sustainable Development Goals dall'Agenda ONU 2030. La scelta dei 12 indicatori da utilizzare è stata affidata a un Comitato appositamente istituito<sup>3</sup>, partendo dal set dei 130 indicatori iniziali del Rapporto Bes 2015 (152 gli indicatori Bes ad aprile 2023).



Figura 2: Gli indicatori Bes della programmazione economica

I 12 indicatori afferiscono ai seguenti 8 (dei 12) domini Bes: benessere economico, salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione tempi di vita, sicurezza, politica e istituzioni, ambiente e paesaggio e patrimonio culturale. Non vengono utilizzati indicatori dei seguenti 4 domini: qualità dei servizi, relazioni sociali, benessere soggettivo e innovazione, ricerca e creatività. La qualcosa sembra riportarci alla riflessione di Mark H. Moore attorno ad un Valore Pubblico mutevole, che cambia in funzione del tempo,

<sup>3</sup> Legge n. 163 del 4 agosto 2016 prevede che il Comitato BES sia presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (o suo delegato) e composto dal Presidente dell'Istat (o suo delegato), dal Governatore della Banca d'Italia (o suo delegato) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica. Il Comitato BES ha cessato le sue funzioni una volta definiti e selezionati gli indicatori di benessere equo e sostenibile.

dello spazio (locale, nazionale o internazionale) e del contenuto (ambiti, domini e indicatori individuati e utilizzati):

$$\text{Valore Pubblico} = \text{VP} (t, s, c).$$

In particolare i 12 indicatori sono analizzati in due fasi del ciclo di programmazione economico - finanziaria, attraverso due documenti annuali predisposti, sulla base dei dati forniti dall'Istat, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF:

- l'allegato sugli indicatori BES al Documento di Economia e Finanza – DEF<sup>4</sup> in cui viene analizzato l'andamento nell'ultimo triennio dei 12 indicatori e, tenendo conto delle politiche pubbliche, vengono fornite delle previsioni sul loro andamento per il triennio successivo;
- la Relazione sugli indicatori BES<sup>5</sup>, da presentare alle Camere entro il 15 febbraio di ciascun anno, che riguarda l'analisi dell'andamento dei 12 indicatori in relazione agli effetti determinati dalla Legge di Bilancio per il triennio in corso.

L'Istat fornisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF gli aggiornamenti dei 12 indicatori BES, basati prevalentemente su dati definitivi, ma anche su dati provvisori e su modelli per stime anticipate predisposti *ad hoc*, per garantire la tempestività.

Dal 2018 l'Istat pubblica annualmente anche il Rapporto Bes dei Territori - BesT, un sistema di 70 indicatori sub - regionali pensato per fornire informazione statistica territoriale, utile anche per la programmazione degli Enti Locali.

Gli indicatori BesT sono stati condivisi dall'Istat con Comuni, Province e Città Metropolitane e sono coerenti con l'impostazione Bes, ma solo parzialmente sovrapponibili (Tabella 1: Confronto tra gli indicatori Bes e BesT).

Gli indicatori BesT consentono di:

- approfondire le conoscenze sulla distribuzione del benessere nelle diverse aree del Paese,
- valutare più accuratamente le disuguaglianze territoriali,

---

<sup>4</sup>[https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/def\\_2023/DEF\\_2023\\_ALLEGATO\\_BES.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2023/DEF_2023_ALLEGATO_BES.pdf)

<sup>5</sup>[https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/Relazione-BES-2023.pdf](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/Relazione-BES-2023.pdf)

- delineare i profili di benessere dei singoli territori.

DOMINI DEL BES	NUMERO DI INDICATORI				
	BES (aprile 2023)	BES DEI TERRITORI (giugno 2023)			
		Totali	Di cui (a)		
			Coincidenti	Proxy	Locali
Salute	15	6	6	-	-
Istruzione e formazione	15	9	7	2	-
Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	15	6	3	2	1
Benessere economico	11	6	-	3	3
Relazioni sociali	9	2	1	-	1
Politica e istituzioni	12	7	1	1	5
Sicurezza	12	6	-	5	1
Benessere soggettivo	4	-	-	-	-
Paesaggio e patrimonio culturale	11	3	3	-	-
Ambiente	21	13	10	2	1
Innovazione, ricerca e creatività	11	4	3	1	-
Qualità dei servizi	16	8	6	2	-
<b>TOTALE</b>	<b>152</b>	<b>70</b>	<b>40</b>	<b>18</b>	<b>12</b>

(a) Coincidente: indicatore territoriale confrontabile con lo stesso indicatore del Rapporto Bes; Proxy: indicatore che approssima l'indicatore del Rapporto Bes; Locale: indicatore specifico del Bes dei territori. Informazioni puntuali sono fornite nei metadati diffusi insieme al dataset Bes dei territori.

Tabella 1: Confronto tra gli indicatori Bes e BesT

Dal 2023 l'Istat, oltre agli aggiornamenti annuali degli indicatori e degli strumenti di visualizzazione interattiva dell'intera base dati (*dashboard*), pubblica la collana annuale dei Report regionali BesT<sup>6</sup> per ciascuna delle 20 Regioni italiane.

I dati e i metadati BesT sono disponibili sulla piattaforma IstatData<sup>7</sup> ed è possibile navigare le elaborazioni realizzate per i Report BesT 2023 attraverso i grafici interattivi.

L'ultimo documento elaborato è l'Allegato Bes al DEF 2023 (aprile 2023), nel quale è stato descritto l'andamento dei 12 indicatori Bes fino al 2022 e sulla base del quadro macroeconomico programmatico del DEF 2023 e della normativa fiscale per gli indicatori di disuguaglianza del reddito netto e della povertà assoluta individuale sono state fornite le previsioni per il periodo 2023 - 2026 per 8 di essi (Reddito disponibile lordo corretto pro capite, Disuguaglianza del reddito netto, Tasso di mancata partecipazione al lavoro, Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas climalteranti, Indice di povertà assoluta, Speranza di vita in

<sup>6</sup> [https://www.istat.it/it/files//2023/10/BesT\\_VENETO\\_2023\\_VSP\\_19102023.pdf](https://www.istat.it/it/files//2023/10/BesT_VENETO_2023_VSP_19102023.pdf)

<sup>7</sup> <https://esploradati.istat.it/databrowser/#/>

buona salute alla nascita, Eccesso di peso, Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione). Interessante rilevare che il MEF ha fornito:

- la previsione per il periodo 2022 - 2024 di un indicatore di efficienza di giustizia civile (*disposition time*);
- un focus sui potenziali effetti distributivi dei bonus sociali di gas naturale ed elettricità destinati alle famiglie nel 2023;
- un ulteriore focus sull'evoluzione del mix di produzione del settore elettrico negli anni recenti.

Nella Relazione 2023 sugli indicatori di benessere equo e sostenibile, presentata al Parlamento il 2 marzo 2023, il MEF aveva inserito invece tre focus su:

- la dinamica dei prezzi al consumo in Italia nel 2022;
- il protrarsi della crisi energetica e le misure della Legge di Bilancio 2023-2025;
- gli effetti distributivi degli aumenti dei prezzi energetici: un esercizio di simulazione con e senza interventi di policy.

Mentre nella Relazione 2024 (6 marzo 2024) il MEF ha inserito i seguenti focus su:

- le spese del bilancio dello stato secondo la prospettiva di genere e gli obiettivi di sviluppo sostenibile;
- l'aggiornamento della metodologia di stima della povertà assoluta;
- indicatori complementari del mercato del lavoro: il *labour market slack* a confronto con il TMP (tasso di mancata partecipazione al lavoro);
- l'identità di Kaya per la scomposizione delle emissioni gas serra;
- l'abusivismo edilizio e il consumo di suolo: un'analisi preliminare.

## I Sustainable Development Goals - SDGs dell'Agenda 2030 e gli indicatori Bes

Il 25 settembre 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, delineando un piano d'azione globale per i successivi 15 anni. I 17 *Sustainable Development Goals - SDGs*<sup>8</sup> (figura 3) che compongono l'Agenda 2030 dettagliano questo piano per:

1. sradicare la povertà,
2. proteggere il pianeta,
3. garantire la prosperità per tutti.

I *SDGs* riguardano infatti domini dello sviluppo ambientale, sociale, economico e istituzionale.



Figura 3: I Sustainable Development Goals – SDGs dell'Agenda 2030

A livello internazionale con il *Cape Town Global Action Plan for Sustainable Development Data*, il primo *UN World Data Forum*, viene tracciata la rotta per la modernizzazione e il rafforzamento dei sistemi statistici a livello nazionale e globale.

Per valutare e monitorare gli obiettivi dell'Agenda 2030 la Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha poi costituito la *United Nations Inter - Agency Expert Group on*

<sup>8</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> e <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/04/agenda-2030-card-17-goals.pdf>

*SDG Indicators*<sup>9</sup> (UN – IAE – SDGs), che nel marzo 2016 ha proposto un insieme di 241 indicatori.

L’Istat, insieme al Sistema statistico nazionale - Sistan<sup>10</sup>, è impegnato nella produzione degli indicatori UN – IAE – SDGs oltre ad alcuni altri indicatori di contesto nazionale.

L’Istat, come gli altri Istituti nazionali di statistica, è chiamato quindi dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite a svolgere un ruolo di coordinamento nazionale e a garantire la misurazione dello sviluppo sostenibile e il monitoraggio dei suoi obiettivi.

Nel 2023 l’Istat ha prodotto il sesto Rapporto sugli *SDGs*<sup>11</sup>, che motiva la scelta delle 372 misure statistiche diffuse (di cui 342 uniche, cioè associate ad un unico Goal) per 139 indicatori UN – IAE – SDGs. e ne fornisce la descrizione, un’analisi dei *trend* e delle interrelazioni esistenti.

Rispetto alla diffusione di giugno 2023, sono state aggiornate 118 misure statistiche e anche in questo caso è disponibile una dashboard per la consultazione dei dati e la visualizzazione di grafici interattivi *SDGs*<sup>12</sup>.

I 17 *SDGs* si riferiscono a diversi ambiti dello sviluppo sociale, economico e ambientale da considerare in maniera integrata. Sono presenti numerosi riferimenti al benessere delle persone e a un’equa distribuzione dei benefici dello sviluppo, il che evoca naturalmente la definizione del Valore Pubblico condivisa e gli indicatori Bes e BesT.

In particolare i 12 indicatori Bes, utilizzati per la programmazione economica, vengono sempre accompagnati da una elaborazione degli indicatori *SDGs*.

I due *set* di indicatori sono solo parzialmente sovrapponibili, ma certamente complementari. A 10 dei 12 domini Bes corrisponde un *SDGs* (tabella 2), non trovano corrispondenza con un *SDG* il dominio 5 - Relazioni sociali e l’8 - Benessere soggettivo. Mentre non sono rappresentati i seguenti *SDGs*:

- Obiettivo 2 - Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile;

---

<sup>9</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>

<sup>10</sup> <https://www.sistan.it/>

<sup>11</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/285778>

<sup>12</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/260278>

- Obiettivo 17 che ha carattere trasversale rispetto ai vari Obiettivi ed è incentrato sul rafforzamento dei mezzi di attuazione dell'Agenda 2030 e sulla promozione del partenariato globale per lo sviluppo sostenibile.

BES		SDGs	
1. Salute	4 indicatori	4 nel Goal 3	
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel Goal 4 1 nel Goal 8	
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	10 indicatori	2 nel Goal 5 8 nel Goal 8	
4. Benessere economico*	5 indicatori	3 nel Goal 1 3 nel Goal 10	
5. Relazioni sociali			
6. Politica e istituzioni*	8 indicatori	4 nel Goal 5 5 nel Goal 16	
7. Sicurezza	3 indicatori	1 nel Goal 5 2 nel Goal 16	
8. Benessere soggettivo			
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 nel Goal 11 1 nel Goal 13	
10. Ambiente**	11 indicatori	1 nel Goal 1 2 nel Goal 6 1 nel Goal 7 1 nel Goal 8 3 nel Goal 11 2 nel Goal 12 2 nel Goal 13 1 nel Goal 14 2 nel Goal 15	  
11. Innovazione, ricerca e creatività	3 indicatori	3 nel Goal 9	
12. Qualità dei servizi*	8 indicatori	1 nel Goal 1 3 in Goal 3 1 nel Goal 6 1 nel Goal 9 2 nel Goal 11 1 nel Goal 16	 

\* 1 indicatore ripetuto in più Goal

\*\* 4 indicatori ripetuti in più Goal

Tabella 2: Corrispondenza tra i 12 domini Bes e i 17 Sustainable Development Goals - SDGs dell'Agenda ONU 2030 (fonte Istat)

## Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, SDGs e Bes

Inserisco qui qualche riga sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR e su come si integri a *Sustainable Development Goals – SDGs* e a Benessere equo e sostenibile – Bes.

Per affrontare le sfide legate alla crisi pandemica e al conseguente rallentamento delle economie degli Stati membri, l'Unione europea ha approntato, nel quadro del *Next Generation EU*<sup>13</sup>, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza: *Recovery and Resilience Facility* – RRF.

L'RRF ha una dotazione di 723,8 miliardi di euro: 338 miliardi di sovvenzioni (*grants*) e 385 miliardi di prestiti (*loans*). L'Italia è il Paese che ha ricevuto lo stanziamento maggiore di RRF, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR italiano originario può contare su 191,5 miliardi (122,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni).

Il Consiglio dell'UE l'8 dicembre 2023 ha approvato la modifica al PNRR italiano originario<sup>14</sup>, che include ora un nuovo capitolo dedicato al *REPowerEU* (figura 4). Oggi il Piano ammonta così a 194,4 miliardi di euro (122,6 miliardi in prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni) e comprende 66 riforme, 7 in più rispetto al piano originario, e 150 investimenti.

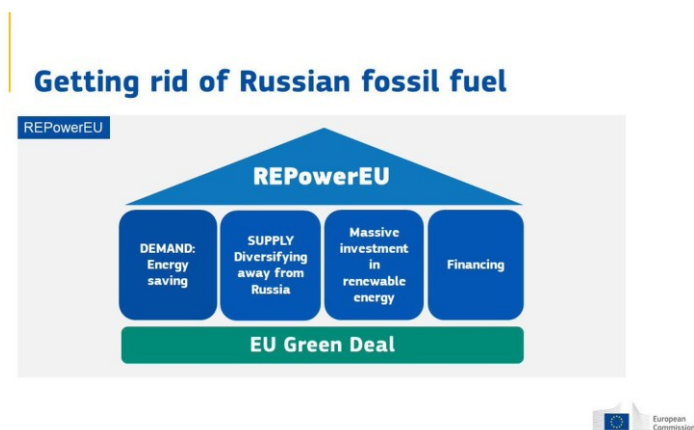


Figura 4: *REPowerUE*

<sup>13</sup> Il *Next Generation EU – NGEU*, noto anche come *Recovery Plan* o *Recovery Fund*, è un fondo dal valore di 750 miliardi di euro approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di COVID - 19. Il fondo *NGEU* copre gli anni 2021 - 2026 e sarà accompagnato dal bilancio 2021 – 2027 dell'UE, per un valore totale di 1.824,3 miliardi di euro.

<sup>14</sup> <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>



Il PNRR originario dell'Italia è stato approvato il 13 luglio 2021 ed è un vero e proprio contratto di *performance* che prevede per ciascun investimento e riforma dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*), al cui raggiungimento è subordinata l'erogazione delle risorse. La realizzazione del PNRR, è cadenzata su base semestrale, a partire dal secondo semestre 2021 fino al 31 dicembre 2026, data di conclusione del Piano. L'erogazione delle risorse da parte della Commissione europea è sempre su base semestrale, chiusa la valutazione e la verifica del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi del semestre di riferimento da parte dello Stato membro.

Il PNRR originario italiano è strutturato su 6 Missioni, a loro volta articolate in 16 Componenti concernenti 43 ambiti di intervento, e prevede di destinare:

- almeno il 40% delle risorse complessive ai territori del Mezzogiorno,
- il 37% delle risorse a interventi per la transizione ecologica,
- il 25% alla transizione digitale.

Il PNRR modificato l'8 dicembre 2023 comprende 145 misure nuove o modificate, tra cui quelle della nuova Missione 7 dedicata a REPowerEU. Tali misure sono intese a finanziare le riforme avviate (pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione, competitività) e a sostenere transizione verde e digitale, finanziando settori quali le ferrovie, le energie rinnovabili e le catene di approvvigionamento. In particolare l'introduzione nel PNRR della Missione 7 - *REPowerEU* aumenta del 39% delle risorse destinate a obiettivi climatici.

Le risorse stanziare per il PNRR (figura 5) sono oggi pari a 194,4 miliardi e risultano ripartite quindi in 7 missioni:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura - 40,32 miliardi,
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica - 59,47 miliardi,
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile - 25,40 miliardi,
4. Istruzione e ricerca - 30,88 miliardi,
5. Inclusione e coesione - 19,81 miliardi,
6. Salute - 15,63 miliardi,
7. *REPowerEU* – 2,9 miliardi.



Figura 5: Risorse PNRR originario stanziare per Misura e REPowerUE

Per finanziare ulteriori interventi rispetto al PNRR originario il Governo italiano aveva approvato un Piano Nazionale Complementare - PNC del valore di ulteriori 30,6 miliardi di euro. Complessivamente gli investimenti previsti dal primo PNRR e dal PNC erano pari a 222,1 miliardi, diventati ora 225 miliardi di euro. Rispetto ai 191,5 miliardi iniziali gli Enti Locali sono chiamati a gestire come soggetti attuatori tra i 66 ed i 71 miliardi di euro.

Le 4 priorità trasversali, rispetto alle 7 Missioni, del PNRR rimangono:

1. Giovani,
2. Parità di genere,
3. Mezzogiorno,
4. Riequilibrio territoriale.

Con investimenti così ingenti per il Paese e consapevoli che la partita PNRR non può essere persa, inevitabile una riflessione su come misurare, monitorare e valutare il raggiungimento di traguardi e obiettivi utilizzando ed integrando indicatori già in uso.

A pensarci sono stati l'Istat e la Ragioneria Generale dello Stato, che hanno aggiornato la dashboard che rappresenta il quadro integrato delle relazioni tra le iniziali 6 Misure previste dal PNRR e indicatori statistici di contesto utilizzati per misurare aspetti economici, sociali e ambientali su cui il Piano interviene, tenendo presenti i SDGs dell'Agenda 2030.

Ogni Misura del PNRR è ora associata a uno o più indicatori, di nuova costruzione o scelti tra quelli utilizzati per il monitoraggio degli SDGs o interni al sistema Bes.

La tabella 3 riporta l'associazione Missioni / Componenti / Misure / Sub misure e indicatori collegati.

Le 6 Missioni iniziali del PNRR (191,5 miliardi di euro) sono articolate in 285 submisure per le quali sono stati identificati 86 indicatori statistici ISTAT di cui 53 sono definiti prevalenti: 22 sono in comune tra il Bes e l'SDGs, 4 sono solo Bes, 23 sono solo SDGs e 4 di nuova introduzione per il PNRR.

Missioni PNRR	Importo (Mld)	Componenti	Misure	Sub misure	Tutti gli Indicatori	di cui prevalenti
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40,3	3	48	108	32	14
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	59,5	4	56	64	23	20
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,4	2	21	30	7	6
M4 - Istruzione e ricerca	30,9	2	35	35	23	11
M5 - Inclusione e coesione	19,9	3	21	31	34	17
M6 - Salute	15,6	2	10	17	9	8
<b>Totale</b>	<b>191,5</b>	<b>16</b>	<b>191</b>	<b>285</b>	<b>86 *</b>	<b>53 *</b>

\* Il totale è al netto degli indicatori ripetuti e dunque non coincide con la somma dei valori riportati per singola missione

Tabella 3: Missioni/Componenti/Misure/Sub misure e indicatori collegati (prevalenti e non)

Considerando il riferimento ai SDGs, le 285 sub-misure sono riconducibili a 14 dei 17 SDGs, rimangono esclusi: il 2 (Sconfiggere la fame nel mondo), il 15 (Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre) e il 17 (Partnership per gli obiettivi).

## Ciclo della Performance e Valore Pubblico

Nel 2017 le Linee Guida n. 1/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica introducono il concetto di Valore Pubblico in relazione al Ciclo della Performance, specificando che la Pubblica Amministrazione - PA realizza Valore Pubblico “*quando persegue un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e stakeholder, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri*”.

Il Piano della Performance organizzativa è quindi il primo piano in cui appare il Valore Pubblico, ma anche il primo in cui si prevede il coinvolgimento e la partecipazione nelle varie fasi di pianificazione, misurazione e valutazione da parte di chi è destinatario della politica pubblica e ne finisce per subire l’impatto.

Il concetto di Valore Pubblico guida la *performance* dell’Ente, divenendone la stella polare nelle fasi di programmazione, misurazione e valutazione e ponendosi come una sorta di “meta-indicatore” o “*performance delle performance*” (Deidda Gagliardo, 2019).

La figura 6, tratta dalle Linee Guida n. 1/2017 rappresenta l’Amministrazione come un insieme di *input*, *output* e *outcome* che definiscono le dimensioni della *performance* organizzativa:

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

La linea tratteggiata delinea il perimetro della *performance* organizzativa, che mette al centro efficienza ed efficacia (in blu) e considera le altre due dimensioni come complementari, in particolare lo stato delle risorse disponibili (o acquisibili) come presupposto / vincolo alla programmazione e l’*outcome* (impatto atteso) come riferimento ultimo degli obiettivi.

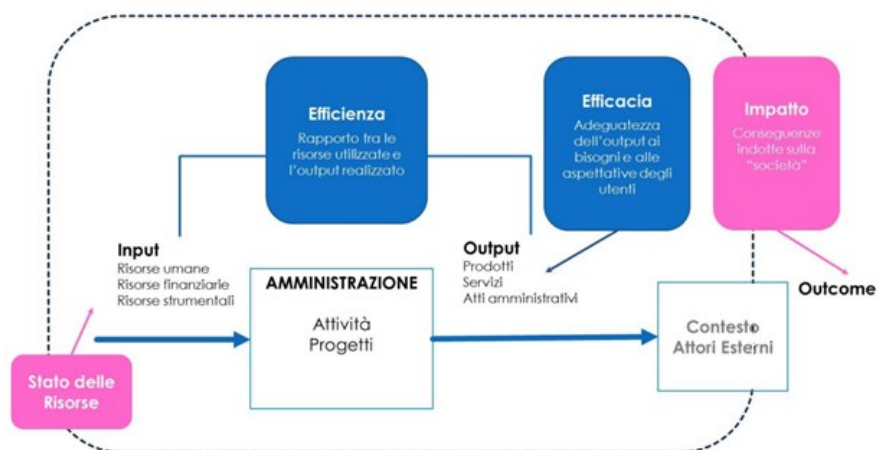


Figura 6: Il perimetro della *performance* organizzativa (Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la valutazione della *performance*)

La dimensione dell'efficienza esprime la capacità di utilizzare le risorse (*input*) in modo sostenibile e tempestivo nel processo di produzione ed erogazione del servizio (*output*) o, in altri termini, la capacità di produrre beni e servizi minimizzando il tempo e/o le risorse impiegati.

La dimensione dell'efficacia, esprime l'adeguatezza dell'*output* erogato rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti (interni ed esterni). Per misurare l'efficacia dell'azione di una amministrazione, è quindi fondamentale individuare quali dimensioni siano rilevanti per gli utenti.

L'insieme di queste dimensioni dipende dalla tipologia di amministrazione e dai suoi obiettivi, che permettono di specificare meglio il risultato atteso nei confronti dell'utenza. Definito su cosa si vuole misurare l'efficacia è poi necessario stabilire come misurarla. Sono possibili due vie:

- efficacia oggettiva o erogata (quantitativa), andando a rilevare le sue caratteristiche reali, come la disponibilità del servizio, i tempi di attesa, la possibilità di accesso tramite web;
- efficacia soggettiva o percepita (qualitativa), andando a rilevare la percezione che gli utenti hanno del servizio, generalmente attraverso indagini di *customer satisfaction*, interviste o *focus group*.

La dimensione dell'*outcome* (impatto) esprime invece l'effetto generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio - lungo termine,

nell'ottica della creazione di Valore Pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza (*baseline*).

L'amministrazione crea Valore Pubblico quando garantisce un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e *stakeholder*.

Relativamente allo stato delle risorse (umane, economico-finanziarie e strumentali), nella maggior parte delle amministrazioni, la dotazione di risorse è data / limitata, con pochi margini di modifica sostanziale. Considerare lo stato delle risorse nei piani è tuttavia importante per verificare la sostenibilità dei risultati attesi (efficienza) e degli obiettivi (efficacia).

Individuare l'impatto permette invece di condividere internamente e indirizzare gli effetti delle attività e dei servizi pubblici sul contesto di riferimento. L'impatto pone però delle difficoltà di misurazione in termini di misurazione in quanto gli effetti sono temporalmente lontani dalle attività che li generano e spesso risentono delle interazioni / delle interferenze di altri soggetti e variabili esterne. L'impatto deve però guidare la programmazione di medio - lungo periodo, orientando l'azione dell'Amministrazione per raggiungere i risultati attesi. Il fatto di inserire l'impatto nel perimetro della *performance* organizzativa dovrebbe portare a:

- utilizzare indicatori di impatto per comunicare ai cittadini in una logica di *accountability* esterna;
- individuare attività/progetti per evidenziare il contributo dell'Amministrazione alla realizzazione dell'impatto.

In questo modo la *performance* organizzativa viene ripensata e diventa attuazione di politiche volte a:

- soddisfare bisogni e aspettative di tutti gli *stakeholder*,
- migliorare l'organizzazione e garantirne la crescita professionale interna,
- sviluppare e coltivare i rapporti con gli *stakeholder*,
- impiegare le risorse in maniera efficiente,
- garantire qualità e quantità dei servizi erogati.

È però il Decreto Legge n. 80 del 9 giugno 2021 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione

del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”<sup>15</sup>, che segna un cambio di paradigma e rende il Valore Pubblico il centro, il faro, la stella polare (Deidda Gagliardo, 2019), l'ingrediente prezzemolo di una PA che si ripensa.

---

<sup>15</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/06/09/21G00093/SG>

## **Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione - PIAO e il Valore Pubblico, Comuni di Padova, Treviso e Chioggia**

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO, previsto dall'articolo 6 del Decreto Legge n. 80 del 9 giugno 2021, è la risposta al bisogno di semplificazione e alla necessità di fornire una visione complessiva e integrata della singola Amministrazione attraverso un documento unico di programmazione e *governance*.

In particolare all'articolo 6, comma 1 prevede che per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottino il PIAO, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del Decreto Legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” e della Legge n. 190 del 6 novembre 2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”.

Il PIAO, una volta adottato (per la prima volta entro il 31 dicembre 2021), dev'essere pubblicato nel sito internet istituzionale dell'Amministrazione ed inviato al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

Sempre il DL 80/2021 all'articolo 6, comma 2 fissa che il PIAO abbia durata triennale, venga aggiornato annualmente e definisca:

- a) *gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa;*
- b) *la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e*



- pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;*
- c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali;*
- d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;*
- e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;*
- f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;*
- g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.*

Il PIAO definisce inoltre le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi.

Dopo il Decreto Legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito dalla Legge 113/2021, sono seguiti a completare il quadro normativo:

- il D.P.R. n. 81 del 24 giugno 2022 “Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione”;
- il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica n. 132 del 30 giugno 2022 “Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione”, che fornisce le Linee Guida e lo schema tipo del PIAO.

Nel PIAO confluiscono in questo modo i percorsi e le esperienze maturate attorno all’idea di Valore Pubblico introdotto attraverso le forme di *soft regulation (nudge)* rappresentate da:

- Linee Guida 2017, 2018, 2019 e 2020 del Dipartimento della Funzione Pubblica,
- Piano Nazionale Anticorruzione - PNA 2019 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC,
- Relazioni 2019 e 2020 al Governo e al Parlamento sulla qualità dei servizi pubblici del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro – CNEL,
- Orientamenti ANAC 2022 per la pianificazione anticorruzione e trasparenza.

L’obiettivo è di ricondurre *performance*, anticorruzione e trasparenza ad un *unicum*, considerandole ingredienti indispensabili per arrivare alla produzione di Valore Pubblico.

Il PIAO, come documento unico di programmazione e *governance*, è il tentativo di accompagnare la PA fuori dalla jungla di adempimenti, non sempre coerenti tra loro, in cui si è ritrovata anche dovendo affrontare cambiamenti epocali a costi zero o in alcuni casi con risorse più scarse.

Quella che si è avviata con l'introduzione del PIAO è un'importante riflessione sul funzionamento interno delle amministrazioni, che rappresenta un'opportunità per la PA per cambiare volto e ripensare i rapporti esterni con cittadini, utenti e *stakeholder*.

Il tentativo e la sfida importante è quella di superare l'idea di una PA, popolata di burocrati trincerati dietro a una cortina di adempimenti, nemica e ostacolo per qualsiasi iniziativa e cambiamento. La PA è alla ricerca di un nuovo volto, anche attraverso strumenti come il PIAO che permettano di comunicare, informare e migliorarne la sua reputazione (*reputation building*).

Nel PIAO il Valore Pubblico assume chiaramente una valenza esterna e una interna, si può così parlare di:

- VP esterno che mira al miglioramento degli impatti prodotti,
- VP interno che si focalizza sullo stato, sulla salute delle risorse dell'Amministrazione che è chiamata a generare il miglioramento.

Finiscono per convivere ed intrecciarsi così una logica di breve periodo legata al benessere prodotto (VP esterno) con una logica di medio - lungo rappresentata dal benessere dell'organizzazione (VP interno).

Il PIAO nato nell'ambito della riforma della PA voluta dal PNRR rispondere in estrema sintesi alle seguenti finalità:

- diminuire la burocrazia e continuare il percorso della semplificazione amministrativa,
- migliorare la programmazione in termini di obiettivi e indicatori, rendendola in grado di affrontare cambi repentini di scenario,
- programmare in maniera integrata rispetto a prospettive e tempistiche diverse,
- generare Valore Pubblico / benessere per cittadini, imprese e *stakeholder*.

Il Decreto ministeriale 30 giugno 2022, n. 132 dettaglia il contenuto del Piano e propone uno schema del PIAO, differenziando tra enti più grandi ed enti fino a 50 dipendenti ai quali è richiesta la predisposizione di un documento più snello.

La struttura del PIAO risulta organizzata in 4 sezioni distinte:

- Sezione 1 - Scheda anagrafica dell'Amministrazione;
- Sezione 2 - Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione, suddiviso nelle sottosezioni Valore Pubblico, Performance e Rischi corruttivi e trasparenza;
- Sezione 3 - Organizzazione e Capitale umano, suddiviso nelle sottosezioni Struttura organizzativa, Organizzazione del lavoro agile, Piano triennale dei fabbisogni di personale;
- Sezione 4 - Monitoraggio, dove vanno indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, delle sezioni precedenti, nonché i soggetti responsabili.

La tabella 4 riporta di seguito per tipologia di Amministrazione i Piani preesistenti che si integrano e vanno a confluire nel PIAO.

PIAO documento programmatico e di governance unico	Ministeri	Regioni	Enti Locali	Sanità	Università	Enti Pubblici di Ricerca - EPR
VALORE PUBBLICO ↑	da declinare partendo dall'Atto di indirizzo del Ministro	da declinare partendo dai Documenti strategici regionali e dal Documento di Economia e Finanza Regionale - DEFR	da declinare partendo dal Documento Unico di Programmazione - DUP	da declinare partendo dal Piano Sanitario Nazionale - PSN, dal Piano Sanitario Regionale - PSR e dal Piano Attuativo	da declinare partendo dal Piano di Sistema - PRO3 e dal Piano Strategico dell'Ateneo	da declinare partendo dall'Atto indirizzo Ministero vigilante, dagli indirizzi strategici EPR e dal Piano Triennale Attività
PERFORMANCE ↑	Piano della Performance - PdP Piano Azioni Positive - PAP Piano di Azione e Coesione - PAC				Piano Integrato (PdP, PAP, PAC e PTPCT)	
RISCHI corruttivi e trasparenza ↓	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - PTPCT					
SALUTE ENTE ↑	Piano Organizzativo del Lavoro Agile - POLA Piano triennale del FABBisogno del personale - PFABB Piano della FORMazione del personale - PFORM					

Tabella 4: I Piani confluiti nel PIAO (rielaborazione da Deidda Gagliardo, 2019).

Sarebbe però assolutamente sbagliato a questo punto pensare al PIAO come mera sommatoria di più Piani, in quanto si vanificherebbe completamente questo tentativo di riformare la PA e ci si allontanerebbe dalla logica programmatica del PIAO riassunta in questa formula (Deidda Gagliardo, 2019):

+ SALUTE - RISCHI + PERFORMANCE + VALORE PUBBLICO.

In questo lavoro l'attenzione verrà focalizzata, rispetto a quanto riportato nella tabella 4, sugli Enti Locali e in particolare sui Comuni di Padova, Treviso e Chioggia. L'intento è di capire se il PIAO, che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani preesistenti, sia realmente diventato un documento unico di programmazione e *governance*.

Analizzando i documenti prodotti in questi primi tre anni di vita del PIAO quello che sicuramente traspare è lo sforzo da parte delle 3 Amministrazioni di migliorare e di riuscire a produrre un documento sempre più fruibile sia internamente che esternamente. La frettolosa e raffazzonata sommatoria di Piani esistenti a cui si era assistito nel 2022, con la conseguente produzione di documenti estremamente voluminosi e scarsamente leggibili, lentamente sembra lasciare lo spazio a Piani più articolati e ragionati.

Il PIAO non ha probabilmente ancora prodotto nei Comuni una concreta e completa semplificazione burocratica, anche se la strada verso una maggiore efficienza, efficacia, produttività e misurazione della *performance* è stata intrapresa. Appare comunque chiara la fatica di coordinare a livello locale la molteplicità di innovazioni legate a: semplificazione, digitalizzazione, investimento in capitale umano (concorsi e formazione), Agenda 2030 e PNRR.

Il PIAO nasce con grandi ambizioni e nelle intenzioni punta a diventare il principale strumento di *PV Governance*, uno strumento funzionale ai seguenti 4 pilastri della *PV Governance* (figura 7):

1. Politico – *PV Policy*,
2. Gestionale – *PV Management*,
3. Partecipativo – *PV Participation*,
4. Funzionale – *Performance & Risk Management*.

L'adozione del PIAO richiede non soltanto lo sforzo di uscire dalla logica del singolo adempimento, ma anche un cambiamento di tipo culturale che richiede un *commitment* forte non solo della dirigenza politica ma anche di quella amministrativa. Nel Piano vanno ad integrarsi diventando complementari: politica, gestione, partecipazione, *performance*, prevenzione della corruzione e trasparenza.

Alla base del PIAO importante evidenziare che troviamo rappresentata la salute dell'Ente. Si tratta di una salute ambientale abbinata al corretto utilizzo delle risorse, nella

consapevolezza che il benessere interno dell'organizzazione gioca un ruolo decisivo nel veicolare e supportare qualsiasi tipo di cambiamento.

La percezione è che sia nella dirigenza politica che in quella amministrativa, a prescindere dalle dimensioni del singolo Comune, sia aumentata la consapevolezza attorno al fatto che politica, gestione, partecipazione di tutti gli *stakeholder*, *performance* e *risk management* siano alla base della produzione e governance del VP.

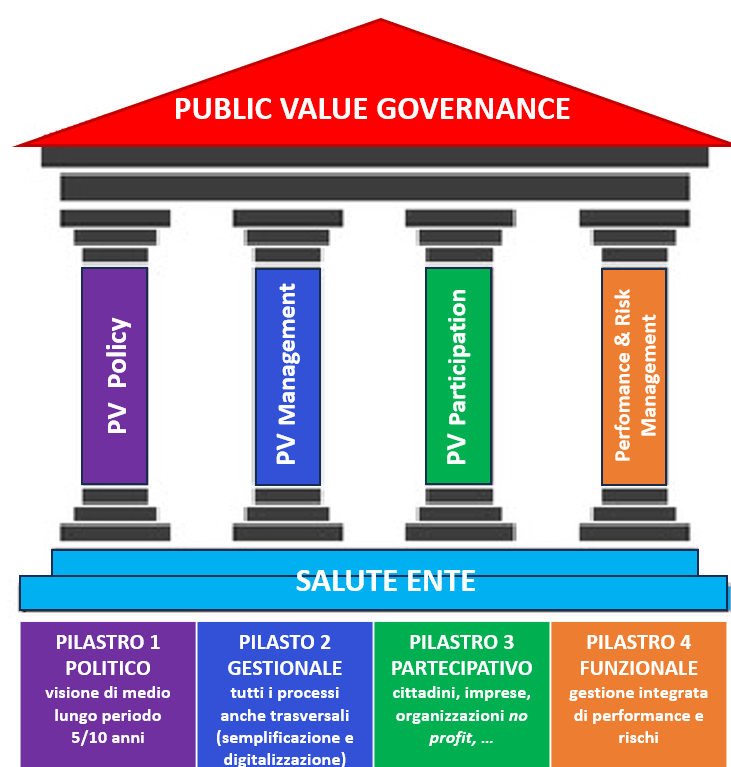


Figura 7: Il PIAO come strumento di PV Governance rielaborazione da Deidda Gagliardo (2021)

La PA attraverso una gestione per processi, utili a rappresentare all'esterno e all'interno il complesso delle attività svolte, è chiamata a produrre VP in una logica di miglioramento continuo PDCA (Plan, Do, Check e Act) potendo trovare nel PIAO uno strumento importante.

Brevemente mi interessa soffermare l'attenzione sul Pilastro 3, che riguarda la valutazione partecipativa della qualità delle attività istituzionali e dei servizi erogati, ma più in generale il coinvolgimento di cittadini, imprese e *stakeholder* nella produzione di

VP. La partecipazione ha un ruolo fondamentale nel recuperare un rapporto di fiducia con l'esterno, migliorare la reputazione e ridurre l'autoreferenzialità della PA.

Per ciascun Ente dovrebbe risultare chiara l'importanza di instaurare un dialogo continuo, una relazione di *citizensourcing* che contribuisca a:

- coinvolgere gli *stakeholder* nel *policy making* (Pilastro 1) veicolando il concetto di democrazia collaborativa (*Collaborative Democracy*);
- cambiare e programmare (Pilastrini 2 e 4) attraverso l'ideazione e l'innovazione civica (*Citizen ideation and innovation*);
- migliorare la gestione (Pilastrini 2 e 4) attraverso la raccolta delle opinioni degli *stakeholder* lavorando a un'amministrazione collaborativa (*Collaborative Administration*).

Interessanti a questo proposito i percorsi di partecipazione del Comune di Padova, che prevedono il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte dell'Amministrazione per interventi e progetti di riqualificazione di varie zone della città, la rigenerazione / gestione condivisa dei beni comuni e l'Albo dei volontari individuali per attività di pubblica utilità del Settore Servizi Scolastici.

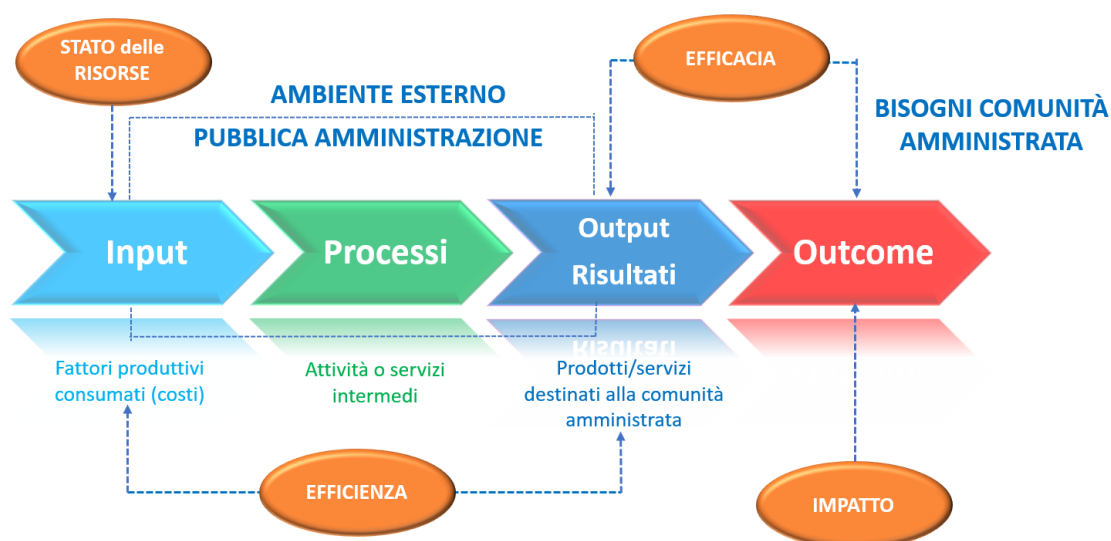


Figura 8: Rielaborazione Catena del Valore Pubblico o Catena del Cambiamento, dimensioni *performance* e classi di indicatori

La PA sembra avere ben chiara e presente la catena del Valore Pubblico o Catena del Cambiamento (figura 8) con le dimensioni di *performance* e le relative classi di indicatori,

ma rischia di trascurare un'altra catena quella della fiducia interna ed esterna. Questa seconda catena è invisibile, ma egualmente importante, e va ricostruita attraverso la partecipazione, la consultazione, il coinvolgimento, la comunicazione e l'informazione anche dei dati.

In un'epoca di *infobesity*, *infoxication*, *information anxiety*, and *information explosion*, la PA può ricoprire un ruolo importante nel fornire informazioni e mettendo a disposizione *open data* (aggiornati, verificati e certificati) a supporto di decisioni dei singoli e della collettività.



## PIAO / Sezione 2 – 2.1 Valore Pubblico Comuni di Padova, Treviso e Chioggia

La Sottosezione 2.1 del PIAO, pur essendo il Valore Pubblico disseminato nel Piano, è dedicata al VP quasi a ribadire l'importanza e la centralità rispetto ai contenuti delle sottosezioni successive riguardanti *performance*, anticorruzione e trasparenza, organizzazione e capitale umano.

In passato per valutare il successo di politiche e progetti la Pubblica Amministrazione utilizzava come indicatore la capacità di spesa, rapporto percentuale tra soldi spesi rispetto al finanziamento complessivo iniziale. L'avvento del PNRR ha però introdotto indicatori di misurazione di *target* e *milestone*, portando all'utilizzo di indicatori di impatto per misurare l'effetto delle politiche rispetto alla produzione di Valore Pubblico per cittadini, imprese e altri *stakeholder*.

Gli indicatori d'impatto / di *outcome* in alcuni casi sono stati costruiti *ad hoc*, ma molto più spesso si è ricorsi ai seguenti indicatori misurati da Istat:

- gli indicatori di Benessere equo e sostenibile – Bes e Bes Territoriali - BesT,
- gli indicatori degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 - SDGs.

Questi indicatori d'impatto sono sicuramente SMART, vale a dire:

- Specifici rispetto all'obiettivo da misurare;
- Misurabili, quantitativamente e/o qualitativamente;
- Accessibili, cioè tali che le informazioni si possano reperire facilmente e senza sostenere costi elevati;
- Rilevanti (cioè pertinenti) rispetto ai bisogni informativi;
- Tempo-definiti, cioè con una chiara indicazione dell'orizzonte temporale di riferimento.

Questi indicatori di impatto SMART (intelligenti), assolutamente utili per monitoraggio e valutazione, sono di tipo settoriale e quantificano il benessere degli *stakeholder* considerando una dimensione per volta del benessere (economico, sociale, ambientale, sanitario, ...).

Rispetto ai PIAO considerati va però rilevato che tutti questi indicatori vengono rielaborati e sono disponibili a livello di Provincia, mentre per ambiti territoriali più

piccoli, come è il caso del Comune di Chioggia, non lo sono se non parzialmente. A prescindere dalla dimensione del Comune quel che si registra è in generale la diffidenza nei confronti degli indicatori di *outcome*, non sempre rielaborabili in autonomia e spesso condizionati da tutta una serie di variabili, che non dipendono direttamente dall'operato dell'Amministrazione e quindi ritenuti inadatti a misurare il VP prodotto dalla stessa.

Nel caso di politiche o progetti di sviluppo di territori provinciali o più ampi in alcuni casi si è pensato anche di misurare il benessere prodotto in più ambiti, utilizzando un indicatore di benessere complessivo e multidimensionale.

Questo il motivo che ha indotto alcuni ricercatori ad individuare indicatori multidimensionali, normalizzati e comuni che permettano azioni di *benchmarking* tra Amministrazioni simili, innescando processi di innovazione / cambiamento / miglioramento attraverso una sana competizione.

Secondo la letteratura scientifica il Valore Pubblico può essere analizzato attraverso 3 elementi: concetto, creazione e misurazione (Horner & Hutton, 2011). Riconducendo questi 3 elementi alla logica programmatica sottesa dal PIAO, Deidda Gagliardo (2022) propone (figura 9) di:

- considerare il CONCETTO di Valore Pubblico come *VALORE DEI VALORI*, inteso come benessere complessivo e multidimensionale di cittadini, imprese e altri *stakeholder*;
- ricercare la CREAZIONE del Valore Pubblico come *PERFORMANCE DELLE PERFORMANCE*, che si genera all'interno di un'architettura piramidale in cui la salute delle risorse è funzionale alla *performance* organizzativa (programmazione di base misurata in termini di efficienza e efficacia), che protetta dalle misure di gestione dei rischi è funzionale alla *performance* istituzionale (programmazione centrale) e alla produzione di Valore Pubblico (pianificazione alta – strategica);
- ricercare la MISURAZIONE del Valore Pubblico in termini di *IMPATTO DEGLI IMPATTI*, cioè come indicatore composito quantificabile tramite la normalizzazione dei diversi metri di misurazione delle dimensioni del benessere.

All'interno di questa impostazione teorica l'Amministrazione crea:

- *Valore Pubblico in senso stretto* quando impatta complessivamente in modo migliorativo sulle diverse prospettive / dimensioni del benessere (economico, sociale, ambientale, sanitario, ...) rispetto al loro livello di partenza (*baseline*) - *IMPATTO DEGLI IMPATTI*;
- *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, misurabili anche tramite *Bes e SDGs* - *PERFORMANCE DELLE PERFORMANCE*.

In questo modo la produzione del VP parte dalla programmazione di obiettivi operativi specifici (misurati con indicatori di *performance* in termini di efficacia quantitativa / qualitativa e di efficienza economico - finanziaria / gestionale / produttiva / temporale) e obiettivi operativi trasversali come la semplificazione, la digitalizzazione, la piena accessibilità, le pari opportunità e l'equilibrio di genere.

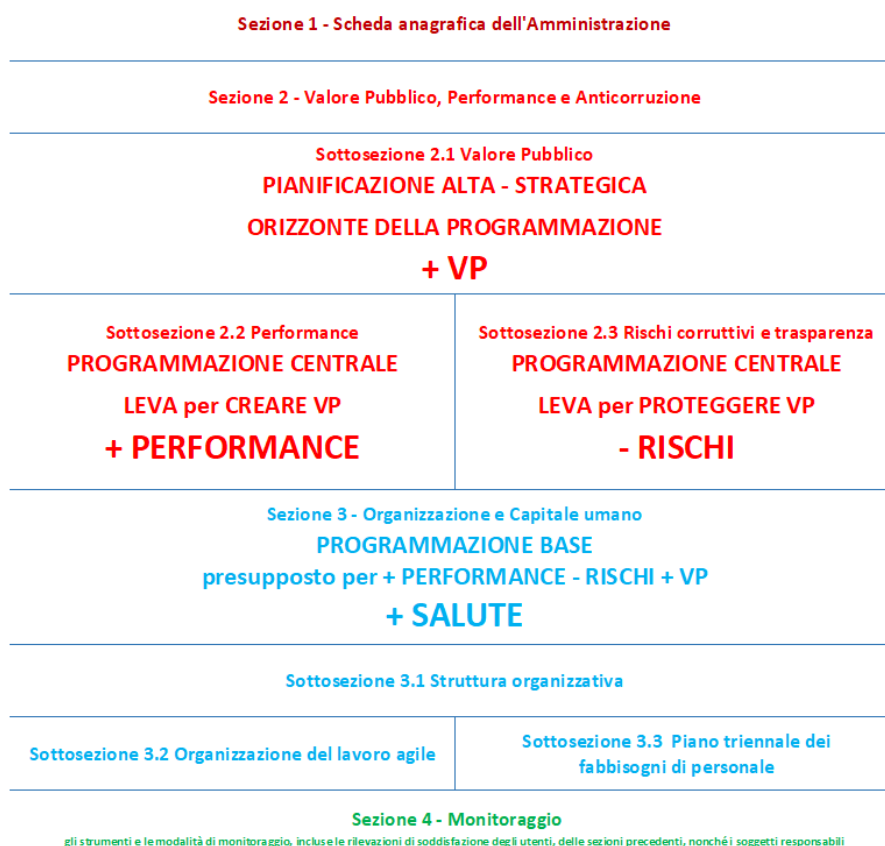


Figura 9: La logica programmatica del PIAO rielaborazione da Deidda Gagliardo (2022)

Gli obiettivi operativi trasversali, inclusi nella programmazione di base, sono pensati per sostenere la creazione e la protezione del Valore Pubblico attraverso azioni di miglioramento della salute organizzativa e della salute professionale: l'organizzazione del lavoro agile e il piano triennale di fabbisogno del personale vanno adeguati e devono essere funzionali alla pianificazione alta - strategica.

I tre livelli di programmazione (di base, centrale e strategica) e la logica di programmazione piramidale del PIAO traspaiono nei Piani dei Comuni di Padova, Treviso e Chioggia. Con il diminuire della dimensione del Comune, pur essendo l'impianto metodologico comune, appare più complicato arrivare a misurare l'impatto e il proprio contributo alla produzione del VP. Mentre gli *output* / i risultati sono facilmente misurabili, gli *outcome* / gli impatti lo sono meno e ci si limita allora a ricondurre gli *output* a una o più prospettive / dimensioni di benessere.

Con il PIAO si pone quindi in maniera forte la questione di chi e come riesce a misurare il Valore Pubblico, *IMPATTO DEGLI IMPATTI*, in particolare ci si può trovare in 2 diverse situazioni:

1. il benessere è identificato con un'unica dimensione di impatto e il Valore Pubblico dovrebbe essere misurato come benessere specifico / impatto settoriale;
2. il benessere è associato a più dimensioni di impatto e il Valore Pubblico dovrebbe essere misurato come benessere complessivo / equilibrio tra più impatti: se le dimensioni di impatto fossero sinergiche (correlate positivamente), il Valore Pubblico sarebbe misurabile come equilibrio tra livelli di benessere compatibili, in caso contrario come equilibrio ponderato di più impatti.

La qualità del PIAO dipenderà sicuramente dalla qualità del processo di predisposizione, dal cronoprogramma fissato e inevitabilmente dagli attori coinvolti. A questo proposito Deidda Gagliardo (2022) ipotizza la partecipazione esterna e la necessità di l'*Integration Team* (figura 10) composto dai vertici dell'organizzazione sia politici che amministrativi e dai vari Responsabili (economico – finanziario, Prevenzione Corruzione

e Trasparenza - RPCT, Comunicazione, Performance, Semplificazione e Digitalizzazione, Piena accessibilità, Azioni positive, Efficientamento energetico, Sviluppo organizzativo, Lavoro Agile, Fabbisogno del personale, Formazione del personale).

Importante evidenziare che nei Comuni di medie dimensioni tutte queste responsabilità si concentrano su poche unità di personale e l'*Integration Team* risulta formato dal Segretario Generale e da 3/4 persone.

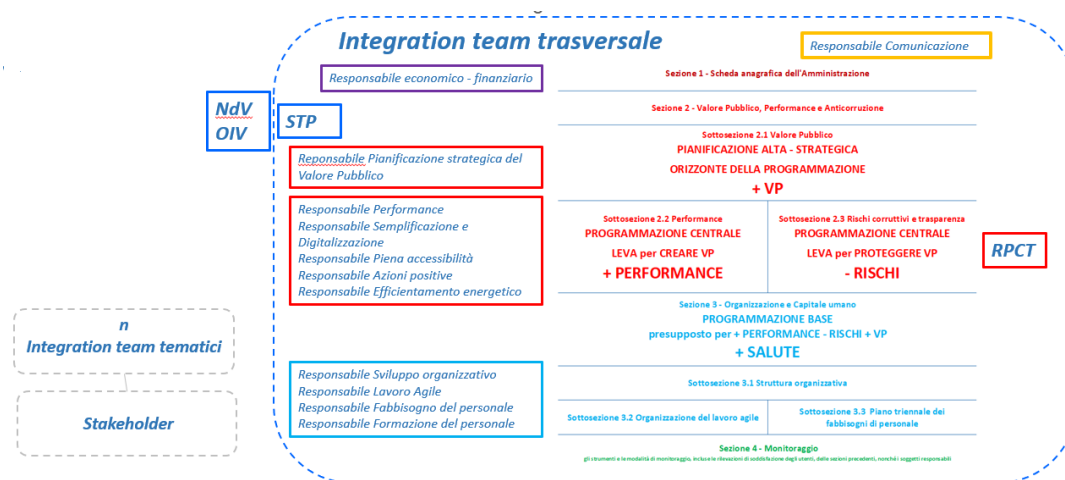


Figura 10: Gli attori del PIAO rielaborazione da Deidda Gagliardo (2022)

Nello specifico per quanto riguarda i Comuni i soggetti coinvolti nella stesura del PIAO sono:

1. Organi di indirizzo politico (Sindaco e Giunta Comunale, Consiglio Comunale) per l'individuazione degli obiettivi strategici e di Valore Pubblico e l'approvazione del Piano (Giunta Comunale);
2. Direttore Generale/Segretario Generale (come RPCT) come supporto agli Organi di indirizzo politico e di governo e il coordinamento tra i vari uffici per programmate, attuare e monitorare il Piano;
3. Dirigenti / Responsabili di Posizione Organizzativa / Elevata Qualificazione per programmazione operativa, realizzazione e monitoraggio degli obiettivi di *performance*, di prevenzione della corruzione e trasparenza e di stato di salute delle risorse;

4. Collegio dei Revisori dei Conti – per accertare la conformità al rispetto del principio di contenimento della spesa del personale e per l’asseverazione del rispetto pluriennale degli equilibri di bilancio ex art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 convertito in legge 58/2019.
5. Organismo di Valutazione (OIV/NIV) come supporto metodologico e verifica di correttezza del processo per arrivare alla predisposizione del PIAO e di coerenza degli obiettivi di salute organizzativa e professionale con gli obiettivi di *performance*;
6. Comitato Unico di Garanzia (CUG) con ruolo propositivo, consultivo e di verifica rispetto all’attuazione delle politiche e degli obiettivi di genere;
7. Responsabile della Transizione Digitale con ruolo di supporto agli Organi di indirizzo politico e di governo e coordinamento tra i processi e le informazioni provenienti dai diversi uffici ai fini della realizzazione di un’amministrazione digitale e all’erogazione di servizi digitali fruibili, utili e di qualità.

## Creare e misurare il Valore Pubblico degli Enti Locali

Per individuare gli obiettivi di Valore Pubblico il punto di partenza è la pianificazione strategica con i suoi obiettivi specifici triennali e con i relativi indicatori di impatto. Non ignorando comunque l'esistenza delle variabili esogene che potrebbero influenzare l'effettivo impatto sul benessere esterno ed interno.

Misurare l'impatto degli obiettivi di Valore Pubblico significa individuare indicatori in grado di esprimere l'effetto atteso o generato da una politica / da un servizio sui destinatari diretti / indiretti nel medio / lungo periodo (3, 5 o 10 anni).

Per individuare gli obiettivi di Valore Pubblico da fissare quale riferimento per il PIAO e gli indicatori di impatto le principali fonti da tenere presente sono:

- le politiche tracciate nel programma di mandato dell'Amministrazione,
- politiche nazionali o sovranazionali (es. obiettivi di Benessere equo e sostenibile – Bes e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 – SDGg,
- missioni/componenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR.

Ciascuna Amministrazione può perseguire sia politiche specifiche legate al proprio territorio e alla propria comunità di riferimento, non trascurando politiche di interesse nazionale o sovranazionale.

Gli impatti / effetti esterni delle politiche specifiche di un ente possono essere programmati, misurati, valutati e rendicontati con indicatori specifici.

Per individuare gli indicatori di impatto / cambiamento per la misurazione del Valore Pubblico, è importante tenere presenti i seguenti possibili criteri:

1. Misura del VP settoriale, legato cioè a una delle possibili dimensioni del benessere: economico, sociale, ambientale, sanitario, ...;
2. Misura in termini di benessere complessivo, come combinazione di più indicatori d'impatto;
3. Misura del VP come media ponderata di più indicatori di VP settoriale.

La *mission* istituzionale di ogni PA è la creazione di VP per la propria comunità di riferimento, ma stiamo parlando – come già introdotto all'inizio – di un concetto caleidoscopico che cambia nel tempo, nello spazio e nel contenuto.

Il VP degli Enti Locali è il più prossimo al territorio e viene anche etichettato come VP territoriale, in quanto legato a una PA e a una comunità di riferimento ben identificabili. Inevitabile pensare che piccole dimensioni del territorio, della comunità e dell'Ente di riferimento portino a rilevare un VP territoriale prodotto di modesta entità.

Interessante è analizzare brevemente la Piramide del Valore Pubblico, che è il modo con cui Deidda Gagliardo (2022) rappresenta un modello attraverso cui progettare, governare, monitorare e misurare il VP prodotto e/o consumato (figura 11).

Il VP (livello 1) viene generato dalle dimensioni sociali (livello 2a e 2b) di efficacia e impatto, che rispondono ai bisogni della comunità / territorio di riferimento, e da quelle più economiche (livelli 2c, 2d e 3) di efficienza e stato delle risorse.

Il VP viene creato e/o consumato lungo questa struttura piramidale, dal basso verso l'alto, passando dal livello 3 al livello 1.

Mentre la Piramide del Valore rappresentata in figura 11, tratta da "Il Valore Pubblico creato dalle Città Metropolitane italiane 2022" (Rapporto del Centro di Ricerca sul Valore Pubblico – CERVAP), può essere utilizzata per il singolo Comune solo parzialmente lo è il tipo di misurazione del VP proposta.

Quello che risulta più difficile da importare per i Comuni è cioè la misurazione del VP in senso ampio attraverso un set di 87 indicatori, ripartiti nelle 4 dimensioni della *performance* (impatto, efficacia, efficienza e salute delle Risorse) e ricondotti ad una scala da 0 a 100, nel rapporto per indicare la migliore e peggiore *performance* raggiunta da ciascuna delle Città Metropolitane nella produzione di VP. La proposta metodologica è di misurare il VP creato e/o consumato per i territori delle 14 Città Metropolitane (15% del territorio e 36% della popolazione nazionale):

- sinteticamente con un indice del VP,
- analiticamente con 87 indicatori utilizzati per misurare *performance* organizzative e individuali, che contribuiscono positivamente o negativamente all'indice sintetico del VP.



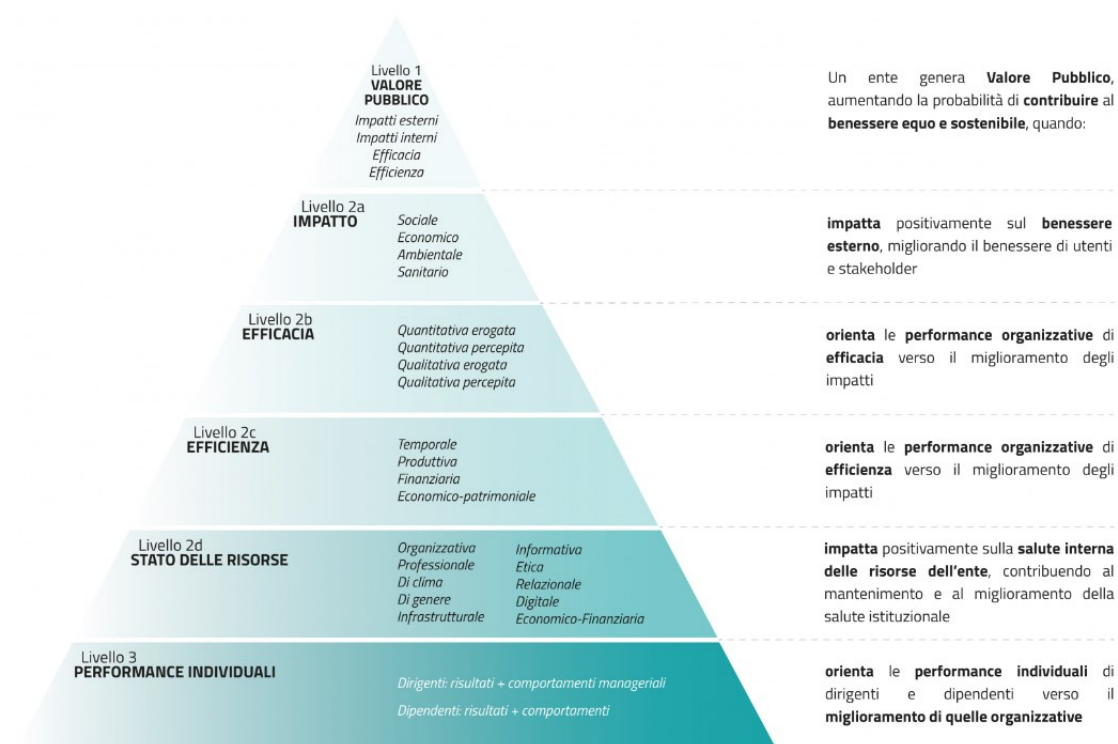


Figura 11: La Piramide del Valore Pubblico, Centro di Ricerca sul Valore Pubblico - CERVAP (2022)

Appare però più praticabile per Comuni misurare il Valore Pubblico in senso stretto, calcolandolo come media degli indicatori disponibili di impatto Bes e SDGs relativo al VP prodotto e considerando le varie dimensioni (economica, sociale, ambientale e sanitaria).

Nell’ambito del Convegno Istat “Il Benessere nei Territori. Il contributo del progetto BesT”<sup>16</sup>, a febbraio 2024; è stato presentato come prossimo obiettivo (figura 12) quello di realizzare approfondimenti tematici e di maggiore dettaglio territoriale utilizzando le nuove fonti di dati anche in funzione delle esigenze informative espresse da Enti Locali e PNRR.

Da segnalare che in questa direzione va anche la pubblicazione in data 8 marzo 2024 dell’aggiornamento di un’ampia selezione di indicatori (comunali, provinciali e regionali) del sistema informativo *A misura di comune*<sup>17</sup>, un sistema che utilizza fonti sperimentali accanto a fonti più consolidate.

<sup>16</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/293726>

<sup>17</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/220004>

L'obiettivo di Istat è di fornire un quadro informativo integrato di indicatori a livello comunale, utili alla pianificazione, programmazione e gestione degli Enti Locali. Gli indicatori sono demografici, sociali, ambientali ed economici, accompagnati da misure dei livelli di benessere delle comunità locali.

La realizzazione di *A misura di comune* rientra in un Protocollo d'intesa tra Istat, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e Unione delle Province italiane (UPI).

Al sistema di dati contribuiscono anche gli Open Data resi disponibili dai seguenti enti del Sistema statistico nazionale - Sistan: Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA. Mentre tra le fonti sperimentali importante la base dati realizzate del progetto ARCH.I.M.E.DE relativa alle condizioni socio - economiche delle famiglie, che permette di elaborare a livello comunale indicatori Bes per i comuni con più di 5.000 abitanti.

## Il progetto BesT

Nel 2023 con la costituzione della Rete interdipartimentale per il Progetto «**BesT – profili di benessere equo e sostenibili dei Territori**» si dà avvio ad un progetto di valorizzazione e sviluppo del Bes dei Territori con i seguenti obiettivi

- ✓ **Innovare l'offerta di informazione statistica territoriale**, creando una nuova linea di diffusioni regionali tra loro coordinate, da realizzare annualmente, che forniscono una lettura integrata delle misure del benessere equo e sostenibile dei territori.
- ✓ **Realizzare approfondimenti tematici e di elevato dettaglio territoriale** cogliendo le opportunità offerte dalle nuove fonti di dati anche in funzione delle esigenze informative espresse dall'utenza istituzionale (Enti Locali e PNRR)
- ✓ **Diffondere i risultati**, elaborando e attuando
  - strategie di condivisione verso il Sistan e gli stakeholders
  - strategie di comunicazione verso i media e le diverse tipologie di utenzavolte anche a far emergere le esigenze informative da soddisfare.

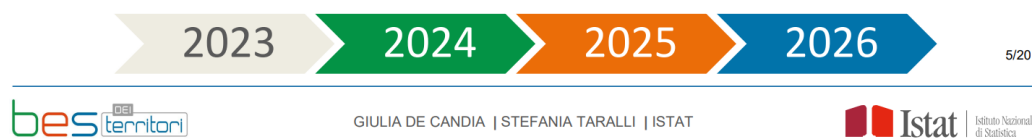


Figura 12: Convegno Istat “Il Benessere nei Territori. Il contributo del progetto BesT” - 20 febbraio 2024

## **Il processo di programmazione nei Comuni e il Valore Pubblico**

Per i Comuni, attraverso l'armonizzazione tra i principi previsti dal Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 del "Attuazione delle legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" e gli strumenti di pianificazione e controllo delineati dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali" (TUEL), si arriva a prevedere la definizione degli obiettivi strategici, operativi e gestionali, degli indicatori e dei target attesi attraverso i seguenti strumenti di programmazione:

1. Linee Programmatiche di mandato (articolo 46 del TUEL), che individuano le priorità strategiche e costituiscono il presupposto per lo sviluppo del sistema di programmazione pluriennale e annuale delle risorse e delle *performance* dell'Ente;
2. Documento Unico di Programmazione (articolo 170 del TUEL), che permette l'attività di guida strategica e operativa dell'Ente ed è il presupposto necessario, nel rispetto del principio di coordinamento e coerenza, dei documenti di bilancio e di tutti gli altri documenti di programmazione;
3. Piano Esecutivo di Gestione (articolo 169 del TUEL), che declina gli obiettivi della programmazione operativa contenuta nel Documento Unico di Programmazione nella dimensione gestionale propria del livello di intervento e responsabilità dirigenziale affidando ai dirigenti responsabili dei servizi obiettivi e risorse.

Il processo della programmazione nei Comuni (Figura 13) ha inizio quindi con l'approvazione delle Linee Programmatiche di mandato, che definiscono gli indirizzi strategici ed i valori posti a guida dell'attività amministrativa per i 5 anni di durata del mandato.

Il Sindaco definisce le Linee Programmatiche con la collaborazione degli Assessori e, sentita la Giunta Comunale, le presenta al Consiglio Comunale entro 60 giorni, naturali e consecutivi, dalla data della sua proclamazione.

Le Linee Programmatiche di mandato definiscono quindi l'indirizzo del Comune, un insieme di obiettivi generali che vogliono essere raggiunti e che intendono rappresentare la *mission* istituzionale dell'ente.

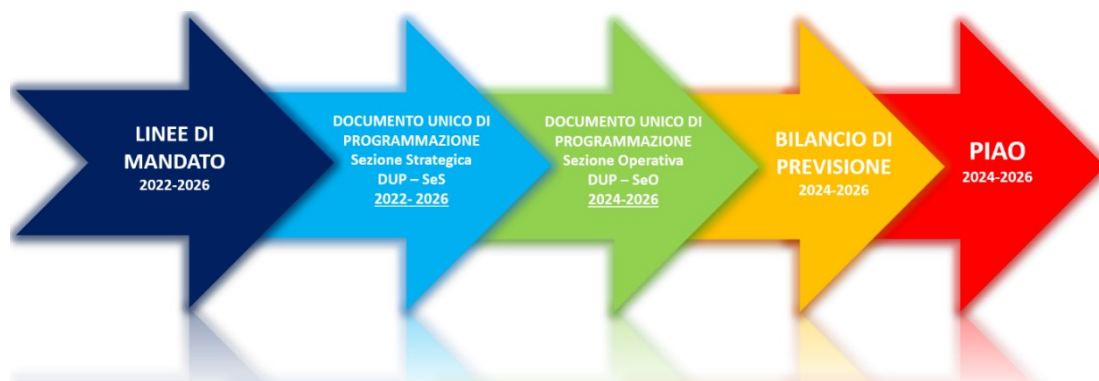


Figura 13: Il processo della programmazione nei Comuni

Alle Linee Programmatiche si collega poi la programmazione strategica ed operativa del Comune attraverso il Documento Unico di Programmazione - DUP.

Il DUP si compone infatti di due distinte sezioni:

- la Sezione Strategica – SeS, che ha come periodo di riferimento il mandato amministrativo (5 anni),
- la Sezione Operativa – SeO, che ha come periodo di riferimento quello del Bilancio di previsione (3 anni).

La Sezione Strategica – SeS deve individuare gli indirizzi strategici dell'Ente anche in coerenza con il quadro normativo di riferimento, con le linee di indirizzo della programmazione regionale e tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in base alle procedure e ai criteri stabiliti dall'Unione Europea.

Nella Sezione Strategica - SeS del DUP, approvato ogni anno dal Consiglio Comunale, sono illustrati gli indirizzi strategici con i relativi obiettivi strategici, aventi un orizzonte temporale che comprende tutto il mandato dell'Amministrazione. Questi vengono poi declinati nella Sezione Operativa – SeO negli obiettivi operativi, che costituiscono le strategie individuate nel triennio.

Il Ciclo della programmazione di un Comune, partendo dalle Linee Programmatiche di mandato, declina quindi le strategie dell'ente in una programmazione a più livelli di obiettivi: strategici, operativi ed esecutivi / gestionali. In particolare in figura 14 viene

riportato lo schema di integrazione DUP e PIAO proposto da ANCI e rielaborato graficamente rispetto al processo della programmazione nei Comuni.

Sezione Strategica SeS - DUP				Sezione Operativa SeO - DUP	
Missione di bilancio	Obiettivo di Mandato	Obiettivo di Valore Pubblico	Obiettivo Strategico	Programma di bilancio	Obiettivo Operativo
1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	Obiettivo di Mandato 1	Obiettivo di Valore Pubblico 1	Obiettivo Strategico 1	5 - Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	Obiettivo Operativo 1
9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Obiettivo di Mandato 2		Obiettivo Strategico 2	5 - Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione	Obiettivo Operativo 2
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Obiettivo di Mandato 3	Obiettivo di Valore Pubblico 2	Obiettivo Strategico 3	5 - Interventi per le famiglie	Obiettivo Operativo 3
...	...	...	...	...	...

Figura 14: Schema di integrazione DUP e PIAO (rielaborazione grafica da *I Quaderni ANCI*, n. 37 febbraio 2023)

Tutti gli obiettivi sono declinati attraverso un percorso *top - down* che mette in relazione (*cascading*) il programma di mandato, le linee strategiche di intervento, gli obiettivi strategici/programmatici e gli obiettivi operativi/gestionali. In questa logica possiamo parlare di:

1. *outcome* finale in relazione agli obiettivi strategici del DUP – SeS, che a livello di Missione rappresentano i cambiamenti di medio / lungo periodo che il Comune intende realizzare nell'ambito delle sue aree di intervento istituzionale;
2. *outcome* intermedio legato agli obiettivi operativi rappresentati nel DUP – SeO, che a livello di Programma rappresentano i risultati di breve/medio periodo che guardano agli obiettivi strategici come traguardo;
3. *output* (come prodotto atteso) rappresentato dagli obiettivi operativi/gestionali del Piano Esecutivo di Gestione e risultato dell'attività gestionale affidata alla responsabilità della dirigenza.

Ognuno dei livelli di programmazione illustrati vede l'approvazione da parte di Organi diversi del Comune:

- il Consiglio comunale approva il DUP, quindi sia gli obiettivi strategici contenuti nel DUP – SeS che gli obiettivi operativi contenuti nel DUP – SeO;
- la Giunta comunale approva gli obiettivi esecutivi (obiettivi di *performance*), che rappresentano la declinazione e il dettaglio degli obiettivi operativi contenuti nel DUP – SeO e sono collegati al Piano Esecutivo di Gestione – PEG e contenuti nel PIAO;
- le/i Dirigenti apicali approvano il Piano delle attività (e relativi indicatori), con il quale vengono definite le singole azioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi individuati nei livelli superiori del ciclo di programmazione, e assegnano le attività ai dipendenti.

Il processo di programmazione, chiudendosi con l’assegnazione degli obiettivi / delle attività alle persone che devono realizzarli, garantisce la costruzione di un processo unitario e allineato con *performance* e valutazione.

Rispetto ai PIAO dei Comuni di Padova, Chioggia e Treviso il processo della programmazione risulta ben calendarizzato e tutte 3 le Amministrazioni hanno prodotto il Piano 2024 – 2026 a inizio 2024. Mentre per quanto riguarda lo schema di integrazione DUP e PIAO e più in generale il livello di chiarezza e leggibilità dei vari documenti programmatici aumenta con l’aumentare delle dimensioni del Comune e della sua macchina amministrativa.

Per i Comuni la Sottosezione 2.1 del PIAO dedicata al Valore Pubblico fa diretto riferimento al Documento Unico di Programmazione - Sezione Strategica, DUP – SeS, e riporta gli indirizzi strategici e gli obiettivi strategici individuati nel DUP.

Gli obiettivi strategici del DUP – SeS in quanto obiettivi di Valore Pubblico dovrebbero risultare inoltre collegati, in una logica integrata, ai 17 obiettivi dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e alle 6 Missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR.

Rispetto alle tempistiche di approvazione si specifica che il termine ultimo per l’adozione del PIAO 2024 - 2026 rimane fissato per la generalità delle amministrazioni pubbliche al 31 gennaio 2024, mentre per gli Enti Locali detto termine slitta al 15 aprile 2024, a seguito del differimento al 15 marzo 2024 del termine per l’approvazione del Bilancio di Previsione 2024/2026. Nel diagramma di Gantt riportato in figura 15

rappresenta la scansione temporale (in settimane) delle attività che portano alla redazione del PIAO.

È previsto infine che la Giunta deliberi il Piano Esecutivo di Gestione - PEG entro 20 giorni dall'approvazione del Bilancio di Previsione, in termini di competenza. Il PEG è deliberato in coerenza con il Bilancio di Previsione e con il Documento unico di programmazione. Il PEG contiene obiettivi, modalità e tempi di svolgimento delle azioni amministrative e delle spese di investimento.

Dal diagramma di Gantt emerge come si arrivi all'approvazione del PIAO in 12 settimane dovendo prevedere tutta una serie di adempimenti / passaggi approvativi ancora necessari per i Piani che nel PIAO vanno a confluire. Nel PIAO sembrano quindi confluire non solo i Piani che abbiamo più volte elencato, ma anche tutto l'iter burocratico previsto per la loro approvazione.

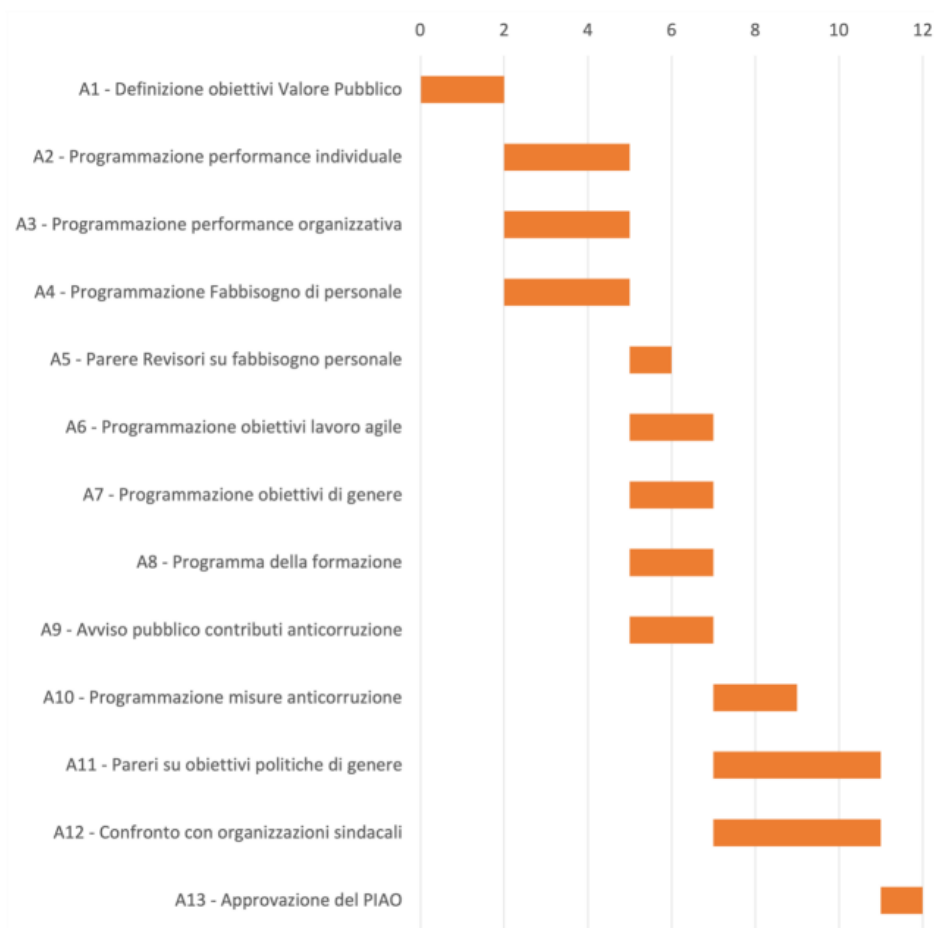


Figura 15: Diagramma di Gantt scansione temporale (in settimane) delle attività per la redazione del PIAO ( *I Quaderni ANCI*, n. 37 febbraio 2023)

Nel PEG la spesa viene suddivisa in centri di costo in relazione alla struttura organizzativa che le attiva. Se più strutture operano su una stessa azione, si individuano centri di costo separati. Per ciascun centro di costo vengono indicati:

- il responsabile,
- i compiti assegnati,
- le risorse previste in entrata e in uscita nel corso dell'esercizio finanziario, articolate in capitoli e articoli,
- i mezzi strumentali e il personale assegnato,
- gli obiettivi di gestione,
- gli indicatori per la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi.

In figura 16 vengono illustrate le relazioni tra i vari documenti di programmazione nei Comuni di cui si è parlato.

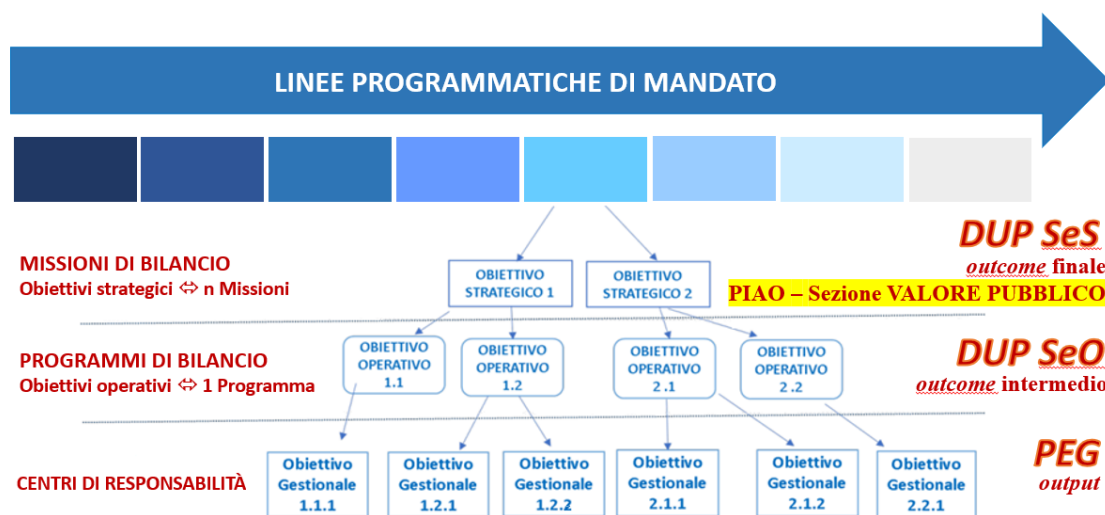


Figura 16: Rielaborazione relazione tra i documenti di programmazione nei Comuni



## **PIAO - Sottosezione Valore Pubblico dei Comuni di Padova, Treviso e Chioggia**

Il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica n. 132 del 30 giugno 2022 “Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione” nella Guida alla compilazione rispetto alla sottosezione Valore Pubblico 2.1 nella colonna “Descrizione sintetica delle azioni/attività oggetto di pianificazione” riporta:

*“In questa sottosezione, l'amministrazione definisce i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione, le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità, nonché l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti. L'amministrazione, inoltre, esplicita come una selezione delle politiche dell'ente si traduce in termini di obiettivi di Valore Pubblico (outcome/impatti), anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030; indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da ISTAT e CNEL). Si tratta, dunque, di descrivere, in coerenza con i documenti di programmazione economica e finanziaria, le strategie per la creazione di Valore Pubblico e i relativi indicatori di impatto. La sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande:*

- a) Perché? (Analisi del contesto esterno e del contesto interno all'Amministrazione)*
- b) Cosa? (Obiettivi di valore pubblico in termini di incremento del benessere economico, sociale, ambientale, educativo, assistenziale, ...)*
- c) Come? (strategie che favoriscono la creazione di Valore Pubblico)*
- d) A chi è rivolto (stakeholder)?*
- e) Entro quando si intende raggiungere l'obiettivo di Valore Pubblico (tempi pluriennali)?*

- f) *Quanto Valore Pubblico? Come misuriamo il raggiungimento dell'obiettivo?*
- g) *Da dove partiamo (baseline)?*
- h) *Qual è il traguardo atteso (target)?*
- i) *Dove sono verificabili i dati (fonte)?*

*Gli indicatori di outcome/impatti, anche con riferimento alle misure di benessere equo e sostenibile (Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030; indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da ISTAT e CNEL), non si applicano ai Comuni”.*

I 3 Comuni considerati hanno tutti approvato il PIAO 2024 – 2026 (tabella 5) ed è stato interessante verificare l'evoluzione del Piano dalla sua prima stesura 2022 – 2024 alla terza e ultima quella 2024 – 2026. Per tutte 3 le Amministrazioni è chiaro lo sforzo di miglioramento del Piano, di anno in anno lo strumento PIAO si affina e si allontana dalla logica dell'adempimento e dal rischio concreto di diventare il *piano dei piani*, mera sommatoria di Piani esistenti.

<b>Comune di Padova</b>	<u>PIAO 2024-2026</u> (data approvazione 30 gennaio 2024) Allegati: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Piano Strategico per la semplificazione e la transizione digitale</u></li> <li>• <u>Piano delle Azioni Positive 2024 2026</u></li> <li>• <u>Piano per la parità di genere Gender Equality Plan 2022 2024</u></li> <li>• <u>Sottosezione rischi corruttivi e trasparenza</u></li> </ul>
<b>Comune di Treviso</b>	<u>PIAO 2024-2026</u> (data approvazione 30 gennaio 2024) Nel portale PIAO non appaiono caricati allegati, ma nel testo del documento sono richiamati allegati con collegamenti ipertestuali
<b>Comune di Chioggia</b>	<u>PIAO 2024-2026</u> (data approvazione 6 febbraio 2024) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Allegato A allegati sottosezione performance</u></li> <li>• <u>All B allegati sottosezione rischi corruttivi e trasparenza</u></li> </ul>

Tabella 5: PIAO 2024 - 2026 con relativi allegati pubblicati nel [Portale PIAO](#) del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Le Amministrazioni in questi 3 anni hanno optato per una delle seguenti strutture per il loro PIAO:

- sintetica, contenente le sole parti necessarie e funzionali e demandando la programmazione di dettaglio ad allegati;
- analitica, contenente tutte le parti necessarie e funzionali e la programmazione di dettaglio delle attività dell'Amministrazione per ciascun ambito di pianificazione e programmazione;
- mista, contenente tutte le parti necessarie e funzionali e gestendo con allegati i contenuti potenzialmente soggetti a modifiche in corso d'anno.

La struttura analitica del PIAO ha caratterizzato i primi PIAO 2022 – 2024 e continua ad essere adottata dai Comuni piccoli, generalmente produttori dei Piani più voluminosi e complicati da leggere.

I Comuni di Padova, Treviso e Chioggia hanno tutti optato per il Piano 2024 – 2026 per una struttura mista, che appare nel Portale PIAO del Dipartimento della Funzione Pubblica come riportato nella tabella 5, con allegati esterni ed in alcuni casi collegamenti ipertestuali interni al documento.

Volendo analizzare la Sottosezione 2.1 Valore Pubblico dei 3 PIAO ho iniziato esaminando la Scheda Anagrafica delle 3 Amministrazioni e raccogliendo alcune informazioni in tabella 6.



	Comune di Padova	Comune di Treviso	Comune di Chioggia
Abitanti	209.867	86.066	48.507
Territorio (kmq)	93	56	185
Abitanti per kmq	2.260	1.551	262
Dipendenti	1.701	536	209
Dirigenti	28	9	3
Rapporto Abitanti/Dipendenti	123	161	232
Rapporto Dipendenti/Dirigenti	61	60	70
PIAO 2024-2026 (numero pagine)	335	271	91
DUP (numero pagine)	262	590	109
Linee Programmatiche di mandato	14	3	14
Obiettivi Strategici	39	12	40

Tabella 6: Dati relativi ai Comuni di Padova, Treviso e Chioggia.

Volutamente i tre Comuni scelti sono dimensionalmente, come numero di abitanti ed estensione diversi. Il Comune di Padova è quello con più abitanti, la densità di popolazione e il rapporto abitanti - dipendenti comunali più alto, molti obiettivi strategici

e documenti programmatici abbastanza voluminosi.

Il Comune di Treviso può contare in un'organizzazione interna più piccola, un rapporto abitanti – dipendenti comunali buono, documenti programmatici voluminosi a fronte di un numero contenuto di obiettivi strategici.

Il Comune di Chioggia è il più esteso, con la densità di popolazione più bassa e il rapporto abitanti - dipendenti comunali quasi il doppio rispetto a Padova, dato critico se si pensa che in quanto località turistico - balneare il numero di presenze (pendolari e non) duplica durante i mesi estivi. Salta un po' all'occhio il numero di Linee Programmatiche di mandato e degli obiettivi strategici quasi ugual tra Padova e Chioggia, considerate le macchine amministrative anche solo in termini di risorse umane ben diverse.

Per confrontare i 3 PIAO ho utilizzato la tabella 7 riportando lo schema e le domande della Guida alla compilazione rispetto alla sottosezione Valore Pubblico 2.1 in modo da confrontare più agevolmente le 3 Amministrazioni e tenendo presenti i documenti e le indicazioni fornite dall'Associazione dei Comuni Italiani – ANCI<sup>18</sup>.

Nei 3 PIAO vengono sempre esplicitate le relazioni tra documenti programmatici: DUP – SeS, DUP – SeO, PIAO e PEG (figura 17).

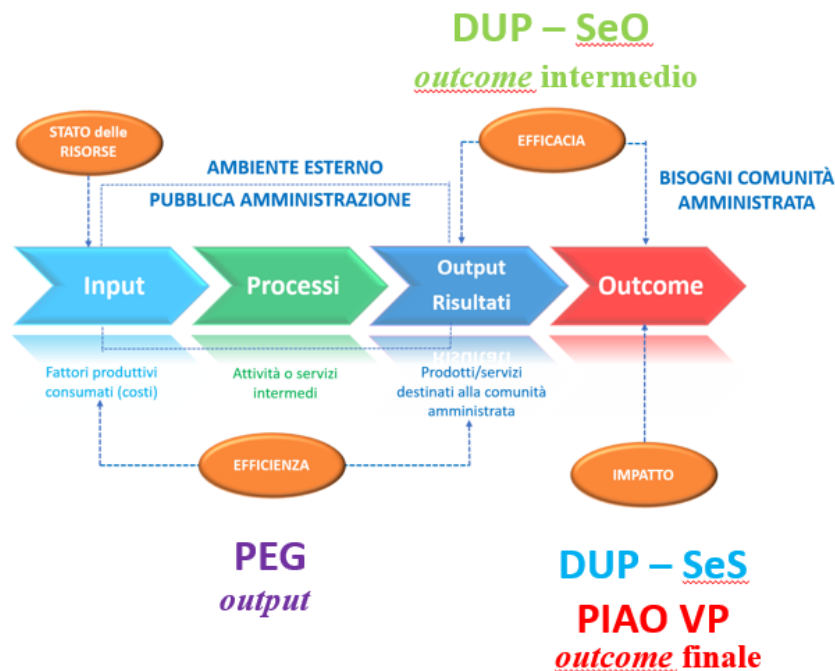


Figura 17: Catena del Valore o del Cambiamento e documenti di programmazione nei Comuni

<sup>18</sup> <https://www.anci.it/>

	Comune di Padova	Comune di Treviso	Comune di Chioggia
a) Perché? (Analisi del contesto esterno e del contesto interno all'Amministrazione)	<p>CONDIZIONI ESTERNE</p> <p>Obiettivi del Governo, Documento di Economia e Finanza – DEF, Documento di Economia e Finanza Regionale – DEFR, Agenda 2030, Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR, Programmazione comunitaria 2021-2027, Agenda Digitale, Agenda Semplificazione</p> <p>Il contesto esterno sociale, economico, ambientale</p> <p>CONDIZIONI INTERNE</p> <p>L'evoluzione dei flussi finanziari e situazione economico-patrimoniale, il patrimonio dell'Ente, la salute finanziaria, le risorse umane, i servizi pubblici locali, le società partecipate</p> <p>Indicatori del contesto esterno sociale, economico, ambientale</p>		
b) Cosa? Quale Valore Pubblico?	Benessere economico, sociale e ambientale	Dimensioni del benessere: economico, ambientale, sociale, educativo, culturale, mobilità, sicurezza, salute risorse interne, altro	Benessere economico, sociale e ambientale
c) Come? Quale strategia potrebbe favorire la creazione di Valore Pubblico?	<p>VP prodotto attraverso 4 dimensioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>mission</i> istituzionale e programma di mandato,</li> <li>2. capacità operativa</li> <li>3. capacità relazionale</li> <li>4. legittimazione da parte degli organi di controllo</li> </ol>	<p>Gli ambiti strategici del mandato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Famiglia,</li> <li>• Sostenibilità,</li> <li>• Futuro come sviluppo economico, turistico, culturale, formativo e infrastrutturale</li> </ul>	Linee programmatiche di mandato dell'Amministrazione e DUP SeS
d) A chi è rivolto ( <i>stakeholder</i> )?	Cittadini, imprese e <i>stakeholder</i>		

	Comune di Padova	Comune di Treviso	Comune di Chioggia
e) Entro quando si intende raggiungere l'obiettivo?	3/5 anni ... 10 anni		
f) Quanto Valore Pubblico? Come misuriamo il raggiungimento dell'obiettivo?	Indicatori di contesto e analisi della comunità e dei suoi bisogni, BesT, SDGs e obiettivi PNRR, collegamento con la programmazione finanziaria	Raccordo tra ambiti di mandato e obiettivi strategici, raccordo fra missioni/componenti del PNRR, obiettivi strategici e progetti della DUP – SeO, la distribuzione degli obiettivi strategici per missioni di bilancio	
g) Da dove partiamo ( <i>baseline</i> )?	Tutti gli obiettivi strategici vengono ricondotti a una dimensione di VP, declinati in obiettivi operativi fissando una baseline e un target 2024/2025/2026, SDGs, obiettivi PNRR e fonte dei dati		Tutti gli obiettivi strategici vengono ricondotti a una dimensione di VP, declinati in obiettivi operativi fissando una baseline e un target
h) Qual è il traguardo atteso ( <i>target</i> )?			
i) Dove sono verificabili i dati (fonte)?			

Tabella 7: Schema e domande della Guida alla compilazione del Dipartimento della Funzione Pubblica rispetto alla sottosezione Valore Pubblico

2.1 integrata con le indicazioni dell'Associazione dei Comuni Italiani - ANCI.

La Sezione del DUP – SeS a cui rimandano i 3 PIAO, in maniera più o meno esplicita, contiene la descrizione del contesto esterno, del contesto interno e delle politiche di bilancio, indirizzi ed obiettivi strategici. Gli indicatori se non presenti nella Scheda Anagrafica dell'Amministrazione o nella sottosezione Valore Pubblico del PIAO sono generalmente presenti nel DUP – SeS, ma non sempre.

Brevemente mi soffermo ad esaminare i 3 PIAO, tentando di evidenziarne alcune caratteristiche e peculiarità in relazione al Valore Pubblico.

Nel PIAO del Comune di Padova viene espressamente dichiarata come finalità del Piano quella di supportare la PA nel processo di creazione, misurazione e valutazione del VP.

In questo PIAO vengono espressamente richiamati il concetto di VP e il triangolo del VP di Moore, ma partendo dalle 3 strategie teorizzate rielabora sdoppiando la seconda strategia per la creazione di VP:

1. produrre risultati oggettivamente validi;
2. essere legittimate a godere del sostegno esterno divisa in: capacità di costruire relazioni di qualità con i propri stakeholder interni ed esterni e legittimazione dell'attività amministrativa nei controlli interni ed esterni all'Ente;
3. intraprendere iniziative sostenibili dal punto di visto organizzativo.

La creazione di VP del Comune con questa rielaborazione (figura 18) del modello di Moore dipende dalle seguenti 4 dimensioni:

1. *mission* istituzionale e programma di mandato,
2. capacità operativa,
3. capacità relazionale,
4. legittimazione da parte degli organi di controllo.

La dimensione 1 - *mission* istituzionale e programma di mandato è la capacità del Comune di realizzare il programma di mandato garantendo adeguati livelli di quantità, qualità e soddisfazione dell'utenza.

La dimensione 2 - capacità operativa rappresenta l'organizzazione in termini di: gestione finanziaria, organizzazione e processi, sviluppo del capitale umano, pari

opportunità ed equilibrio di genere, accessibilità fisica e digitale, trasparenza e anticorruzione, sicurezza.

La dimensione 3 - capacità relazionale esprime l'abilità del Comune di coinvolgere gli *stakeholder* nelle iniziative e nella valutazione dei servizi erogati.

La dimensione 4 - legittimazione da parte degli organi di controllo è il grado di legittimazione riconosciuto dagli organi di controllo interni ed esterni al Comune.

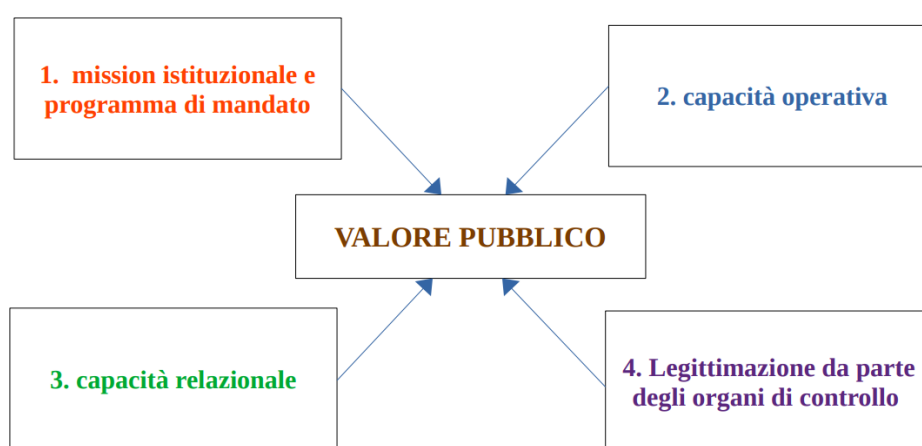


Figura 18: 4 dimensioni legate alla creazione di Valore Pubblico (PIAO Comune di Padova)

Per creare Valore Pubblico il Comune si prefigge di operare all'interno del perimetro rappresentato da queste 4 dimensioni, partendo dall'analisi dei bisogni della comunità di riferimento e dalle risorse disponibili. Nel PIAO questo viene definito come contratto tra Comune e *stakeholder*, che saranno chiamati a valutare il benessere prodotto.

Per ciascun indirizzo strategico sono individuati gli obiettivi strategici collegati, mentre nella Scheda Anagrafica dell'Amministrazione da subito vengono individuati, fornendone i *trend*, gli indicatori di contesto economico, sociale, ambientale e organizzativo.

Tutti gli obiettivi strategici riportano:

- stakeholder,
- la tipologia di valore pubblico (benessere economico, sociale e ambientale),
- la descrizione,
- i collegamenti con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e con gli obiettivi del PNRR,
- il collegamento con la programmazione finanziaria (missione/i di bilancio).



Il Piano del Comune di Padova è leggibile e chiaro, la parte riguardante il Valore Pubblico si percepisce come importante nell'economia complessiva del documento e metodologicamente il documento risulta ben impostato e si tenta di tenere monitorato / misurato il VP.

Il PIAO del Comune di Treviso per la sottosezione Valore Pubblico rimanda direttamente al DUP – SeS che riporta e definisce gli obiettivi strategici partendo dai seguenti 3 ambiti del programma di mandato:

1. Famiglia,
2. Sostenibilità,
3. Futuro come sviluppo economico, turistico, culturale, formativo e infrastrutturale.

Nella DUP – SeS aiutano nella lettura del documento:

- il raccordo tra ambiti di mandato e obiettivi strategici,
- il quadro sinottico di raccordo fra missioni / componenti del PNRR, obiettivi strategici e progetti della DUP - SeO,
- la distribuzione degli obiettivi strategici per missioni di bilancio,
- gli strumenti di rendicontazione dei risultati.

Interessante da evidenziare appare l'inserimento, nell'ambito strategico Futuro, dell'obiettivo strategico: *Creare condizioni abilitanti per aumentare la probabilità di generare valore pubblico*, che viene così declinato:

- *orientare il funzionamento della struttura e degli Uffici comunali alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nonché alla realizzazione degli elevati livelli di trasparenza previsti dalla normativa, anche con riferimento agli organismi controllati / partecipati dal Comune di Treviso;*
- *costruire le condizioni di contesto per generare valore pubblico: formazione del personale, benessere organizzativo, semplificazione, accessibilità, interazione con l'utenza e il cittadino, gestione efficiente delle risorse finanziarie e strumentali e valorizzazione del patrimonio dell'ente;*

- *proseguire nella transizione digitale realizzando nuovi servizi efficienti ed interoperabili a favore di cittadini e imprese, anche portando a compimento i progetti finanziati nell'ambito del PNRR.*

Nel DUP -SeS utile il quadro sinottico di raccordo fra missioni / componenti del PNRR, obiettivi strategici e progetti della Sezione operativa. La parte di misurazione del Valore Pubblico non è esplicitata e si percepisce la centralità del DUP come documento programmatico a scapito del PIAO.

Tutti gli obiettivi strategici vengono misurati con indicatori di Valore Pubblico, specificandone la dimensione di VP, fissando una baseline e un target 2024/2025/2026, SDGs, obiettivo PNRR e fonte dei dati.

Nel Piano del Comune di Chioggia la sezione dedicata al Valore Pubblico è sintetica e rimanda alla Sezione Strategica del DUP e a quella Operativa, riprendendo l'articolazione per missioni e programmi del bilancio. Per ciascuna Missione vengono esplicitati gli obiettivi strategici contenuti nel DUP e quelli Operativi, assoluta centralità viene data alla Sezione Operativa del DUP.

Il DUP viene visto come il documento principale di pianificazione, fondamentale per la definizione del Valore Pubblico, ma risulta difficile cogliere tentativi di misurazione.

## **PIAO come strumento di PV *Governance* - Analisi SWOT / SWOC**

L'analisi SWOT, strumento semplice ed efficace, è servita per verificare con dirigenza politica ed amministrativa dei 3 Comuni il reale utilizzo del Piano come strumento di PV *Governance* dell'Ente Locale.

Nella fase iniziale di stesura di questo elaborato, quando stavo ancora decidendo come sviluppare l'argomento che avevo scelto, è stata estremamente utile per orientarmi una lunga intervista con il Segretario Generale del Comune di Mira (37.652 abitanti) e del Comune di Spinea (27.729 abitanti) – Guido Piras, che mi ha convinta ad optare per l'analisi SWOT e che ha trovato molte conferme anche nelle interviste condotte successivamente e relative a Comuni dimensionalmente più grandi.

L'analisi ha permesso di ragionare rispetto all'obiettivo di rendere il PIAO l'unico strumento integrato di *governance* tenendo simultaneamente conto di variabili sia interne che esterne (contesto interno e contesto esterno descritto nei vari documenti). Le variabili interne sono quelle che fanno parte del sistema Comune e sulle quali in una qualche misura è possibile intervenire; quelle esterne invece, non dipendendo direttamente dall'Ente, ma vanno monitorate per sfruttare i fattori positivi e limitare i fattori che invece rischiano di compromettere il raggiungimento degli obiettivi.

I risultati dell'analisi SWOT sono riportati in una matrice (tabelle 8 e 9) divisa in quattro quadranti nei quali sono riportati:

- i punti di forza – *Strengths*, i fattori interni al contesto Comune da valorizzare;
- i punti di debolezza - *Weaknesses*, i limiti da considerare;
- le opportunità - *Opportunities*, le possibilità offerte dal contesto che possono rappresentare occasioni di sviluppo;
- le minacce *Threats* (sfide *Challenges*), i rischi o le sfide da valutare e da affrontare.

Nei due quadranti superiori della matrice sono riportati gli aspetti interni, caratterizzanti in positivo e in negativo la realtà del Comune.

Nei due quadranti inferiori sono invece elencate le spinte, i fattori esterni al Comune, che possono rappresentare opportunità ma anche rischi o meglio sfide future.

Personalmente preferisco parlare di sfide anziché di minacce, da qui in avanti l'analisi sarà quindi etichettata SWOT / SWOC, lasciando libero chi legge di scegliere tra *Threats* e *Challenges*.

La SWOT / SWOC ha permesso di raccogliere, attraverso le interviste e da angolazioni diverse (politica e amministrativo – gestionale), i vari fattori e variabili da considerare nell'analisi offrendo una lettura incrociata delle informazioni raccolte. Per limiti di tempo e in alcuni casi di disponibilità sono riuscita ad intervistare:

- Il Presidente di ANCI Veneto e Sindaco del Comune di Treviso – Mario Conte,
- Il Sindaco del Comune di Chioggia - Mauro Armelao,
- Il Presidente del Consiglio Comunale di Chioggia - Beniamino Boscolo Capon,
- La Dirigente del Settore Programmazione, Controllo e Statistica del Comune di Padova - Manuela Mattiazzo,
- Il Direttore dell'Ufficio Pianificazione, Programmazione e Controllo di Gestione del Comune di Chioggia – Davide Penzo.

Nel caso del Sindaco del Comune di Treviso e del Presidente del Consiglio Comunale di Chioggia è stato richiesto di anticipare le domande oggetto dell'intervista e le risposte sono state in parte condivise internamente.

Fondamentale successivamente, per la SWOT / SWOC è stato circoscrivere l'oggetto e fissare come obiettivo quello di indagare l'effettivo utilizzo del PIAO come strumento di *governance* in relazione alla produzione di Valore Pubblico.

Le interviste sono state tutte condotte seguendo una stessa traccia e partendo dalle seguenti 3 domande:

1. Come le Linee Programmatiche di mandato del Sindaco sono state declinate nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO e da chi (attori coinvolti)?
2. Quale Valore Pubblico per il Comune e che spazio trova nel PIAO?
3. Il PIAO è strumento unico di programmazione e *governance* per il vostro Comune?

Ho informato gli intervistati che avrei rielaborato le interviste in una matrice SWOT e ho potuto contare sulla loro piena disponibilità, l'iniziale intervista si è poi protratta in

alcuni casi, in interessanti chiacchierate sul senso di parlare e produrre VP, sul come riuscire a farlo e a misurarlo.

Soffermandoci sui fattori interni con riferimento ai punti di forza – *Strengths* dalle interviste è emersa la portata innovativa dello strumento e anche le sue grandi potenzialità, probabilmente non ancora pienamente comprese e metabolizzate. La stesura del documento viene vista come un momento di condivisione e riflessione interna al Comune, strategico per arrivare alla definizione di obiettivi che portino alla produzione di Valore Pubblico. Da più interlocutori viene evidenziato e ribadito il ruolo delle persone, da riposizionare al centro della politica e dell'azione amministrativa lavorando per il loro benessere, per il loro stare bene.

Tutti concordano sull'importanza di fare squadra per poter funzionare, evidenziando il valore aggiunto rappresentato dalle diversità non solo culturali ma soprattutto, in questo momento storico, anche generazionali.

Esiste la consapevolezza che il PIAO debba essere per sua natura uno strumento di lavoro in continua evoluzione, inserito in un processo circolare di miglioramento (PDCA). La programmazione sui 3 anni è ormai una consuetudine per la PA, interessante per la parte politica la riflessione emersa sull'opportunità di non porsi solo obiettivi di mandato sui 5 anni (medio periodo) ma di abituarsi a lavorare a strategie di lungo periodo, che non producono consenso immediato ma sono di più impatto in termini di Valore Pubblico futuro.

Passando ai punti di debolezza - *Weaknesses* si considera importante spogliare la PA della sua autoreferenzialità (magari sganciando la *performance* dalla premialità), anche per non sottovalutare l'importanza di declinare i documenti di indirizzo in documenti programmatici ed arrivare a produrre VP nel medio e lungo periodo (5 / 10 anni). Tra i punti di debolezza interni alla realtà Comune tutti gli interessati, con livelli diversi di enfasi, denunciano l'instabilità della *governance* e la difficoltà di creare un *Integration Team* che lavori anche al PIAO.

La parte politica dalle interviste si autoritrae e viene descritta come impaurita, debole, alla ricerca costante del consenso, con pochi capitani coraggiosi, inebriata da una sorta di *storytelling* istituzionale e impegnata ad enfatizzare *il fatto e a tacere il non fatto*.

La produzione del PIAO risulta ancora una corsa ad ostacoli tra adempimenti, regolamenti, molteplicità di soggetti coinvolti e passaggi formali richiesti. I tempi e la sequenza delle attività sono serrati per riuscire ad approvare il PIAO entro la scadenza del 31 gennaio. Qualcuno ha anche rilevato che il PIAO non approvato blocca le assunzioni, mentre il DUP non approvato provoca la caduta dell'Amministrazione, denunciando così come il PIAO sembri essere *figlio di un dio minore* rispetto al DUP.

Tutti gli intervistati intravedono le potenzialità e le opportunità – *Opportunities* legate al PIAO, come strumento per guidare il cambiamento culturale della PA, traghettandola con maggior slancio dall'adempimento al *management*. I tempi sembrano maturi per inaugurare una nuova era caratterizzata da un *management* pubblico più maturo, consapevole e preparato. Il PIAO rappresenta per molti anche occasione di crescita delle conoscenze e competenze della classe politica, non solo di quella amministrativa.

È assodato ormai, anche dalla frequenza delle risposte, che il Piano rappresenti l'occasione per razionalizzare e integrare i documenti programmatici, in una logica di semplificazione, trasparenza, accessibilità, innovazione e sviluppo dell'Amministrazione Comune.

Il PIAO sembra offrire inoltre l'opportunità di coinvolgere, recuperare la fiducia esterna e interna, costruire il consenso e lavorare con cittadini e *stakeholder*, ma anche creare sinergie tra Enti Locali (ANCI, Rete Comuni Sostenibili, G20S, ...).

Tra gli intervistati più attenti e sensibili emerge anche l'importanza di cogliere il momento per imparare a lavorare con le batterie di indicatori disponibili, creando un cruscotto condiviso con indicatori di impatto magari forniti da Istat e utilizzabili anche per attività di *benchmarking* tra Comuni.

L'ultimo quadrante della matrice SWOT / SWOC è popolato dalle minacce - *Threats*, che qui vediamo come le sfide - *Challenges* da affrontare. Il timore diffuso è che il PIAO sia un documento inutilizzabile e illeggibile, l'n-simo adempimento formale, un maldestro copia / incolla, esercizio di scrittura burocratese, scollegato dal DUP – SeS

(anche lui documento unico). In particolare per alcuni potrebbe non portare ad alcuna rivoluzione positiva e si vuole evitare che finisca per essere scarsamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi del PNRR e dell'Agenda 2030.

Maggiori difficoltà vengono denunciate dalle amministrazioni più piccole e con poche risorse, anche se per tutti è fondamentale disporre di *Open Data*, verificati e sempre aggiornati, possibilmente consultabili in maniera semplice. L'esigenza è di misurare e quantificare il VP e gli impatti prodotti. Ciò permetterebbe ai Comuni, una volta che il PIAO sarà arrivato a una sua maturità come strumento unico di programmazione e *governance*, di monitorare, comunicare, creare consenso, dare visibilità e orientare il loro operato.

Il PIAO potrebbe infine consentire un reale coordinamento tra politiche a livello internazionale, nazionale, regionale e locale. Si eviterebbe così di relegare questo aspetto così importante alla parte iniziale del DUP – SeS, che per ammissione di più di qualcuno viene automaticamente compilata dagli applicativi in uso e alla quale non viene prestata particolare attenzione.

I vantaggi dell'analisi SWOT / SWOC svolta sono così riassumibili:

1. l'analisi del contesto Comune - resa possibile dalla preliminare verifica dei 3 PIAO disponibili per ciascuno dei Comuni considerati, dalle informazioni e dai dati raccolti – ha aiutato a delineare meglio quali possano essere le strategie / azioni utili a rendere realmente il PIAO uno strumento di programmazione e *governance*;
2. il confronto tra le necessità / esigenze del singolo Comune e le strategie / azioni generali adottate porta a migliorare l'efficacia dello strumento PIAO;
3. il coinvolgimento degli attori politici e amministrativi aiuta a costruire consenso rispetto alle azioni / strategie legate al reale utilizzo del PIAO.

Brevemente mi soffermo anche sui limiti legati alla SWOT / SWOC che possono essere così riassunti:

1. il rischio di semplificare troppo la realtà,

2. l'assenza di un patto / un contratto tra parte politica e quella amministrativo – gestionale,
3. l'assenza di reale condivisione attorno a strategie / azioni decise dal singolo o da un gruppo ristretto di persone.

Dall'analisi documentale, da quella SWOT / SWOC e dalle interviste emergono alcune similitudini e differenze tra i vari Comuni, che non sempre risultano correlate solo alla dimensione degli stessi, ma sembrano piuttosto legate alle diverse sensibilità degli attori (politici e amministrativi) coinvolti nella predisposizione del PIAO oltre che alle loro personali conoscenze e competenze.

Brevemente per punti le principali similitudini osservate ed emerse:

- il PIAO non è ancora uno strumento maturo di *PV Governance*, ma ha sicuramente subito una significativa evoluzione arrivato al suo terzo anno di utilizzo, non è più un Piano delle *Performance* travestito da PIAO e neppure una sommatoria raffazzonata di Piani;
- il salto di qualità che manca al PIAO è quello di ragionare in termini di creazione di *outcome*, la domanda a cui il PIAO non riesce ancora a rispondere completamente è: come voglio migliorare Padova / Treviso / Chioggia?
- le linee di mandato possano essere tradotte in obiettivi strategici ed operativi solo se a lavorarci insieme e a confrontarsi siano Sindaco, Assessori e Dirigenti / Posizioni Organizzative - PO, in modo da riuscire a distribuire gli obiettivi e definire la responsabilità del raggiungimento degli stessi;
- il VP se non misurato rimane un qualcosa di astratto, visto come *fuffa*, da qui il fatto di ripiegare sulla misurazione di *output* / risultati;
- gli indicatori di *outcome* non hanno un grande *appeal* sugli amministratori, in quanto l'impatto non si produce nel breve periodo e non dipende esclusivamente dal loro operato, dal loro impegno e lavoro;
- gli indicatori di *outcome* appaiono meno duttili e sarebbero veri indicatori se venisse dichiarata una *baseline* e stabilito un *target*, cosa che non avviene in nessuno dei PIAO considerati;



- gli obiettivi strategici del Comune si riescono, in alcuni casi, con difficoltà ad agganciare agli obiettivi dell'Agenda 2030 e del PNRR, qualcuno rinuncia a farlo in partenza.

Il PIAO del Comune di Padova risulta essere dal punto di vista metodologico quello meglio impostato e anche se non fissa per gli indicatori di *outcome* / impatto dei *target*, li etichetta come indicatori di contesto e ne va a monitorare l'andamento nel tempo con l'idea di utilizzarli nella relazione di fine mandato per rendicontare l'operato dell'Amministrazione. Oltre agli indicatori Bes il Comune di Padova utilizza inoltre quelli dell'Indagine della Qualità della vita<sup>19</sup> del Sole 24 ORE (disponibili dal 1990 al 2023) e quelli dell'Ecosistema Urbano 2023<sup>20</sup>, il report di Legambiente realizzato in collaborazione con Ambiente Italia e Il Sole 24 ORE sulle performance ambientali di 105 Comuni capoluogo.

In un paio di interviste è emersa l'importanza di superare l'autoreferenzialità della misurazione del raggiungimento degli obiettivi, introducendo una *valutazione bottom - up* grazie a indagini di *customer satisfaction*, che garantiscano una valutazione qualitativa e non solo quantitativa. Nuovamente è il Comune di Padova ad avere effettuato negli ultimi anni molteplici indagini di *customer satisfaction*<sup>21</sup>, misurando le aspettative / i bisogni degli utenti e la qualità percepita rispetto alle prestazioni ricevute. Le circa 30 indagini di *customer satisfaction* avviate e gestite nel tempo sono state affidate al Settore Programmazione Controllo e Statistica e riguardano: servizi sociali, servizi scolastici, volontariato e associazioni, commercio, cultura e turismo, servizi demografici, cimiteriali e quartieri, polizia locale, programmazione, controllo e statistica, tributi e riscossione, sportello unico per le attività produttive e economiche, verde, parchi e agricoltura urbana, mobilità. Innegabile che la dimensione del Comune e l'esistenza di un Settore Programmazione Controllo e Statistica, non unipersonale, aiuti a predisporre e a utilizzare il PIAO. Qualcuno si interroga allora sulla velleità del PIAO di essere uguale per tutti i Comuni con più di 50 dipendenti.

---

<sup>19</sup> <https://lab24.ilsole24ore.com/qualita-della-vita/>

<sup>20</sup> <https://www.legambiente.it/rapporti-e-osservatori/ecosistema-urbano/>

<sup>21</sup> <https://www.padovanet.it/informazione/la-qualita-C3%A0-dei-servizi-del-comune-di-padova>

<i>Fattori interni</i>	
<b>S</b> <i>trengths</i>	<b>W</b> <i>eaknesses</i>
<p>Benessere interno (salute dell'ente) per produrre benessere esterno</p> <p>Importanza di un <i>commitment</i> politico - strategico forte, momento di condivisione e riflessione interna al Comune, strategico per arrivare alla definizione di obiettivi che portino alla produzione di Valore Pubblico</p> <p>Ruolo delle persone, da riposizionare al centro della politica e dell'azione amministrativa lavorando per il loro benessere, per il loro stare bene</p> <p>Importanza di fare squadra per poter funzionare, evidenziando il valore aggiunto rappresentato dalle diversità non solo culturali ma anche generazionali</p> <p>PIAO come strumento di lavoro in continua evoluzione, inserito in un processo circolare di miglioramento (PDCA)</p> <p>Non solo obiettivi di mandato sui 5 anni (medio periodo), ma anche strategie di lungo periodo, che non si traducono in consenso immediato ma producono VP futuro</p> <p>PIAO percepito come strumento innovativo dalle grandi potenzialità, ma ancora da metabolizzare</p>	<p>Autoreferenzialità PA, <i>performance</i> da scollegare dalla premialità, importanza documenti di indirizzo e programmatici sottovalutata, VP misurabile in 5 / 10 anni</p> <p>Difficoltà a coordinare le attività che portano all'approvazione del PIAO (adempimenti, regolamenti, molteplicità soggetti coinvolti, passaggi formali richiesti, ...), tempi e sequenza di attività serrate, corsa ad ostacoli per arrivare ad approvare il PIAO entro la scadenza del 31 gennaio</p> <p><i>Governance</i> instabile, impaurita, debole, alla ricerca costante del consenso, con pochi capitani coraggiosi, inebriata da una sorta di <i>storytelling</i> istituzionale, impegnata ad enfatizzare <i>il fatto e a tacere il non fatto</i></p> <p><i>Integration Team</i>, scarso coinvolgimento interno e partecipazione esterna</p> <p>PIAO non approvato blocca le assunzioni, DUP non approvato cade l'Amministrazione, il PIAO viene percepito come <i>figlio di un dio minore</i> rispetto al DUP</p>

Tabella 8: SWOT – Fattori interni, *Strengths* e *Weaknesses*

<i>Fattori esterni</i>	
<b>O</b> <i>pportunities</i>	<b>T</b> <i>hreats / C</i> <i>hallenges</i>
<p>Utilizzo di batterie di indicatori disponibili, creazione di un cruscotto condiviso con indicatori di impatto magari forniti da Istat, implementazione dei sistemi informativi, benchmarking tra Comuni</p> <p>Cambiamento culturale dall'adempimento al <i>management</i>, un nuovo <i>management</i> pubblico più consapevole e preparato, occasione di crescita delle conoscenze e competenze della classe politica ed amministrativa</p> <p>Momento per lavorare e creare sinergie tra Enti Locali (ANCI, G20, Comuni Sostenibili, ...)</p> <p>Occasione per razionalizzare e integrare i documenti programmatici, PIAO unico piano integrato e di <i>governance</i></p> <p>Opportunità di coinvolgere, recuperare fiducia esterna e interna, costruire il consenso e lavorare con cittadini e <i>stakeholder</i></p> <p>Strumento di semplificazione, trasparenza, accessibilità, innovazione e sviluppo</p>	<p>Difficoltà oggettive delle amministrazioni più piccole e con poche risorse</p> <p>PIAO utilizzabile e leggibile, non n-simo adempimento formale, non maldestro copia / incolla, non esercizio di scrittura burocratese, collegato dal DUP – SeS (<i>anche lui documento unico</i>)</p> <p>PIAO realmente funzionale al raggiungimento degli obiettivi PNRR e Agenda 2030</p> <p><i>Open Data</i> disponibili e consultabili in maniera semplice, verificati e sempre aggiornati, VP / impatti misurabili</p> <p>PIAO finalmente unico strumento di programmazione e <i>governance</i> per monitorare, comunicare, creare consenso, dare visibilità e orientare l'operato del Comune</p> <p>PIAO per cittadini, imprese e <i>stakeholder</i></p> <p>PIAO per arrivare a coordinare politiche a livello internazionale, nazionale, regionale e locale</p>

Tabella 9: SWOT – Fattori esterni, *Opportunities* e *Threats / Challenges*

## Conclusioni e ... prospettive

Nel mondo, in Europa e in Italia si avverte il bisogno di recuperare una nuova dimensione pubblica e con essa una *New Public Governance*. La pandemia ha sicuramente creato maggior consapevolezza rispetto all'importanza di rispondere a tale bisogno e a lavorare alla *Public Value Governance*.

La strada della semplificazione e della sburocratizzazione è stata intrapresa e il PIAO come strumento unico di programmazione e di *Public Value Governance* ha aiutato a muovere i primi passi nella direzione giusta, ma il viaggio è solo all'inizio.

Lo slogan con cui il PIAO è stato lanciato: *Programmare meglio per funzionare meglio*, enfatizza l'opportunità per la PA di ragionare e lavorare in maniera diversa. La rivoluzione annunciata è stata avviata, ma necessita ancora di tempo e soprattutto di un cambiamento culturale per sua natura non immediato. Certo è che la portata innovativa del PIAO non può e non deve essere assorbita dalla spugna della burocrazia.

Ragionando in prospettiva due interessanti esempi di attenzione al Valore Pubblico sono rappresentati dal *Wellbeing Budget* implementato dal 2019 in Nuova Zelanda e dal *World Happiness Report – WHR*, che l'ONU da 12 anni pubblica in occasione della Giornata Internazionale della Felicità il 20 marzo di ogni anno.

Per quanto riguarda il *Wellbeing Budget* le prime pagine del documento regalano una bella definizione di benessere: “*Wellbeing is when people are able to lead fulfilling lives with purpose, balance and meaning to them. Giving more New Zealanders capabilities to enjoy good wellbeing requires tackling the long-term challenges we face as a country, like the mental health crisis, child poverty and domestic violence. It means improving the state of our environment, the strength of our communities and the performance of our economy*”.

Mentre tornando al WHR 2023 del *Sustainable Development Solutions Network – SDSN* delle Nazioni Unite il Rapporto analizza il livello di felicità percepito dagli individui di 137 Paesi e rileva come le classifiche negli ultimi anni siano rimaste sostanzialmente stabili, con i Paesi del Nord Europa a primeggiare e l'Italia che continua a perdere posizioni (33° posto).

Il WHR analizza, attraverso un sondaggio, come 1.000 individui per ciascuno dei 137 Paesi coinvolti valutino la condizione di felicità della loro vita (su una scala che va da 0 a 10), utilizzando i seguenti 6 parametri: reddito pro-capite, sostegno sociale, aspettativa di vita alla nascita, libertà di compiere delle scelte di vita, generosità e corruzione.

Nella consapevolezza, come dichiarato il Presidente SDSN Jeffrey Sachs, Economista alla Columbia University e Direttore del Centro per lo Sviluppo sostenibile dell'*Earth Institute*, che: *“L’obiettivo finale della politica e dell’etica dovrebbe essere il benessere umano. Il movimento della felicità mostra che il benessere non è un’idea ‘morbida’ e ‘vaga’, ma piuttosto si concentra su aree della vita di importanza critica: condizioni materiali, ricchezza mentale e fisica, virtù personali e buona cittadinanza. Dobbiamo trasformare questa saggezza in risultati pratici per ottenere più pace, prosperità, fiducia, civiltà – e sì, felicità – nelle nostre società”*.

Lascio qui una riflessione aperta sul senso del nostro lavorare quotidiano per la Pubblica Amministrazione e sull’importanza di impiegare tempo e energie per generare benessere. Chiudo infine dedicando quanto raccolto, elaborato e scritto ad un amico: Pierluca Donin, appassionato e instancabile produttore di Valore Pubblico.

## **Bibliografia – Sitografia**

ANCI - I Quaderni, n. 37 Febbraio 2023, Il piano integrato di attività e organizzazione (PIAO): linee di indirizzo, schemi e modelli per la sua attuazione [https://www.anci.it/wp-content/uploads/PIAO\\_quaderno-operativo\\_2023-DEF-1.pdf](https://www.anci.it/wp-content/uploads/PIAO_quaderno-operativo_2023-DEF-1.pdf)

Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC (2019), Piano Nazionale Anticorruzione <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/4c582909-32e4-2112-8c98-046a72082d4a>

Borgonovi E. (2018), Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme, Rivista italiana di Public Management, vol. 1 n. 1, [https://rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2018/01/RIPM\\_01\\_2018\\_ElioBorgonovi.pdf](https://rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2018/01/RIPM_01_2018_ElioBorgonovi.pdf)

Centro di Ricerca sul Valore Pubblico - CERVAP (2021), Il Valore Pubblico - Nuovi modelli di governance per programmare, misurare e valutare i contributi delle performance delle PA al miglioramento del Benessere dei cittadini nella prospettiva dello Sviluppo Sostenibile, [https://sna.gov.it/fileadmin/files/workshop\\_seminari/0\\_2021/Conferenza\\_Ripensare\\_la\\_PA/AreaIV\\_Migliorare\\_risultati\\_e\\_qualita\\_dei\\_servizi/Uni\\_di\\_Ferrara.pdf](https://sna.gov.it/fileadmin/files/workshop_seminari/0_2021/Conferenza_Ripensare_la_PA/AreaIV_Migliorare_risultati_e_qualita_dei_servizi/Uni_di_Ferrara.pdf)

Centro di Ricerca sul Valore Pubblico - CERVAP (2022), Il Valore Pubblico creato dalle Città Metropolitane italiane <https://valorepubblico.com/progetto/il-valore-pubblico-creato-dalle-citta-metropolitane-italiane-2022/>

Community di Emilia-Romagna Smart Working, Regione Emilia-Romagna (2022), PIAO: programmare in modo integrato per creare Valore Pubblico, <https://lavorasmart.emilia-romagna.it/news/2022/smart-news/smart-news-piao-programmare-in-modo-integrato-per-creare-valore-pubblico#>

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2019, 2020 e 2021), Relazione al Governo e al Parlamento sulla qualità dei servizi pubblici <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni>

Deidda Gagliardo E. (2002), La creazione del valore nell'ente locale, Giuffrè, Milano.

Deidda Gagliardo E. (2015), Creare e misurare il valore pubblico dei territori, <https://www.forumpa.it/citta-territori/creare-e-misurare-il-valore-pubblico-dei-territori/>

Deidda Gagliardo E. (2016), Come misurare il Valore Pubblico? <https://www.forumpa.it/riforma-pa/come-misurare-il-valore-pubblico/>

Deidda Gagliardo E. (2022), Il PIAO: come programmare in modo integrato per creare Valore Pubblico, <https://www.forumpa.it/riforma-pa/il-piao-come-programmare-in-modo-integrato-per-creare-valore-pubblico/>

Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2021), Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico, Rivista italiana di Public Management Vol. 4, n. 2, <https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/>

Dipartimento del Tesoro - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022, 2023 e 2024), Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2022, 2023 e 2024, [https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/](https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/)

Dipartimento della Funzione Pubblica (2017), Linee guida per il Piano della Performance [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG\\_Piano\\_performance\\_giugno\\_17.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG_Piano_performance_giugno_17.pdf)

Dipartimento Funzione Pubblica, Portale PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) – <https://piao.dfp.gov.it/>

Formez PA (2023), Valore pubblico. Domande e risposte <https://www.formez.it/notizie/on-line-documento-valore-pubblico-domande-risposte>

Gasbarri A. (2022), PIAO - la protezione del valore pubblico e la programmazione delle azioni per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, PNA – IFEL Fondazione ANCI, <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/11318-video-e->

[slide-piao-la-protezione-del-valore-pubblico-e-la-programmazione-delle-azioni-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-la-trasparenza](#)

Gobbo G. (2021), Un modello di integrazione tra Risk Management e Performance Management per la creazione di Valore Pubblico, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano

ISTAT - Benessere equo e sostenibile (Bes), <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita>

ISTAT – Descrizione dei domini e degli indicatori del Bes selezionati dalla Commissione scientifica e varati il 22 giugno 2012, <https://www.istat.it/it/files//2018/04/12-domini-commissione-scientifica.pdf>

ISTAT - Quadro degli indicatori Bes inclusi nel framework SDGs, [https://www.istat.it/it/files//2018/04/Raccordo\\_BES\\_SDGs- Giugno 23\\_ITA.pdf](https://www.istat.it/it/files//2018/04/Raccordo_BES_SDGs- Giugno 23_ITA.pdf)

ISTAT - Rapporto SDGs 2023. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia, <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2023/Rapporto-SDGs-2023.pdf>

Lamanna A. (2020), Il ciclo di Deming applicato agli Enti Locali - Il DUP da mero adempimento a guida operativa dell'Ente, <https://www.filodiritto.com/il-ciclo-di-deming-applicato-agli-enti-locali>

Luca Bartocci L. (2021), Creazione di valore pubblico e budgeting, Giappichelli

Marco Proietti M., Elisa Sciarra (2023), PIAO: “layer of bureaucracy” o strumento per la creazione di Valore Pubblico? [https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/piao-layer-of-bureaucracy-o-strumento-la-creazione-valore-pubblico-AFFa2mXB#?refresh\\_ce=1](https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/piao-layer-of-bureaucracy-o-strumento-la-creazione-valore-pubblico-AFFa2mXB#?refresh_ce=1)

Mark H. Moore (1997), Creating Public Value - Strategic Management in Government, Harvard University Press

Miggiani F. (2020), Performance e trasparenza: cos'è il “valore pubblico”, <https://www.poliorama.it/2020/03/04/performance-e-trasparenza-cose-il-valore-pubblico/>



New Zealand Government (2019), *Wellbeing budget*, <https://weall.org/resource/new-zealand-implementing-the-wellbeing-budget>

Papi L. (2021), *Un modello di governo del Valore Pubblico verso il Benessere Equo e lo Sviluppo Sostenibile*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano

Redazione Forum PA (2023), *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, <https://www.forumpa.it/riforma-pa/piao-cose-il-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-e-cosa-cambia-per-le-pubbliche-amministrazioni/>

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione Generale - Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione e statistica (2022), *Valutazione statistica del valore pubblico degli obiettivi di impatto 2022* [https://www.regione.fvg.it/rafvig/export/sites/default/RAFVG/GEN/statistica/FOGLIA85/allegati/Valutazione\\_statistica\\_valore\\_pubblico\\_obiettivi\\_PIAO\\_2022\\_RegioneFVG.pdf](https://www.regione.fvg.it/rafvig/export/sites/default/RAFVG/GEN/statistica/FOGLIA85/allegati/Valutazione_statistica_valore_pubblico_obiettivi_PIAO_2022_RegioneFVG.pdf)

Regione Veneto, *Veneto Sostenibile* <https://venetosostenibile.regione.veneto.it/>

Remotti R. (2021), *Il comportamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Bollettino ADAPT 25 gennaio 2021, n. 3, <https://www.bollettinoadapt.it/il-comportamento-organizzativo-nella-pubblica-amministrazione/?pdf=163762>

Sustainable Development Goals – Overview, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi>

*Sustainable Development Solutions Network* – SDSN delle Nazioni Unite (2023), *World Happiness Report* – WHR, <https://worldhappiness.report/>

UN Agenda 2030, <https://sdgs.un.org/2030agenda>

UN Sustainable Development Goals, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Vendemiati V. (2024), *Valore pubblico: sfida generazionale*, <https://www.filodiritto.com/valore-pubblico-sfida-generazionale>