

Valore pubblico e performance nei Piani Integrati di Attività ed Organizzazione delle Città Metropolitane

Public value and performance in the Integrated Activity and Organization Plans of Metropolitan Cities

Antonio Nisio*

Università degli Studi di Bari Aldo Moro – Dipartimento di Economia, Management e Diritto dell'Impresa

Bruno Carapella

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica-PNRR Rif. 2.3.1 Riforma del Mercato del Lavoro nella PA - Componente Unità Centrale di Missione

Michele Valentino

Senior Partner, Fleurs International s.r.l.

DOI: 10.30448/AP.2025.1.03

Sommario: 1. Introduzione – 2. La creazione e la misurazione del valore pubblico: un campo di studio ancora ampio – 3. Il valore pubblico e la performance nella programmazione delle città metropolitane – 4. Metodologia – 5. Analisi dei risultati – 6. Conclusioni e implicazioni

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PAIO), introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2022 e disciplinato dal decreto del Dipartimento Funzione pubblica del 30 giugno 2022, n. 132, rappresenta un tentativo di porre a sistema la programmazione e la pianificazione delle amministrazioni pubbliche italiane in una prospettiva di valore pubblico. Il presente lavoro, dopo una preliminare disamina dell'interpretazione del concetto di valore pubblico e della sua misurazione da parte della comunità scientifica, propone un'analisi di tipo documentale dei PIAO 2023/2025 prodotti dalle Città metropolitane, con particolare riferimento alle sottosezioni Valore Pubblico e Performance, al fine di esaminare da un punto di vista empirico la qualità e coerenza dei processi di creazione e misurazione del Valore Pubblico. Le risultanze dello studio ambiscono a fornire un contributo al dibattito sul public value added e sulla sua misurazione, a indicare ai policy maker modalità di costruzione degli strumenti di programmazione pluriennale fortemente coerenti con il perimetro istituzionale e con la mission della specifica amministrazione e, infine, ad evidenziare le implicazioni manageriali volte a favorire la coerenza tra azione amministrativa e obiettivi di valore pubblico.

The Integrated Plan of Activities and Organization (PAIO), as outlined in Article 6 of Legislative Decree No. 80/2022 and governed by the decree issued by the Department of Public Function on June 30, 2022 (No. 132), represents a systematic endeavor to structure the planning and organization of Italian public administrations through the lens of public value. This study, following a comprehensive examination of the scholarly discourse on the definition and quantification of public value, undertakes a meticulous documentary analysis of the PAIO 2023/2025 documents generated by Metropolitan Cities. This analysis places particular emphasis on the subsections devoted to Public Value and Performance. The primary objective is to empirically scrutinize the quality and coherence of the processes involved in the generation and measurement of Public Value. The study's outcomes aspire to make a substantive contribution to the ongoing discourse surrounding public value added and its associated metrics. Furthermore, the study endeavors to

Parole chiave: valore pubblico, gestione delle prestazioni, città metropolitane
Keywords: public value, performance management, metropolitan cities
Mots clés: valeur publique, gestion de la performance, métropoles

provide actionable insights for policymakers, offering guidance in the development of tools for long-term planning that is intricately aligned with institutional boundaries and the mission of the specific administration under consideration. In addition to its academic contributions, this study underscores managerial implications designed to enhance the alignment between administrative initiatives and the overarching objectives of public value. These insights are intended to inform strategic decision-making processes and foster coherence in the pursuit of public value objectives within the administrative framework.

Le Plan Intégré d'Activités et d'Organisation (PAIO), introduit par l'Article 6 du Décret Législatif n° 80/202 et réglementé par le décret du Département de la Fonction Publique en date du 30 juin 2022, n° 132, représente une tentative de systématisation de la planification et de l'organisation des administrations publiques italiennes sous l'angle de la valeur publique. Cette étude, après avoir analysé comment le concept de valeur publique et sa mesure ont été définis dans la littérature, effectue une analyse documentaire des PAIO 2023/2025 produits par les Cités Métropolitaines, en mettant particulièrement l'accent sur les sous-sections Valeur Publique et Performance. L'objectif est d'examiner empiriquement la qualité et la cohérence des processus de création et de mesure de la Valeur Publique. Les résultats de l'étude visent à contribuer au débat sur la valeur ajoutée publique et ses mesures, et à guider les décideurs dans la construction d'outils de planification à long terme étroitement liés aux limites institutionnelles et à la mission de l'administration spécifique. De plus, l'étude met en lumière les implications managériales visant à favoriser la cohérence entre les actions administratives et les objectifs de valeur publique. En plus de ses contributions académiques, cette étude souligne des implications managériales destinées à renforcer l'alignement entre les initiatives administratives et les objectifs généraux de valeur publique. Ces insights sont conçus pour éclairer les processus décisionnels stratégiques et favoriser la cohérence dans la poursuite des objectifs de valeur publique au sein du cadre administratif.

*Autore corrispondente; e-mail: antonio.nisio@uniba.it
Articolo ricevuto il 23/01/2024 – accettato il 31/05/2024

1. Introduzione

Il fine delle aziende pubbliche è la soddisfazione contemporanea e distinta dei bisogni degli individui e della comunità di riferimento, attraverso l'uso efficace ed efficiente delle risorse finanziarie prelevate e/o generate e la produzione e/o coproduzione di politiche e di programmi nonché l'erogazione di servizi (Mussari 2022). La creazione di valore nelle amministrazioni pubbliche si realizza nella soddisfazione, in forma inclusiva, sincrona, strutturale e non episodica, del complesso ed eterogeneo insieme di bisogni pubblici e nel perseguimento dell'equilibrio tra attese diverse e che riguardano anche le generazioni future (Borgonovi 2005; Borgonovi e Mussari 2011; Cassandro 1979; Deidda Gagliardo 2002, 2007, 2015; Moore 1995; Rebora 1999). La mancata creazione di valore pubblico rappresenta una situazione patologica di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, un grave vulnus alla loro legittimazione istituzionale, economica e sociale.

La definizione e la misurazione del valore nel settore pubblico presentano elementi di complessità molto più elevati rispetto al settore privato, nel quale vi è un obiettivo finale unidimensionale: la massimizzazio-

ne del profitto. Il valore pubblico, invece, non ha connotati univoci e indifferenziati per le diverse pubbliche amministrazioni e, inoltre, è caratterizzato dalla multidimensionalità (Stiglitz et al. 2018).

La concreta creazione di valore pubblico è determinata dalla capacità del vertice istituzionale (livello politico-strategico) delle singole pubbliche amministrazioni di individuare gli specifici bisogni della collettività di riferimento e degli individui che la compongono, in relazione alle condizioni istituzionali, ambientali, economiche e sociali che la caratterizzano, di definire l'ordine di priorità delle politiche, dei programmi e dei servizi in relazione alle risorse disponibili. È, inoltre, necessario che il management realizzi prestazioni consequenziali e attui i processi produttivi in modo efficace ed efficiente. Infine, è necessario che i prodotti della amministrazione siano apprezzati dalla comunità e dagli individui o siano utili ad alleviare i problemi e/o a soddisfare i bisogni, sulla base di criteri di equità, giustizia e trasparenza (Bryson et al. 2014),

La capacità di creare valore pubblico dipende, inoltre, sempre più dalla capacità di governare il contributo fornito da altre amministrazioni, da imprese private e da organizzazioni non profit.

Negli ultimi anni vi è stata un'ampia produzione di studi sul valore pubblico (Benington e Moore 2011; Moore 1995, 2013), mentre il tema dei cambiamenti nelle pubbliche amministrazioni per diventare *value oriented* è stato indagato in misura minore. (Van Gestel et al. 2023; Alford et al. 2017; Hartley et al. 2017).

Il presente lavoro intende esaminare da un punto di vista empirico la qualità e coerenza dei processi di creazione e misurazione del valore pubblico presso le dieci Città Metropolitane italiane. Lo studio è condotto attraverso l'analisi dei Piani Integrati di Organizzazione e Amministrazione (PIAO), prodotti nel triennio 2023-2025.

In particolare, ci proponiamo di:

- Valutare empiricamente la qualità e la coerenza dei processi di processi di programmazione, misurazione e valutazione del valore pubblico nelle città metropolitane italiane attraverso l'analisi critica delle pratiche esistenti.
- Contribuire al dibattito in corso sul valore pubblico e le sue metriche associate fornendo approfondimenti sostanziali, aggiungendo conoscenze alla discussione accademica esistente su questo argomento.
- Fornire raccomandazioni concrete ai responsabili politici per lo sviluppo di strumenti di pianificazione a medio termine che siano coerenti ai confini istituzionali e alle missioni amministrative specifiche.

Nel prosieguo, il lavoro si sviluppa presentando, nel secondo paragrafo, una riflessione sul concetto di creazione e misurazione del valore pubblico, richiamando alcuni dei più rilevanti contributi dottrinali in materia. Il paragrafo 3 indaga la presenza e la rappresentazione del valo-

re pubblico e della performance all'interno degli strumenti di programmazione delle Città Metropolitane italiane. Il paragrafo 4 approfondisce la metodologia di ricerca adottata. Il paragrafo 5 illustra i risultati della ricerca. Infine, nell'ultimo paragrafo sono presentate le conclusioni e le implicazioni per ulteriori riflessioni dei ricercatori, dei decisori politici e dei professionisti delle pubbliche amministrazioni.

2. La creazione e la misurazione del valore pubblico: un campo di studio ancora ampio

La creazione di valore pubblico è insita nella natura stessa delle pubbliche amministrazioni; tuttavia, la definizione di cosa sia il valore pubblico e come si misuri sono oggetto di un ampio e profondo dibattito all'interno della comunità scientifica e nella prassi.

A partire dall'opera pionieristica di Moore (1995), gli studi sul valore pubblico hanno visto accrescere, negli ultimi anni, il proprio peso in più ambiti disciplinari (Andersen et al. 2012; Bozeman 2007; Bracci et al. 2014; de Graaf e van der Wal 2010; Fisher e Grant 2013; Hartley 2015; Meynhardt 2009; O'Flynn 2007; Rutgers 2015; Stoker 2006).

Per rendere effettivo l'approccio al valore pubblico è necessario concentrarsi sulla definizione di cosa sia il valore pubblico, sulle modalità di creazione, sulla misurazione e sulle loro correlazioni.

Come anticipato in premessa, la definizione di valore pubblico non è stata univoca (Alford e O'Flynn 2009) e, nel corso degli ultimi vent'anni, molteplici sono stati i tentativi di una sistematizzazione organica dei contributi relativi alla concettualizzazione della nozione di valore pubblico (tra gli altri Bryson et al. 2015; Lindgreen et al. 2019).

Il valore pubblico è un concetto caleidoscopico che è stato concettualizzato in maniera notevolmente varia in letteratura (O'Flynn 2021; Alford et al. 2017; Hartley et al. 2017; Alford e O'Flynn 2009; Bozeman 2009; Horner et al. 2006; Rutgers 2015; Williams e Shearer 2011) creando anche perplessità per il fatto d'essere scarsamente definito (Prebble 2012; Rhodes e Wanna 2007). Il valore pubblico misura l'impatto per i cittadini della totalità dei prodotti (Kelly et al. 2002; Alford e O'Flynn 2009).

Il significato di valore pubblico non può prescindere dal ruolo che la Pubblica amministrazione assume nella società nelle diverse epoche e nei diversi luoghi (Borgonovi 2005) e dalle teorie delle istituzioni pubbliche nel tempo prevalenti. È questa la ragione per la quale lo stesso significato è mutevole e da contestualizzare a livello spazio temporale (Papi 2021).

Nel modello burocratico weberiano (Weber 1922) e nelle collegate Traditional Public Administration theories (Wilson 1887; Taylor 1911; Gulik e Urwick 1937), la riflessione sul valore pubblico non fu posta, in quanto si ritenne che la rigida definizione di diritti e doveri, nonché l'insieme di procedure e regole che caratterizzano il modello organizzativo, assicurassero il mantenimento e la legittimazione del potere legale e, quindi, il perseguimento dei fini propri dello Stato dei diritti formali.

Con l'affermarsi del Welfare State, la Pubblica Amministrazione incrementò il proprio ambito di intervento nella società e nell'economia, attraverso un insieme progressivamente più ampio di interventi (politiche e programmi) e la produzione di molteplici ed eterogenei beni e servizi volti a soddisfare nuovi, maggiori e più compositi bisogni. La contestuale necessità per le pubbliche amministrazioni di realizzare scelte volte a massimizzare il grado di realizzazione degli obiettivi fissati, in linea con i valori di riferimento, e di utilizzare in modo efficiente le risorse, spinse al superamento del modello burocratico, alla rivisitazione del welfare state e all'affermarsi del paradigma del New Public Management. Il NPM è stato la costante del cambiamento che si è realizzato nelle pratiche di governo in molti paesi (Duncan & Chapman 2010; Hood 1991). Il NPM ha spostato il focus dalle procedure alla gestione e ai risultati in termini di efficacia ed efficienza (Grueing 2001) con attenzione assolutamente prevalente al valore pubblico individuale e immediato. Per contro, il NPM ha prestato scarsa attenzione alla misurazione e valutazione degli impatti generati dalle politiche e dai programmi sul medio-lungo periodo (Mussari 2022; Colon e Guerin-Schneider 2015). Le crisi economiche, sociali, umanitarie e sanitarie succedutesi a livello globale nei primi due decenni del nuovo millennio hanno mostrato i limiti di tale approccio che trascurava, in maniera significativa, la dimensione "comunitaria" del concetto di valore pubblico. Per tali motivi, si è gradualmente affermata la Public Value Collaborative Governance (Hinna 2006) che predica il rafforzamento del ruolo di governo della pubblica amministrazione nei confronti dei diversi attori socio-economici, incoraggiando processi di co-creazione di soluzioni finalizzate a ridurre i problemi della collettività e migliorarne il benessere. Il focus per i politici e i manager (Jørgensen e Bozeman 2007) si allarga alla creazione di valore pubblico collettivo, affiancato al valore pubblico individuale.

Ulteriore elemento di analisi è la relazione esistente tra valore pubblico e sostenibilità. A tal proposito, le Nazioni Unite definiscono la sostenibilità come la capacità di "soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni". In altri termini, vi è una sostanziale convergenza tra i due concetti; anzi, è possibile definire il concetto di valore pubblico sostenibile come: quadro equilibrato di valori, spesso concorrenti, di socialità, grado di risposta ai bisogni della collettività di riferimento, di economicità, mantenimento nel lungo periodo dell'equilibrio tra risorse acquisite e risorse spese, e di accountability (Stoker 2006).

In questo dibattito articolato, alcuni autori si sono focalizzati principalmente sul contributo manageriale alla creazione di valore pubblico (Moore 1995; Try e Radnor 2007; Meynhardt 2009). Altri autori, invece, hanno posto maggiore enfasi sulla dimensione politica nella creazione di valore pubblico (Bozeman, 2007), segnalando comunque che i confini tra politica e management nelle amministrazioni pubbliche siano

soft. Kelly et al. (2002) affermano che il valore pubblico è il valore creato dalle amministrazioni pubbliche attraverso i servizi, la regolamentazione delle leggi e altre azioni.

Tuttavia, è possibile rinvenire quale tratto comune nella riflessione sul valore pubblico, il primato della politica, che definisce gli indirizzi politici e seleziona le proposte dei manager pubblici. Questi ultimi, in fase di implementazione delle politiche, svolgono una rilevante attività interpretativa che concorre alla concreta creazione del valore pubblico atteso, soprattutto al fine di superare eventuali ambiguità nelle decisioni pubbliche (Hartley et al. 2019).

Sørensen, Bryson e Crosby (2021) hanno sostenuto che il valore pubblico possa forgiarsi in contesti di co-creazione e meta-governance. Già nel 2017, Bryson et al. avevano ridimensionato il ruolo dei manager pubblici sostenuto da Moore (1995, 2013), propendendo per un approccio più policentrico. Di contro, Alford et al. (2017) hanno segnalato il rischio che tali “*network approach*” possano far perdere di coordinamento l’azione di indirizzo, inserendo eccessivi elementi di complessità. Di conseguenza, Crosby, ‘t Hart e Torfing (2017) hanno ritenuto che ai manager pubblici siano richiesti nuovi ruoli e competenze nel governare tali reti (Crosby, Hart e Torfing 2017; Carapella e Nisio 2022).

Allo stesso tempo, a fronte di una corposa letteratura internazionale e dell’attenzione data da professionisti al tema, le applicazioni pratiche e le strumentazioni di government, management e accountability connesse hanno risentito, e tuttora risentono, di una qualche genericità ed indeterminatazza dovuta alla complessità dei processi di definizione e misurazione del valore pubblico. Persiste ancor oggi una non puntuale definizione delle modalità di misurazione del valore pubblico creato da una organizzazione (Falkner e Kaufmann, 2018; Mendel e Brudney 2014; Van der Wal, Nabatchi e de Graaf, 2013; Meynhardt e Bartholomes 2011). Eppure, la misurazione del valore pubblico è necessaria affinché vi sia una fissazione esplicita del tipo di valore pubblico che si vuole creare e, conseguentemente, una guida alle prestazioni da ottenere (Moore 2007), all’identificazione delle cause, dei correlati e delle conseguenze del valore pubblico (Falkner e Kaufmann, 2018).

Tutto ciò produce uno iato tra ampiezza e profondità della proposizione concettuale di valore pubblico e significatività e pervasività degli strumenti di pianificazione, governo, gestione e rilevazione dell’Amministrazione pubblica che, pure, dovrebbero rifarsi a questo impianto teorico.

Lo *iato* di cui parliamo si riferisce al concetto di astrazione già evidenziato da Moore (1995). In tale ambito, l’astrazione era connessa ad una presunta ambiguità del valore pubblico che avrebbe consentito alcuni gradi di libertà imprenditoriale/gestionale ai manager pubblici (Prebble 2012). Noi abbiamo provato a descrivere questo iato come distanza tra l’orizzonte di riferimento (il valore pubblico da creare) e le prati-

che e gli strumenti di programmazione operativa (le azioni amministrative da attuare e i prodotti/servizi da offrire alla collettività), tenendo conto che le aspirazioni dei cittadini e, quindi, la partecipazione degli stessi, non si sofferma unicamente sulle proposizioni di public value. Piuttosto, le aspirazioni dei cittadini sono connesse a scelte concrete delle Amministrazioni che impattano su condizioni sociali, economiche, ambientali specifiche e sulla percezione delle stesse da parte dei cittadini. In altri termini, l'aspirazione dei cittadini non è soltanto quella generica di una riduzione dell'inquinamento ambientale, quanto piuttosto che le piste ciclabili attraversino il proprio quartiere e/o che sia introdotta una specifica zona a traffico limitato.

Questa distanza, di fatto, genera quello spazio di ambiguità/incertezza caratteristico dell'agire burocratico, già evidenziato da Crozier (1969). Uno spazio indefinito tra indirizzo politico e gestione, dove va di scena una *useful fiction* (Peters 2001) e dove i public managers sono chiamati ad agire la loro capacità di interpretare la politica o, addirittura, di agire skill di *political astutness* (Hartley and Fletcher 2008).

Sulle criticità sopra descritte si innesta una caratteristica propria del contesto italiano, nel quale i processi di riforma della pubblica amministrazione sono stati introdotti quasi esclusivamente attraverso la produzione normativa determinando, in particolare nei processi di pianificazione e rendicontazione (e più in generale nelle modalità di organizzazione), un gap di implementazione sostanziale (Nisio et al. 2018) e la cosiddetta deriva adempimentale. Si tratta di quell'approccio distintivo del nostro Sistema pubblico che confonde l'implementazione con l'adempimento (*formal implementation*) e, in base al quale, l'efficacia dell'azione organizzativa non è misurata rispetto alla soluzione dello specifico problema, ma rispetto al grado di compliance con una norma di riferimento, che spesso non prevede sperimentazione e apprendimento (Dell'Aringa e Della Rocca, 2015). A tanto si aggiunge la più volte richiamata indeterminatezza del generico riferimento alla Pubblica Amministrazione, spesso confusa con il pubblico impiego (Cassese 2000; Butera e Dente 2010) che non è riferito a norme generali e di principio, bensì anche a regolazioni di dettaglio che, ovviamente, necessiterebbero di interventi specifici di comparto, nonché di una maggiore autonomia e responsabilità degli Enti stessi.

L'esigenza, infatti, di misurabilità del valore pubblico (tema controverso e non risolto in letteratura), non può essere solo delegata a strumenti e tassonomie (pur necessarie). L'attuale definizione di public value, infatti, porta con sé un livello di astrazione e ambiguità che costituiscono un vulnus all'applicabilità concreta e, quindi, alla misurabilità dello stesso.

Nonostante l'ampia letteratura in tema di valore pubblico, esistono, a tutt'oggi, ambiti che necessitano di approfondita analisi e riflessione affinché si possa realizzare una concreta applicazione di logiche e modelli di *public value measurement and management*.

3. Il valore pubblico e la performance nella programmazione delle città metropolitane

L'esigenza di creazione e misurazione del valore pubblico da parte delle pubbliche amministrazioni italiane è stata formalmente puntualizzata dall'art. 6 del DL 80 del 9 giugno 2021 che richiede l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) da parte di tutte le amministrazioni pubbliche.

Tra le finalità di tale Piano vi è quella di integrare l'intera attività programmatica dell'amministrazione pubblica, accorpando molti dei piani preesistenti, e focalizzarla alla individuazione di strategie e conseguenti attività finalizzate alla creazione di valore pubblico (Deidda Gagliardo e Saporito 2021). La struttura del PIAO, come prevista dal decreto del Dipartimento Funzione pubblica del 30 giugno 2022, n. 132, prevede, in primis, una sottosezione dedicata al valore pubblico, nel cui ambito si esplicano, in coerenza con i documenti di programmazione economica e finanziaria, le strategie per la creazione di Valore Pubblico. Lo sviluppo delle successive parti del Piano deve avvenire in una logica integrata e in riferimento costante al contributo da offrire alla creazione di valore pubblico.

L'elaborazione non adempimentale della sottosezione valore pubblico del PIAO richiede che:

- si proceda puntualmente alla definizione di quale sia lo specifico valore pubblico che l'ente intende creare in relazione alla sua missione istituzionale,
- il percorso strategico che l'Amministrazione intende realizzare (attività e obiettivi strategici) in linea con l'analisi della situazione esistente (AS IS) e le prospettive, in termini di incremento di valore pubblico, che l'amministrazione si propone di raggiungere (Bryson 2011; Cepiku 2018),
- gli stakeholder di riferimento in relazione alle diverse attività e agli obiettivi strategici fissati,
- gli indicatori e i target necessari per misurare il valore pubblico creato.

Al fine di garantire efficacia, efficienza e sostenibilità al processo di pianificazione, programmazione, generazione e misurazione del valore pubblico, occorre richiamare il triangolo strategico proposto da Moore (1993), che valorizza tre dimensioni:

- la legittimazione e il sostegno da parte di tutti gli stakeholder, interni ed esterni all'organizzazione, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e supporto;
- la capacità operativa dell'organizzazione necessaria ad ottenere i risultati attesi;
- la produzione di risultati oggettivamente validi per gli stakeholder.

La concreta creazione di Valore Pubblico esige una efficace, consequenziale e strumentale gestione delle prestazioni - Performance Mana-

gement (Van Dooren, et al. 2015). In altre parole, il sistema di programmazione, controllo e valutazione deve ricondurre a sintesi le performance e finalizzarle alla creazione di valore pubblico (Cole e Parston 2006; Gobbo et al. 2016; Talbot 2010) .

In tal senso, la struttura del PIAO prevede che alla sottosezione del Valore Pubblico segua la sottosezione Performance nella quale siano definiti gli obiettivi prestazionali dell'amministrazione espressamente fissati in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico. La costruzione di una strumentazione di programmazione coerente dovrebbe determinare il *public value added*, ovvero il contributo che ogni Amministrazione pubblica apporta, in riferimento alla specifica missione istituzionale, al perseguimento di obiettivi di valore pubblico misurabili e coerenti con i bisogni della propria Comunità di riferimento.

Difformemente dalle finalità dichiarate normativamente del PIAO, osserviamo alcune lacune/sovrapposizioni nelle disposizioni di attuazione della Programmazione Integrata che rischiano di amplificare la genericità/ambiguità dell'approccio e della strumentazione. In tal senso, il Decreto 132 del 30/6/2022 del Ministro della Pubblica Amministrazione ha previsto che per gli Enti locali *"la sottosezione a) sul valore pubblico fa riferimento alle previsioni generali contenute nella Sezione strategica del documento unico di programmazione"*. La disposizione, sebbene coerente con la necessità di favorire l'integrazione dei diversi documenti programmatici, evidenzia una ulteriore ambiguità. Il Documento Unitario di Programmazione, come normato dal dl 118/2011 (Allegato 4/1) non fa riferimento al valore pubblico, ma utilizza le espressioni "finalità e obiettivi" e, quindi, il riferirsi del PIAO alla sezione strategica del DUP, se non assistito da un robusto lavoro di raccordo e di integrazione, rischia di determinare un livello di ambiguità significativa tra valore pubblico da perseguire, programma di mandato, obiettivi strategici e una certa genericità nella definizione degli impatti attesi dalle policy prioritarie dell'Ente.

Nel caso di studio specifico che presenteremo, in generale, le CM hanno inteso riferirsi, nella definizione della Sezione del Valore pubblico, alla Sezione Strategica del DUP come quadro di alta programmazione, ovvero come insieme degli obiettivi guida che orientano tutta la programmazione integrata.

In altri termini, restano immutate due questioni: a) come individuare e definire il valore pubblico perseguito/atteso/previsto dall'Amministrazione e come misurare gli impatti attesi (qualità del processo di creazione del valore pubblico); b) come costruire un cascading logico e operativo che consenta una traduzione degli obiettivi di valore pubblico in azioni programmatiche e operative (discendente) e, al contrario, consenta di verificare la significatività e coerenza delle azioni programmatiche e operative rispetto agli obiettivi di valore pubblico e ai relativi impatti (ascendente).(coerenza del processo di misurazione del valore pubblico)

4. Metodologia

Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati l'interesse e l'attenzione degli accademici e dei professionisti al tema del valore pubblico, della sua misurazione e del rapporto con la gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche. Si è, inoltre, evidenziato che le applicazioni pratiche e le strumentazioni di government e management hanno risentito, e risentono, di una qualche genericità ed indeterminatezza, dovuta alla complessità dei processi di definizione e misurazione del public value.

Definito il *problem statement* (Dillon et al. 1993), sono quindi formulate tre proposizioni di ricerca centrali e le stesse sono state articolate successivamente in una serie di domande operative o *study propositions* (Creswell 1998; Yin, 2003) al fine di definire più puntualmente il campo di indagine.

La ricerca si sofferma sulle Città Metropolitane (si sono prese in esame le 10 città metropolitane esistenti), previste dalla Legge 56/2014, che costituiscono un ambito di indagine interessante, in quanto:

- assumono la missione fondamentale di ente di programmazione strategica di area vasta, quindi, una funzione di regolazione del territorio di riferimento;
- mantengono funzioni di presidio gestionale di attività e servizi relative a policy (ambiente, edilizia scolastica, viabilità, ecc.) che hanno ricadute dirette sulla comunità di riferimento;
- svolgono una funzione preziosa di governance dei possibili conflitti interistituzionali.

La ricerca adotta una metodologia di tipo qualitativo, basata su:

- Studi comparativi di caso: le 10 città metropolitane italiane sono state analizzate come casi individuali, confrontando i loro approcci al valore pubblico nel contesto più ampio del sistema delle organizzazioni pubbliche italiane.
- Analisi documentale: i Piani Integrati di Attività e Obiettivi (PIAO) 2023/2025 delle città metropolitane selezionate sono stati analizzati per approfondire la loro comprensione e definizione di valore pubblico, nonché le modalità di misurazione delle performance.
- Confronto con i piani strategici: Le informazioni ottenute dai PIAO sono state confrontate con i piani strategici delle stesse città per identificare eventuali incongruenze o lacune tra le intenzioni dichiarate e le azioni pianificate.

La ricerca mira a dare risposta ai seguenti quesiti:

Q1 Quale è il livello di compliance dei PIAO?

Per compliance si intende:

- a) Capacità di esplicitare formalmente il valore pubblico.
- b) Conformità della struttura del PIAO alle norme e alle aspettative degli stakeholder.

Q2 Quale è il livello di integrazione strategica?

Per integrazione strategica si intende:

- Capacità di ricondurre ad unitarietà la programmazione strategica.
- Capacità di indirizzare l'azione della città e degli stakeholder verso gli obiettivi di valore pubblico.

Per rispondere a ciascun quesito sono state definite dimensioni di valutazione, articolate in fattori di valutazione specifici. In particolare:

Area della compliance

1. il grado di esplicitazione e formalizzazione del valore pubblico atteso (**esplicitazione VP**):
 - a. la presenza nel PIAO di Obiettivi di Valore pubblico esplicitati formalmente e in qualche modo misurabili e valutabili;
 - b. la definizione, più o meno esplicita, degli impatti attesi;
 - c. la individuazione, in ogni caso, di obiettivi-guida (OG), derivanti da altri strumenti di programmazione (DUP, PSM) che orientano la programmazione;
 - d. previsione di un sistema di monitoraggio e valutazione dei risultati e degli impatti.
2. la coerenza tra missione istituzionale dell'Ente, come definiti dallo statuto e dalle leggi costitutive, e Obiettivi di Valore Pubblico (OVP), comunque definiti nel PIAO (**Coerenza OVP/missione Istituzionale**):
 - a. grado di coerenza degli OVP rispetto al perimetro istituzionale dell'Ente;
 - b. livello di responsabilità istituzionale della CM relativo agli OVP definiti nel PIAO.

Area dell'integrazione strategica

1. significatività del ruolo istituzionale dell'Ente nella determinazione e perseguimento del valore pubblico di filiera (**Public value chain**):
 - a. livello di interdipendenza da altri soggetti istituzionali dell'azione dell'Ente rispetto al perseguimento degli OVP;
 - b. la significatività degli OVP in termini di indirizzi di governance per il sistema pubblico collegato all'Ente (network istituzionale).
2. la qualità dell'integrazione programmatica (**Integrazione Programmatica**):
 - a. significativa ed effettività dell'integrazione dei diversi documenti di indirizzo programmatico nell'ambito del PIAO
 - b. grado di integrazione verticale fra OVP e Obiettivi di performance organizzativa;
 - c. grado di significatività degli Obiettivi di performance organizzativa ai fini del perseguimento del Valore pubblico;
 - d. leggibilità delle dimensioni e degli effetti della Programmazione integrata da parte degli stakeholder (accountability).

In questo studio è adottato un approccio comparativo basato sullo studio di casi (Eisenhardt 1989).

Per dare risposta alle domande si effettua una analisi di tipo documentale dei PIAO 2023/2025 prodotti dalle Città metropolitane, con particolare riferimento alle sottosezioni Valore Pubblico e Performance e gli stessi sono stati confrontati con i piani strategici. La legge n. 56/2014 indica che ciascuna Città metropolitana adotti e aggiorni annualmente un **Piano strategico triennale del territorio metropolitano**. Il Piano strategico, che per la prima volta trova dignità normativa, ha la finalità di sostenere la «vocazione della Città metropolitana» (art. 1, c. 44, lett. e) e costituisce «l'atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza» (art. 1, c. 44, lett. a). È del tutto evidente, quindi, che il PIAO dovrebbe trovare nel Piano Strategico la cornice di programmatico-strategica di riferimento.

L'analisi documentale consente lo studio dei fenomeni senza pericoli di reattività, lasciando al ricercatore la possibilità di effettuare eventuali analisi diacroniche (Corbetta 1999).

Ogni caso è analizzato secondo un modello comune per favorire l'analisi comparativa. Il modello è costruito sulla base di quanto emerso dall'analisi della letteratura e dai riferimenti alle migliori prassi. Per ogni dimensione/fattore di valutazione si provvede individuare idonei descrittori per poter effettuare una valutazione sulla base di una scala di Likert (0-4).

Al fine di ridurre la soggettività connaturata nell'analisi dei documenti, si è scelto il metodo dell'analisi parallela. Ogni documento, assegnato in maniera casuale, è stato valutato in modo indipendente da due ricercatori del gruppo. In caso di valutazioni discordanti è seguita una terza valutazione di secondo livello, svolta dal terzo ricercatore. L'impiego di più ricercatori sul medesimo caso ha esaltato la molteplicità e varietà delle loro visioni arricchendo il processo di creazione di ipotesi interpretative (Eisenhardt, 1989).

5. Analisi dei risultati

I risultati del lavoro di analisi vengono rappresentati in due modalità:
a) una tabella analitica che illustra i risultati del lavoro rispetto alle quattro dimensioni e ai differenti fattori di valutazione (Tabella 1)

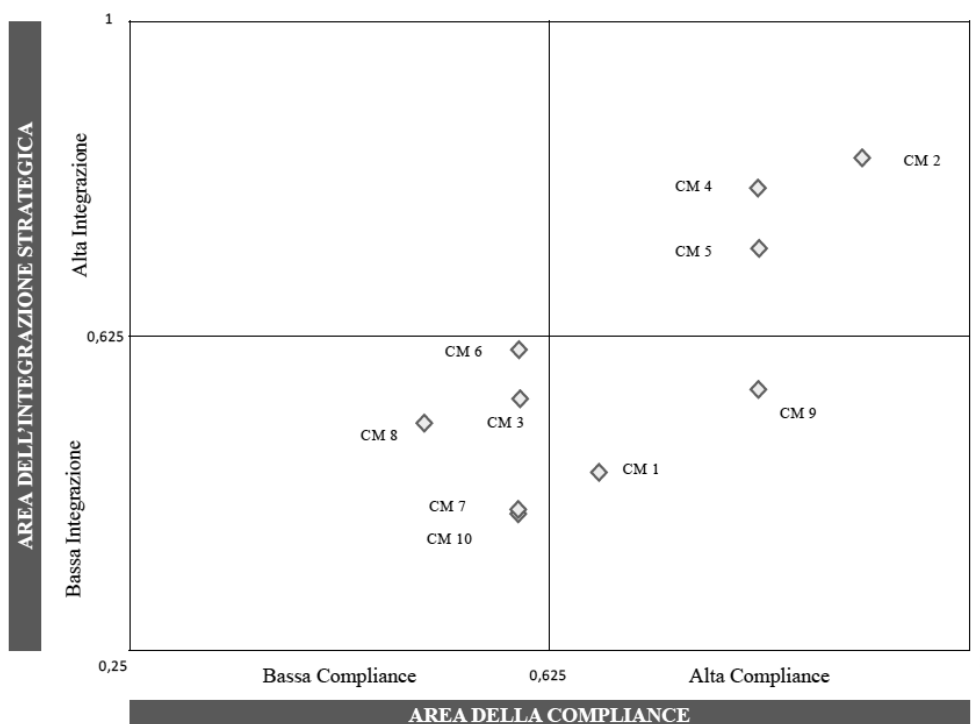
Tabella 1 – Valutazione dei PIAO rispetto ai fattori di osservazione

Aree di Osservazione	Dimensione	Fattore	CM 1	CM 2	CM 3	CM 4	CM 5	CM 6	CM 7	CM 8	CM 9	CM 10
AREA DELLA COMPLIANCE	a) il grado di esplicitazione e formalizzazione del valore pubblico atteso (esplicitazione VP)	a1) la presenza nel PIAO di Obiettivi di Valore pubblico esplicitati formalmente e in qualche modo misurabili e valutabili;	2	4	1	4	4	3	1	1	1	2
		a2) la definizione, più o meno esplicita, degli impatti attesi;	1	4	1	3	3	1	1	1	1	3
		a3) la individuazione, in ogni caso, di obiettivi-guida (OG), derivanti da altri strumenti di programmazione (DUP, PSM) che orientano la programmazione	2	4	2	3	4	3	1	1	2	3
		a4) Previsione di un sistema di monitoraggio e valutazione dei risultati e degli impatti	1	4	2	3	1	1	1	1	2	1
	b) Coerenza tra missione istituzionale e OVP comunque definiti nel PIAO	b1) grado di coerenza degli OVP rispetto al perimetro istituzionale dell'Ente	4	4	2	4	4	4	4	3	4	4
		b2) livello di responsabilità istituzionale della CM relativo agli OVP definiti nel PIAO	4	4	3	4	4	3	4	2	4	3
	AREA DELL'INTEGRAZIONE STRATEGICA	c) Significatività del ruolo istituzionale dell'Ente nella determinazione e perseguimento del valore pubblico di filiera (public value chain)	c1) grado di responsabilità dell'Ente nel perseguimento degli OVP	4	4	2	4	4	3	3	2	3
c2) livello di interdipendenza da altri soggetti istituzionali dell'azione dell'Ente rispetto al perseguimento degli OVP			2	4	3	3	3	2	3	2	3	3
c3) la significatività degli OVP in termini di indirizzi di governance per il sistema pubblico collegato all'Ente (network istituzionale 3)			2	3	2	3	3	2	1	2	3	1

Are di Osservazione	Dimensione	Fattore	CM 1	CM 2	CM 3	CM 4	CM 5	CM 6	CM 7	CM 8	CM 9	CM 10
AREA DELL'INTEGRAZIONE STRATEGICA	d) Qualità dell'integrazione programmatica	d1) grado di integrazione verticale fra OVP e Obiettivi di performance organizzativa	1	4	2	3	3	3	1	2	2	1
		d2) Qualità/significatività degli Obiettivi di performance organizzativa in termini di miglioramento della qualità/efficacia/efficienza dei servizi e prodotti offerti alla propria Comunità di riferimento.	1	2	2	3	2	2	1	2	1	1

b) la rappresentazione del posizionamento di ciascuna CM in una matrice che analizza le due aree di valutazione (integrazione strategica e compliance) (Figura 1)

Figura 1 – Matrice di posizionamento delle CM rispetto alle aree di valutazione



I risultati che emergono evidenziano una differenza sostanziale nella qualità dei differenti PIAO, sia in termini di integrazione strategica che di compliance. Infatti, mentre il 50% delle CM assicura un livello medio alto di compliance, solo 3 CM su 10 garantiscono un buon livello di integrazione strategica e 5 CM su 10 presentano documenti caratterizzati da una insufficiente compliance e da una carente integrazione.

In particolare,

a) relativamente **all'area della Compliance:**

- solo 3 Amministrazioni su 10 definiscono in modo sufficientemente dettagliato gli impatti attesi in termine di valore pubblico;
- solo 2 Amministrazioni su 10 prevedono un sufficiente sistema di analisi e monitoraggio e di valutazione dei risultati e degli impatti e, quindi, attivano un necessario percorso di feedback.

In altri termini, il valore pubblico appare una dichiarazione generale, un orizzonte politico, più che una concreta proposizione di obiettivi (definibili, misurabili e valutabili) da perseguire attraverso un insieme di azioni manageriali e amministrative coerenti ed integrate. Di conseguenza, gli elementi informativi, di supporto alle decisioni della politica (soprattutto con riferimento agli impatti di medio termine) risentono di una indeterminatezza che inficia l'efficacia del ciclo e finisce per determinare quell'area di ambiguità già evidenziata in precedenza in letteratura.

b) relativamente all'area dell'integrazione strategica:

- per grande parte delle Amministrazioni (9 su 10) c'è una significativa e coerente responsabilità istituzionale dell'Ente sugli OVP dichiarati;
- analogamente, il perseguimento di questo obiettivi richiede un raccordo con altri soggetti istituzionali (rete interistituzionale)
- il livello di integrazione programmatica e di coerenza fra Obiettivi di valore pubblico e obiettivi di performance organizzativa è modesto in buona parte delle amministrazioni (7 su 10);
- la qualità e significatività degli obiettivi di performance organizzativa è assolutamente insufficiente in grande parte delle Amministrazioni esaminate (9 su 10).

In altri termini, pur in presenza di una forte consapevolezza del ruolo istituzionale e di politiche strategiche e di obiettivi di valore pubblico (almeno dichiarati) coerenti con questa missione, permane una difficoltà a tradurre questo in obiettivi sfidanti e significativi per la comunità di riferimento che vadano oltre la mera ordinaria amministrazione. Tanto conferma la presenza di quello iato fra ampiezza della vision e concreta capacità di attuazione già indicata nella premessa di questo lavoro. Inoltre, la responsabilità istituzionale dell'area vasta non si traduce in una performance di filiera, in una value chain, in grado di rappresentare la qualità e d'efficacia della governance, confermando quanto emerge in premessa dalla letteratura di riferimento.

Questi risultati dimostrano, da un lato, quanto il percorso di implementazione del PIAO sia ancora in fieri, e dall'altro, quanto le amministrazioni pubbliche abbiano difficoltà nell'innovare e innalzare la qualità della propria programmazione strategica, restando troppo spesso zavorrati da una logica di rappresentazione di attività prevalentemente ordinarie

Ci sembra necessario evidenziare, inoltre, che la qualità della programmazione non deriva unicamente dalla ricchezza e complessità dei documenti di riferimento, ma anche dalla maturità del processo di costruzione della programmazione integrata e dalla capacità di attivare processi di supporto in grado di assicurare una reale integrazione programmatica e l'effettività degli strumenti che confluiscono nel PIAO, in particolare, la programmazione degli obiettivi di performance, il risk assesment e la definizione dei fabbisogni professionali e organizzativi.

6. Conclusioni e implicazioni

L'analisi condotta evidenzia come, nel contesto italiano, le riforme della Pubblica Amministrazione, pur ripetute e articolate ancorché in linea con le migliori o più diffuse dottrine e prassi internazionali, presentino notevoli gap in termini di implementazione che le rendono inefficaci quando non incapaci di perseguire gli obiettivi che si proponevano. Le motivazioni di ciò sono state ampiamente e diffusamente studiate e, tuttavia, la scarsa capacità delle riforme di migliorare il funzionamento della Pubblica amministrazione e, nel suo ambito, delle singole amministrazioni pubbliche, tende a perpetuarsi. Ad esempio, l'armonizzazione contabile e l'introduzione del ciclo della performance avevano generato grandi aspettative sullo sviluppo di un'azione programmatica pubblica che potesse condurre ad un superamento delle logiche adempimentali, dei processi decisionali di tipo incrementale, di modalità gestionali di tipo passivo e/o reattivo, a favore di approcci strategici, predittivi e proattivi focalizzati a migliorare la capacità di soddisfare i bisogni pubblici in una logica di sostenibilità. Nulla, o una minima parte di tutto ciò, si è verificato. Seppure il tempo intercorso dalla sua introduzione sia ancora molto breve, l'introduzione del Piano Integrato di Amministrazione e Organizzazione appare condannata allo stesso destino delle precedenti riforme. Ancora una volta, la proposizione di uno strumento innovativo ed ambizioso come il PIAO potrebbe rivelarsi gattopardesca, stante l'incapacità di molte Pubbliche Amministrazioni di innovare le logiche di pianificazione e programmazione, di sviluppare specifiche competenze e, più in generale, di promuovere cultura, valori e stili di direzione e gestione adeguati al nuovo contesto. Il contesto culturale condizionato dalla perenne ipertrofia burocratica, i sistemi di controllo quasi esclusivamente orientati alla regolarità amministrativa e contabile e la bulimia, e non sistematicità del sistema normativo, soffocano qualsiasi tentativo di migliorare le logiche e gli strumenti di una sana ed efficace amministrazione. Le attività indirizzate in questo ultimo senso sono viste come sovrastrutture innaturali che non incidono sul funzionamento delle amministrazioni (Mussari, 2022) e come fastidiose distrazioni dalle quotidiane mansioni e incombenze.

L'ambizione di questo lavoro è non solo per far progredire la ricerca, ma anche di fornire indicazioni pratiche ai manager pubblici e ai re-

sponsabili politici. La presente ricerca si concentra sul PIAO come “prodotto”, rinviando ad altri studi l’analisi dei processi che conducono alla definizione di tale documento. L’analisi del processo fornirà indicazioni circa le condizioni abilitanti per una effettiva individuazione e misurazione del valore pubblico da creare/creato (van Gestel 2023).

Possiamo dunque affermare, sulla base di quanto scritto e analizzato in precedenza, che per costruire adeguatamente il PIAO è necessario un adeguato processo programmatico che coinvolga in maniera armonica e sinergica tutti gli organi che compongono l’amministrazione, integri le esigenze e le attese degli stakeholder e prenda le mosse dalla missione istituzionale.

Gli obiettivi di valore pubblico che ogni amministrazione pubblica intenda perseguire, dunque, dovranno essere:

- coerenti con la missione istituzionale dell’amministrazione, con la mission, la vision e le strategie che gli organi di governo definiscono;
- intelleggibili per tutti gli stakeholders e per quanti interagiscono orizzontalmente e verticalmente con l’amministrazione;
- raggiungibili, cioè l’amministrazione deve concretamente detenere le leve per poter incidere sul loro perseguimento e, quindi, sulla creazione di valore;
- sostenibili e quindi in grado di garantire il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità delle generazioni future;
- compatibili con le risorse umane, organizzative, finanziarie e strumentali disponibili in termini qualitative e quantitative;
- armonici e funzionali rispetto al contributo fornito/fornibile da altre aziende pubbliche, dalle imprese private e pubbliche, dalle organizzazioni non governative;
- misurabili, cioè per ogni obiettivo deve essere possibile esprimere una metrica rispetto al suo grado di raggiungimento.

Altro elemento di riflessione riguarda l’uso adeguato dei *Sustainable Development Goals* nella definizione degli obiettivi di valore pubblico e di performance e l’utilizzo dei relativi indicatori ai fini della misurazione nell’ambito di PIAO degli enti locali. Infatti, la cooperazione a tutti i livelli di governo è necessaria per garantire la sostenibilità ed è posta grande attesa sul contributo che gli enti locali possono fornire. Inoltre, uno dei 17 *goals* si riferisce specificatamente a città e comunità sostenibili. Tuttavia, è necessario calibrare adeguatamente gli obiettivi e gli indicatori in relazione alle caratteristiche specifiche del singolo e del contesto sociale ed economico nel quale opera, poiché gli obiettivi e gli indicatori SDG sono prevalentemente calibrati a livello nazionale e pertanto possono condurre a definire misure di impatto delle politiche, dei programmi e dei servizi troppo generiche e, quindi, inefficaci (OCSE 2020) e contribuire a quell’ambiguità indicata nella par-

te iniziale di questo lavoro come uno dei rischi di una generica individuazione del public value.

Da ultimo, possiamo affermare che la redazione del Piano Integrato di Amministrazione e Organizzazione è molto di più che un semplice esercizio compilativo in ossequio alle prescrizioni normative e un esercizio statistico di misurazione dei risultati attesi. Il PIAO deve costituire il risultato di un processo programmatico che, partendo dalla presa di coscienza della necessità e utilità di definire e misurare valore pubblico e performance, veda protagonisti attivamente e diffusamente i decisori politici e amministrativi e che solleciti il contributo ampio e sostanziale delle parti interessate. Infatti, la creazione del valore pubblico non avviene attraverso l'efficiente e tecnicamente corretto utilizzo dei fattori produttivi per ottenere gli output (politiche, programmi, servizi) ma si realizza quando questi sono valutati positivamente dai fruitori ultimi (collettività e singoli) cioè quando i beneficiari considerino i prodotti adeguati qualitativamente e quantitativamente alla soddisfazione dei bisogni (Mussari 2022, 2017). La rilevazione del riconoscimento del valore pubblico da parte dei beneficiari richiede l'attivazione concreta dei meccanismi di valutazione partecipativa che realizzino concretamente un modello di accountability democratica (Carapella 2019) orientata alla produzione di valore pubblico. Fondamentale in tal senso è il rifuggire da qualsiasi atteggiamento autoreferenziale in sede di individuazione dei bisogni, di definizione delle priorità e delle modalità delle risposte, di valutazione dell'impatto dei risultati ottenuti.

I risultati del nostro lavoro di analisi e ricerca, visti gli obiettivi dello studio, sono sostanzialmente ascrivibili a tre dimensioni:

- esiti che arricchiscono lo *state of art* sul public value e che individuano alcune possibili linee di approfondimento sia rispetto alla misurabilità dello stesso, sia al concetto di public value added;
- indicazioni per i policy maker per fare in modo che la costruzione degli strumenti di programmazione pluriennale sia saldamente ancorata al perimetro istituzionale e alla mission specifiche della *public body* e si costruisca attraverso una interpretazione sistemica dei bisogni della comunità di riferimento;
- implicazioni manageriali al fine di migliorare e rendere più efficace la programmazione, aumentando la concretezza e pervasività della pianificazione integrata e la capacità della stessa di assicurare coerenza fra azione amministrativa e OVP.

Bibliografia

- ALFORD J., DOUGLAS S., GEUIJEN S., 'T HART P. (2017), "Ventures in public value management: introduction to the symposium", *Public Management Review*, 19(5), pp. 589–604.
- ALFORD J., O'FLYNN, J. (2009), "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings", *International Journal of Public Administration*. 32(3–4):171–191.

- ANDERSEN L.B., JØRGENSEN T.B., KJELDEN A.M., PEDERSEN L.H., VRANGBÆK, K. (2012), "Public value dimensions: Developing and testing a multi-dimensional classification", *International Journal of Public Administration*, 35(11), 715-728.
- BENINGTON J., MOORE M. (a cura di) (2011), *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BORGONOV E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- BORGONOV E. MUSSARI R., (2011), "Pubblico e privato: armonizzare gli Opposti", *Azienda Pubblica*, 24(2), pp. 103-121.
- BOZEMAN B. (2007), *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- BRACCI E., PAPI L., BIGONI M., DEIDDA GAGLIARDO E., BRUNS H. J. (2019), "Public value and public sector accounting research: a structured literature review", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 103-136.
- BRACCI E., GAGLIARDO E.D., BIGONI M. (2014), "Performance Management Systems and Public Value: A Case Study", in J. GUTHRIE, G. MARCON, S. RUSSO AND F. FARNETI (a cura di), *Public Value Management, Measurement and Reporting* (pp. 129– 157), Bingley: Emerald.
- BRYSON J.M., CROSBY B.C., BLOOMBERG L. (2014), "Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management", *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- BRYSON J.M. (2011), "Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations", San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- BUTERA F., DENTE B. (2009), *Change management nelle pubbliche amministrazioni*, Milano: FrancoAngeli
- CARAPPELLA B. (2019) *Oltre la casa di vetro*, Milano: FrancoAngeli.
- CARAPPELLA B. NISIO A. (2022) *Il competency management*, Milano FrancoAngeli
- CASSANDRO P.E. (1979), *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Torino: UTET
- CASSESE S. (2000), *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, Milano: IPSOA
- CEPIKU, D. (2018), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: EGEA.
- COLE M., PARSTON G. (2006), *Unlocking public value: a new model for achieving high performance in public service organizations*, Hoboken: Wiley and Sons.
- COLON, M., GUÉRIN-SCHNEIDER, L. (2015), "The reform of New Public Management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities", *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 264-281.
- CRESWELL J.W. (1998), *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Traditions*. Thousands Oaks: Sage.

- DEIDDA GAGLIARDO E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Milano: Giuffrè.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2007), *Il support multidimensionale di programmazione a support della governance locale*, Milano: Giuffrè.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2015), *Il VP, la nuova frontiera della performance*. Roma: RIREA.
- DEIDDA GAGLIARDO E., SAPORITO R. (2021), "Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico", *Rivista Italiana di Public Management*, 4(2), 196-236.
- DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G. (2015) (a cura di), *L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni : valutare oltre gli adempimenti formali*, Roma: AREL.
- DE GRAAF G., VAN DER WAL Z. (2010), "Managing conflicting public values: Governing with integrity and effectiveness", *The American Review of Public Administration*. 40(6), 623-630.
- DUNCAN G., CHAPMAN J. (2010), "New millennium, new public management and the New Zealand model", *Australian Journal of Public Administration*, 69(3), 301-313. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00692.x>
- EISENHARDT K.M. (1989), "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*. 14(4): 532-550.
- FAULKNER N., KAUFMAN S. (2018), "Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value", *Australian Journal of Public Administration*, 77: 69-86. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>
- FISHER J., GRANT B. (2013), "Public value: Recovering the ethical for public sector managers", *International Journal of Public Administration*. 36(4), 248-255.
- GOBBO G., PAPI L., BIGONI M., DEIDDA GAGLIARDO E. (2016), "La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del valore pubblico", in MARCHI L., LOMBARDI R., ANSELMINI L. (a cura di), *Il governo aziendale tra tradizione e innovazione*, Milano: FrancoAngeli, pp. 161-184.
- GRUENING G. (2001), "Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*. 4(1), 1-25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- GULICK L., URWICK L. (1937), *Papers on the science of administration*. New York: Augustus M. Kelley Publishers
- HARTLEY J., ALFORD J., HUGHES O., YATES S. (2015), "Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible", *Public Administration*, 93(1), 195-211.
- HARTLEY J., ALFORD J., KNIES E., DOUGLAS S. (2017), "Towards an empirical research agenda for public value theory", *Public Management Review*, 19(5), 670-685

- HINNA L. (2006), *La misurazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche*, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 27-43.
- HOOD C. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69 (Spring), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- JØRGENSEN T. B., BOZEMAN B. (2007), "Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- KELLY G., MULGAN G., MUERS S. (2002), *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, London: UK Cabinet Office.
- LINDGREEN A., KOENIG-LEWIS N., KITCHENER M., BREWER J. D., MOORE M. H., MEYNHARDT T. (Eds.) (2019), *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*, 1st edition. [Online]. Milton: Routledge.
- MARCON G. (2014), "Public Value Theory in the Context of Public Sector Modernization" in GUTHRIE J., MARCON G., RUSSO S., FARNETI F., *Public Value Management, Measurement and Reporting* (pp. 323-351), Bingley: Emerald.
- MENDEL S.C., BRUDNEY J. (2014), "Doing Good, Public Good, and Public Value: Why the Differences Matter", *Nonprofit Management & Leadership*. 25(1): 23- 40.
- MEYNHARDT T. (2009), "Public value inside: What is public value creation?" *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- MEYNHARDT, T. S. BARTHOLOMES (2011), (De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground. *International Public Management Journal*. 14(3): 284- 308.
- MOORE M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MOORE M. (2013), *Recognizing Public Value*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MUSSARI R. (2022), *Performance e Valore Pubblico*, Milano: Wolkers Kluwer Italia.
- MUSSARI R., MELIS A., MONFARDINI P. (2012), Editoriale. "La creazione di valore: aspetti critici e problematiche di misurazione", *Management Control*, (2012/suppl. 2).
- NISIO A., DE CAROLIS R., LOSURDO S. (2018), "Introducing performance management in universities: the case of a university in Southern Italy", *International Journal of Management in Education*, 12(2), pp.132-153.
- O'FLYNN J. (2007), "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", *Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353-366.
- O'FLYNN J. (2021), "Where to for public value? Taking stock and moving on", *International Journal of Public Administration*, 44, pp. 867-877.
- PREBBLE M. (2012), "Public value and the ideal state: Rescuing public value from ambiguity", *Australian Journal of Public Administration*, 71(4), 392-402.

- REBORA G. (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche: proposte operative e di metodo*, Torino: Giappichelli.
- RUTGERS M. R. (2015), "As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management", *American Review of Public Administration*. 45(1): 29– 45.
- STOKER G. (2006), "Public Value Management a New Narrative for Networked Governance?" *The American Review of Public Administration*. 36(1): 41– 57.
- TALBOT C. (2010) *Theories of Performance. Organizational and service improvement in the public domain*, New York: Oxford University Press.
- TALBOT C. (2011), "Paradoxes and prospects of 'public value'", *Public Money & Management*, 21(1), pp. 27-34.
- TAYLOR F. W. (1911), *The principles of scientific Management*, New York: Harper.
- TRY D., RADNOR Z. (2007), "Developing an understanding of results-based management through public value theory", *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), 655-673.
- VAN DER WAL Z., NABATCHI T., DE GRAAF G. (2015), "From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications from 1969 to 2012", *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13–28. <https://doi.org/10.1177/0275074013488822>
- VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN, J. (2015), *Performance management in the public sector* (2nd edition), London and New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315817590
- VAN GESTEL N., FERLIE E., GROTENBREG S. (2023), "A Public Value Strategy for Sustainable Development Goals: Transforming an Existing Organization?", *British Journal of Management*. 10.1111/1467-8551.12742.
- WEBER M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga (trad. it. *Economia e Società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961),
- YIN R.K. (2003), *Case Study Research. Design and Methods*, (ED), Thousand Oaks: Sage.