

Unioni di Comuni e co-creazione di valore pubblico: un confronto tra esperienze alla prova del PNRR

Intermunicipal cooperation and public value co-creation: a comparative analysis of experiences under Italy's NRRP

Simone Cifoletti*

Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara – Dipartimento di Studi Socio-Economici, Gestionali e Statistici

Alessandro D'Aquino

Università del Salento – Dipartimento di Scienze Giuridiche

Marco Berardi

Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara – Dipartimento di Studi Socio-Economici, Gestionali e Statistici

Andrea Ziruolo

Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara – Dipartimento di Studi Socio-Economici, Gestionali e Statistici

DOI: 10.30448/AP.2025.4.10

Sommario: 1. Introduzione – 2. Premesse teoriche – 3. Contesto empirico – 4. Metodologia della ricerca – 5. Risultati preliminari - Misurare il processo di co-creazione del valore pubblico attraverso la PVSC – 6. Discussioni – 7. Riflessioni conclusive

Il contributo indaga in chiave teorico-esplorativa le potenzialità della Public Value Scorecard (PVSC) come strumento per valutare la co-creazione di valore pubblico nelle Unioni di Comuni italiane nell'ambito del PNRR. Alla luce del limitato utilizzo della PVSC in contesti intercomunali e al fine di testarne la validità nell'ambito di tali esperienze, lo studio propone un adattamento del modello fondato sul Triangolo Strategico di Moore e sulla teoria dei bisogni fondamentali di Meynhardt, applicandolo a due casi studio eterogenei: l'Unione Terre d'Acqua (Emilia-Romagna) e l'Unione di Comuni di Montagna della Provincia dell'Aquila (Abruzzo). L'analisi qualitativa, basata su interviste e documentazione strategica, evidenzia come la PVSC, se contestualizzata, possa rafforzare processi di pianificazione partecipata, apprendimento organizzativo e accountability condivisa. I risultati mostrano una correlazione tra maturità istituzionale, capacità tecnico-amministrativa e performance valutativa. Il lavoro colma un duplice gap nella letteratura, contribuendo sia da un lato alla riflessione teorica sulla misurazione del valore pubblico, sia dall'altro lato all'elaborazione di strumenti operativi per le amministrazioni locali. Vengono infine discusse le implicazioni manageriali e le prospettive di ricerca futura, suggerendo la scalabilità della PVSC anche in contesti fragili, purché sostenuta da leadership, cultura valutativa e coerenza istituzionale.

This theoretical-exploratory study investigates the potential of the Public Value Scorecard (PVSC) as a tool to assess public value co-creation within Italian intermunicipal unions in the context of

Parole chiave: unioni di comuni, collaborazioni inter-municipali, sviluppo sostenibile, PNRR; co-creazione di valore pubblico
Keywords: Italian intermunicipal unions, sustainability, PNRR, public value co-creation
Mots clés: unions de communes italiennes, contextes intercommunaux, PNRR, valeur publique

the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). Addressing the limited application of PVSC in such settings, the research adapts the model, based on Moore's strategic triangle and Meynhardt's fundamental needs theory, and applies it to two contrasting case studies: Terre d'Acqua (Emilia-Romagna) and the Mountain Union of L'Aquila (Abruzzo). The qualitative analysis, grounded in interviews and strategic documentation, reveals that the PVSC can enhance participatory planning, organizational learning, and shared accountability when properly contextualized. Findings highlight a strong correlation between institutional maturity, administrative capacity, and performance outcomes. This work fills a dual gap in the literature by contributing both to the theoretical discourse on public value measurement and to the development of operational tools for local governments. Managerial implications and avenues for future research are discussed, with a focus on the PVSC's scalability in fragile contexts, provided it is supported by strong leadership, evaluative culture, and institutional coherence.

Cette étude théorique et exploratoire analyse le potentiel de la Public Value Scorecard (PVSC) en tant qu'outil d'évaluation de la co-création de valeur publique au sein des Unions de Communes italiennes, dans le cadre du Plan National de Relance et de Résilience (PNRR). Face à la rare application de la PVSC dans les contextes intercommunaux, le travail propose une adaptation du modèle fondé sur le triangle stratégique de Moore et la théorie des besoins fondamentaux de Meynhardt, à travers deux études de cas contrastées : l'Union Terre d'Acqua (Émilie-Romagne) et l'Union de Communes de Montagne de la Province de L'Aquila (Abruzzes). L'analyse qualitative, reposant sur des entretiens et des documents stratégiques, démontre que la PVSC peut, si elle est contextualisée, renforcer la planification participative, l'apprentissage organisationnel et la reddition de comptes partagée. Les résultats mettent en évidence une corrélation entre maturité institutionnelle, capacité technique et performance évaluative. L'étude comble un double vide dans la littérature, en contribuant à la fois au débat théorique sur la mesure de la valeur publique et à la conception d'outils opérationnels pour les administrations locales. Elle conclut par des recommandations concrètes et propose des pistes de recherche futures pour tester la transférabilité de la PVSC dans d'autres contextes.

*Autore corrispondente; email: simone.cifoelli@gmail.com
Articolo ricevuto il 3/02/2025 – accettato il 14/10/2025

1. Introduzione

Negli ultimi anni il dibattito accademico e istituzionale sulla modernizzazione del settore pubblico ha evidenziato un progressivo superamento delle logiche tradizionali del New Public Management, promuovendo una crescente attenzione verso modelli di governance collaborativa, orientati alla generazione di valore pubblico (Ziruolo, 2008; Secchi, 2015; Anselmi, 2018). In questo quadro teorico e operativo, la co-creazione di valore pubblico si suggerisce come un imperativo per i sistemi amministrativi chiamati ad affrontare sfide complesse, che vanno dalla transizione ecologica alla digitalizzazione, dall'inclusione sociale alla resilienza territoriale (Bryson et al., 2017; Tommasetti et al., 2020; Torfing et al., 2021).

La co-creazione di valore pubblico propone una visione della pubblica amministrazione come spazio aperto di dialogo, dove le politiche

pubbliche sono il frutto di interazioni tra cittadini, istituzioni, imprese, terzo settore e altri stakeholder, superando l'idea di un'amministrazione chiusa, autoreferenziale e centrata sul solo controllo dei risultati (Bovaird, Löffler, 2012; Osborne et al., 2013; Magliacani, 2020). Questo approccio metodologico implica, pertanto, una ridefinizione delle relazioni di potere, delle logiche decisionali e degli strumenti di programmazione e valutazione all'interno del perimetro organizzativo osservato, rendendo centrale la dimensione partecipativa e relazionale dell'azione pubblica (Bartocci et al., 2016; Ianniello et al., 2019; Dudau et al., 2023).

Nel contesto italiano, queste esigenze relazionali sono state amplificate dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha offerto una straordinaria occasione di rinnovamento operativo per le amministrazioni pubbliche locali, chiamate a governare progetti strategici ad alto impatto territoriale in un'ottica di sostenibilità integrata (Ferretti et al. 2022; Costumato, Bonomi Savignon, 2023; Bisogno et al., 2023; Ziruolo et al., 2025). In tale cornice, le Unioni di Comuni (UdC) rappresentano uno snodo cruciale per la governance multilivello per i governi locali minori, potendo agire da catalizzatori di innovazione istituzionale e organizzativa, grazie alla loro finalità istituzionale di aggregare risorse, condividere competenze e facilitare la programmazione integrata (Marks et al., 1996, Ferraresi et al., 2018; Pattaro et al., 2019; Spano, Saba, 2022).

Nonostante il loro potenziale, le UdC restano scarsamente indagate nella letteratura scientifica come attori in grado di co-creare valore pubblico. Se diversi studi si sono concentrati sulla loro efficienza operativa, sulle economie di scala o sui vincoli istituzionali che ne limitano la piena espressione (Hulst, Van Montfort, 2007; Silvestre, Marques, 2018), mancano tuttora contributi che ne esplorino il ruolo nei processi di governance collaborativa, tra cui la capacità di utilizzare strumenti innovativi per la misurazione dell'impatto e dell'efficacia delle politiche pubbliche attivate nell'ambito dei "National Recovery Plans" avviati a seguito dell'evento pandemico da Covid-19 (Riazi et al., 2022; Angius, 2024).

In questo senso, dunque, si rende necessaria l'adozione di strumenti valutativi coerenti con la logica della co-creazione del valore pubblico. Infatti, i modelli di performance tradizionali, spesso ispirati a logiche prestazionali tipiche del settore privato, non risultano adeguati a cogliere la natura multidimensionale e relazionale del valore pubblico (Yu et al., 2019; Papi, 2021). È in tale prospettiva che si colloca il crescente interesse verso la Public Value Scorecard (PVSC), proposta da Moore (2003, 2012) come evoluzione della Balanced Scorecard di Kaplan e Norton (1996), per fornire alle organizzazioni pubbliche uno strumento capace di integrare le dimensioni della legittimità, dell'efficacia e della capacità operativa. Il Triangolo Strategico di Moore (1995), che costituisce la base teorica della PVSC (Moore, 2012), postula infatti che ogni iniziativa pubblica debba risultare legittima, fattibile e generatrice di valore per la collettività.

Questa architettura teorica è stata ulteriormente arricchita dal contributo di Meynhardt (2009, 2019), che ha riconcettualizzato il valore pubblico come risposta ai bisogni fondamentali dei cittadini, individuando quattro dimensioni interdipendenti: morale-etica, edonistico-estetica, utilitaristico-strumentale e politico-sociale. Tale articolazione consente di contestualizzare l'impatto delle politiche pubbliche, andando oltre la mera rendicontazione economico-finanziaria e promuovendo una misurazione del valore che tenga conto delle percezioni, delle relazioni e delle trasformazioni sociali attivate (Uden, Naaranoja, 2011; Li et al., 2025; Hafer, Hossain, 2025).

La PVSC si è affermata nella letteratura come uno strumento utile a supportare processi di public value management (Höglund et al., 2021; Kitchener et al., 2023; Hristov et al., 2024), anche se le sue applicazioni nel contesto italiano, e in particolare nelle forme di cooperazione intercomunale come le UdC, risultano ancora limitate e frammentarie. Tra queste, esistono esperienze locali, come quelle legate alle energy communities analizzate da Ciolelli et al. (2025), che dimostrano la possibilità di utilizzare la PVSC per valutare l'impatto di iniziative collaborative su scala territoriale. Allo stesso modo, contributi come quello di Marsilio (2023) mettono in evidenza il potenziale della PVSC come strumento per misurare l'innovazione digitale e i suoi effetti sulla generazione di valore pubblico. Tuttavia, manca ancora una riflessione sistematica sull'adattabilità della PVSC alle specificità organizzative e istituzionali delle Unioni di Comuni, che operano in un contesto segnato da una governance reticolare, dalla presenza di una molteplicità di attori e da relazioni interistituzionali complesse (Coppolecchia, 2025).

Alla luce di quanto rappresentato, il presente contributo si propone di colmare un duplice gap rinvenibile in letteratura per questi enti in gestione congiunta, a cui:

- da un lato, si intende rispondere approfondendo il ruolo delle Unioni di Comuni come soggetti potenzialmente abilitanti nella co-creazione di valore pubblico nel contesto del PNRR; andando oltre la visione meramente organizzativa o strumentale presente in letteratura per queste forme associative (Pattaro et al., 2019; Angius, 2024);
- dall'altro lato si propone un adattamento teorico della Public Value Scorecard, per renderla applicabile a contesti di governance intercomunale, conseguente alla misurazione della co-creazione di valore in due diverse esperienze empiriche.

Oggetto di analisi del presente contributo sono infatti due Unioni di Comuni italiane, due modelli di governance intercomunale opposti per contesto e maturità istituzionale: Terre d'Acqua (Emilia-Romagna) e l'Unione di Comuni di Montagna dell'Aquila (Abruzzo). La prima è un esempio consolidato di integrazione strategica, la seconda una risposta emergente a criticità territoriali comuni a tutte le aree interne italiane, ed entrambe affrontano le sfide del PNRR con approcci diversi ma orientati al-

la creazione di valore pubblico. Tale confronto mira a comprendere come fattori quali contesto, governance, risorse e capacità progettuali influenzino l'efficacia della cooperazione intercomunale nel promuovere resilienza, sostenibilità e inclusione (Galizzi et al., 2017; Teles, 2016; Teles, Swianiewicz, 2018).

Questo lavoro si configura dunque come un contributo teorico-esplorativo, che si fonda su una revisione critica della letteratura nazionale e internazionale sui temi della co-creazione, della misurazione del valore pubblico e della cooperazione inter-municipale, proponendo un modello interpretativo utile sia nella ricerca scientifica che nella rilettura operativa delle amministrazioni locali. Il quadro teorico di riferimento si basa sull'integrazione tra il Triangolo Strategico di Moore (1995), la teoria dei bisogni fondamentali di Meynhardt (2009) e le più recenti elaborazioni sullo Strategic public Management orientato alla sostenibilità (Pollitt, Bouckaert, 2003; Ceglia et al., 2020; Bisogno et al., 2023), in dialogo con le pratiche emergenti in tema di collaborative governance.

L'elaborazione del modello, in tal senso, avviene attraverso un processo deduttivo, che tiene conto delle caratteristiche istituzionali delle UdC, dei principali assi del PNRR e delle criticità emerse nell'applicazione dei modelli tradizionali di valutazione delle performance (Hyde, 2000; Zaitsava et al., 2023). In questo modo, si intende offrire un primo framework concettuale adattabile, validato empiricamente attraverso un'analisi comparata.

La domanda di ricerca che guida questo contributo può essere così formulata: *in che modo le Unioni di Comuni possono adattare e utilizzare la Public Value Scorecard per misurare la co-creazione di valore pubblico nell'ambito dell'attuazione dei progetti finanziati dal PNRR?*

In definitiva, gli obiettivi del lavoro sono tre: (1) sviluppare un modello teorico di adattamento della PVSC al contesto delle UdC; (2) proporre un modello di misurazione in grado di catturare le diverse dimensioni della co-creazione di valore pubblico; (3) posizionare la proposta all'interno del dibattito scientifico internazionale, valorizzando il contributo delle UdC alla costruzione di una pubblica amministrazione orientata alla sostenibilità, all'inclusione e alla partecipazione attiva.

2. Premesse teoriche

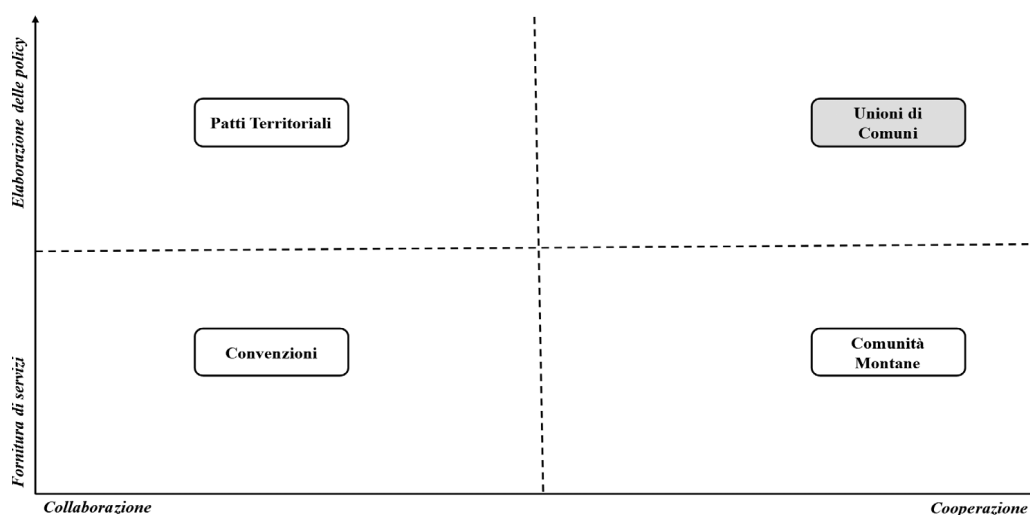
Le Unioni di Comuni e il loro ruolo nell'ambito del PNRR

Le Unioni di Comuni (UdC) rappresentano una delle più consolidate forme di cooperazione interistituzionale previste dal sistema delle autonomie locali italiane. Introdotte con la legge n. 142 dell'8 giugno 1990 come risposta normativa alla crescente frammentazione amministrativa, le UdC hanno man mano assunto maggiore rilevanza strategica, specialmente nei territori a bassa densità abitativa, dove la sostenibilità economica, la qualità dei servizi e la capacità amministrativa risultano frequen-

temente compromesse dalla dimensione ridotta degli enti locali. La loro evoluzione giuridica, rafforzata in particolare con il d.lgs. 267/2000 (TUEL), ne ha progressivamente ampliato le funzioni associative attraverso una maggiore flessibilità della gestione condivisa di funzioni fondamentali (Fedele, Moini, 2007; Hulst, Van Montfort, 2007; Angius, 2024).

Come illustrato nella seguente Figura 1, le esperienze di cooperazione intercomunale in Italia comprendono una varietà di modelli differenti per grado di integrazione e finalità. Nel quadrante che rappresenta le forme caratterizzate da maggiore flessibilità si trovano le Convenzioni, strumenti che permettono ai Comuni di collaborare in modo informale nella gestione dei servizi senza richiedere un forte impegno istituzionale. Forme più orientate alla pianificazione, come ad esempio i Patti Territoriali, consentono invece una programmazione partecipata. Infine, modelli maggiormente strutturati come le Unioni di Comuni e le Comunità Montane, permettono di coniugare la gestione associata dei servizi, la capacità di definire politiche comuni e un inquadramento giuridico formale. Tale eterogeneità è l'elemento fondante della capacità della cooperazione intercomunale di adattarsi a contesti amministrativi e obiettivi strategici differenti (Hulst, Van Montfort, 2007; Bel, Warner, 2015).

Figura 1 – La cooperazione intercomunale in Italia



Fonte: elaborazione a cura degli autori, da Hulst e Van Montfort, 2007

Con l'attivazione del PNRR, queste forme di collaborazione intercomunale sono state riconosciute dagli stessi enti che le compongono come potenziali catalizzatori delle proprie capacità progettuali e attuative (Ferretti et al., 2022; Costumato, Bonomi Savignon, 2023; Ziruolo et al., 2025). Le UdC, infatti, rappresentano una risposta organizzativa in gra-

do di accrescere la massa critica e coordinare gli interventi negli ambiti più rilevanti del Piano, come la digitalizzazione (Missione 1), la transizione ecologica (Missione 2), le infrastrutture per la mobilità sostenibile (Missione 3) e la coesione sociale e territoriale (Missione 5). In questo contesto istituzionale, esse assumono una funzione strategica come vere e proprie piattaforme territoriali di *policy integration*, capaci di garantire una maggiore efficacia nella progettazione e attuazione degli interventi pubblici (Bocchino, Padovani, 2021; Berardi et al., 2023).

In tal senso, in base a quanto emerso da un'analisi incentrata su un'esperienza italiana (Arachi et al., 2024), condotta su un campione di oltre 50.000 contratti di lavori pubblici assegnati da Comuni e Unioni di Comuni, sono stati enucleati alcuni risultati significativi. Attraverso l'impiego di modelli di regressione lo studio ha mostrato come le Unioni, pur non determinando risparmi significativi nella fase di aggiudicazione, si distinguono per migliori performance nella fase esecutiva dei contratti, in particolare per quanto riguarda la riduzione dei ritardi nella consegna delle opere. Questi risultati suggeriscono che la centralizzazione degli appalti a livello intercomunale non produce necessariamente economie di scala dirette in termini di costi, ma consente un miglioramento dell'efficienza gestionale durante l'esecuzione contrattuale (Papi, 2021; Coppolecchia, 2025). Tale evidenza contribuisce a superare una visione meramente economicistica della cooperazione intercomunale, mettendo in luce benefici alternativi legati alla capacità organizzativa, alla standardizzazione delle procedure e al rafforzamento delle competenze amministrative (Angius, 2024).

In questa prospettiva, le Unioni di Comuni si propongono come strumenti capaci di incrementare la qualità dell'azione pubblica, anche in ambiti ad elevata complessità tecnica e operativa come la gestione degli appalti, offrendo una dimensione ulteriore di valore pubblico legato all'efficacia e alla tempestività dell'azione amministrativa (Pattaro et al., 2019). La capacità delle UdC di agire come nodi di governance collaborativa si manifesta anche attraverso la loro attitudine a costruire legami fiduciosi tra attori istituzionali, economici e sociali del territorio (Marsilio, 2023). Tuttavia, la letteratura ha spesso limitato la trattazione delle UdC agli effetti di razionalizzazione economico-finanziaria, sottovalutando le potenzialità in termini di innovazione democratica e co-creazione di valore pubblico. È solo negli ultimi anni che si è iniziato a riconoscere il potenziale delle UdC nel rafforzare la governance collaborativa e partecipativa, valorizzando il capitale sociale locale e promuovendo pratiche di programmazione integrata (Hulst, Van Montfort, 2007; Fontana, 2014; Bel, Warner, 2015; Hlaváček et al., 2023).

Come mostrano recenti contributi, la cooperazione intercomunale può essere interpretata come uno strumento istituzionale per preservare e rigenerare valore pubblico in contesti territoriali vulnerabili (Caprotti et al., 2024; Angius, 2024). In questo alveo scientifico, le UdC possono confi-

gurarsi come forme organizzative ibride, in grado di coniugare efficienza gestionale e inclusività democratica, fungendo da moltiplicatori di risorse e da attivatori di processi deliberativi orientati alla sostenibilità (Viliani et al., 2017; Vakkuri et al., 2021).

Co-creare valore pubblico negli enti locali: l'approccio teorico di riferimento

La teoria della co-creazione di valore pubblico ha conosciuto un forte sviluppo nel quadro della transizione paradigmatica dal New Public Management alla Public Governance e, più recentemente, allo Strategic Public Management. Tale evoluzione teorica ha messo in discussione il primato delle logiche aziendalistiche e performative, promuovendo invece modelli di azione pubblica fondati sulla partecipazione, sul dialogo con gli stakeholder e sull'orientamento ai risultati collettivi (Pollitt, Bouckaert, 2003; Benington, Moore, 2010; Osborne et al., 2013; Bryson et al., 2017). In tale prospettiva, la creazione di valore non è più considerata una prerogativa esclusiva dell'apparato pubblico, ma diventa il frutto di un processo collaborativo che coinvolge cittadini, imprese, organizzazioni della società civile e amministrazioni pubbliche (Ziruolo, 2008; Bartocci et al., 2016; Ianniello et al., 2019; Cepiku, Mastrodascio, 2020).

Il quadro teorico proposto da Moore (1995, 2003), noto come Triangolo Strategico, invece, rappresenta un consolidato punto di riferimento per l'analisi della creazione di valore pubblico. Secondo questo approccio, l'azione pubblica è efficace quando riesce a generare valore percepito dalla collettività, ottiene legittimazione da parte degli stakeholder e dispone delle risorse e delle capacità organizzative necessarie. Tale schema si presta quindi a essere declinato nelle più recenti elaborazioni sulla governance multi-attore, in cui il valore viene inteso come una costruzione dinamica e contestuale, negoziata tra attori differenti e riflesso di un'azione pubblica orientata alla sostenibilità e all'inclusione (Ceglia et al., 2020; Bisogno et al., 2023).

Un contributo utile al presente lavoro perché orientato alla ridefinizione del concetto di valore pubblico è stato offerto da Meynhardt (2009), il quale ha articolato il valore pubblico in quattro dimensioni principali: etico-morale, edonistico-estetica, utilitaristico-strumentale e politico-sociale. Questa articolazione consente di considerare la pluralità delle aspettative e delle percezioni degli stakeholder, rendendo più robusta l'analisi degli effetti generati dalle politiche pubbliche. Inoltre, il valore pubblico non è soltanto un prodotto dell'azione amministrativa, ma una realtà emergente dai processi di interazione tra istituzioni e società, che si manifesta attraverso la legittimità, la fiducia e l'efficacia delle azioni collettive (Meynhardt, 2019; Cohen et al., 2021).

Nel caso delle UdC, tale impostazione risulta particolarmente significativa, in quanto operanti in contesti territoriali caratterizzati da scarsità di risorse, ma anche da un'elevata domanda di cooperazione, coesio-

ne e capacità di adattamento (Hulst, Van Montfort, 2007; Bel, Warner, 2015). Esse costituiscono ambienti privilegiati per l'attivazione di processi di co-creazione, all'interno dei quali le molteplicità degli attori coinvolti e le varietà delle funzioni esercitate impongono una governance aperta, trasparente e inclusiva, veri propri spazi in cui la capacità di generare valore pubblico dipende dalla qualità delle relazioni interistituzionali, dalla trasparenza nella gestione delle risorse e dalla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali (Cepiku, Mastrodascio, 2020; Cohen et al., 2021; Cifoletti et al., 2025).

Al riguardo, la letteratura ha evidenziato come le UdC possano agire come dispositivi di co-creazione anche in assenza di una esplicita consapevolezza teorica da parte degli attori locali (Silvestre, Marques, 2018). In questi casi, si parla di *unaware public value creation*, ovvero di situazioni in cui la produzione di valore pubblico avviene attraverso pratiche quotidiane e soluzioni collaborative sviluppate dal basso, ma non formalizzate in strategie esplicite (Pattaro et al., 2019; Angius, 2024). Tali dinamiche possono essere lette come segnali di una cultura amministrativa in trasformazione, che richiede strumenti analitici più sensibili alla dimensione relazionale e partecipativa delle politiche pubbliche (Cepiku, Mastrodascio, 2020).

Misurare la co-creazione di valore pubblico: la PVSC e gli altri modelli di misurazione

Una delle questioni teoriche ed operative più rilevanti del paradigma del valore pubblico riguarda la capacità di dotarsi di strumenti efficaci per misurare la co-creazione di valore pubblico (Talbot, 2008; Anselmi, 2018; Papi et al., 2018; Marsilio, 2023). Le metriche tradizionali di valutazione della performance, come la Balanced Scorecard (Kaplan, Norton, 1996), risultano spesso inadeguate nei contesti pubblici, poiché costruite attorno a logiche aziendali che non tengono conto della natura collettiva, relazionale e multidimensionale del valore generato dalle politiche pubbliche.

In risposta a queste criticità, Moore (2003) ha proposto la Public Value Scorecard (PVSC), un modello che integra il Triangolo Strategico con una struttura di valutazione capace di misurare le performance in termini di legittimazione democratica, capacità operativa e creazione di valore (Moore, 2012). La PVSC permette di andare oltre la misurazione degli output, includendo indicatori qualitativi e quantitativi relativi agli *outcome* e all'impatto sociale, e fornendo così un quadro più coerente con i principi dello Strategic Public Management (Höglund et al., 2021). In tal senso, la letteratura recente ha validato l'applicabilità della PVSC in diversi contesti pubblici, con particolare attenzione alle amministrazioni locali e ai servizi territoriali. Studi condotti su esperienze come le comunità energetiche ed altre forme di governance collaborativa mostrano che la PVSC può favorire una maggiore consapevolezza dell'impatto ge-

nerato e promuovere l'apprendimento organizzativo (Meynhardt, 2019; Hristov et al., 2024; Hafer, Hossain, 2025).

Nel contesto delle UdC, la PVSC risulta potenzialmente applicabile in quanto consente di gestire la complessità derivante dalla pluralità dei soggetti coinvolti e dalla natura multilivello della governance, offrendo la possibilità di elaborare una valutazione sistemica, capace di cogliere le interazioni tra performance tecnica, legittimazione sociale e coerenza strategica (Moore, 2012). Inoltre, rispetto ad altri modelli, come l'Outcome-Based Performance Measurement, la PVSC si dimostra più flessibile nell'integrare dimensioni formali e informali della governance, includendo anche la percezione degli stakeholder e la qualità delle relazioni istituzionali (Hristov et al., 2024; Hafer, Hossain, 2025).

Perché la PVSC possa esprimere appieno il proprio potenziale nelle UdC, è tuttavia necessario che essa sia adottata come un dispositivo deliberativo, capace di sostenere processi di riflessione collettiva e di orientamento strategico (Moore, 2003). L'integrazione della PVSC in una logica partecipativa consente di rafforzare la responsabilità condivisa e di rendere più trasparenti i meccanismi decisionali, contribuendo così a rafforzare la fiducia tra cittadini e istituzioni.

A conclusione di queste premesse teoriche, si vuole dunque proporre un adattamento contestuale della PVSC alle Unioni di Comuni, esplorandone le implicazioni teoriche e pratiche. L'obiettivo è duplice: da un lato, contribuire al consolidamento del quadro teorico sulla misurazione del valore pubblico in contesti collaborativi (Deidda Gagliardo, Papi, 2019); dall'altro, offrire uno strumento operativo in grado di supportare i decisori pubblici nel valutare gli impatti delle politiche attuate nell'ambito del PNRR.

3. Contesto empirico

Il presente contributo si concentra sull'analisi di due esperienze di cooperazione intercomunale rappresentative del panorama nazionale: l'Unione Terre d'Acqua, situata in Emilia-Romagna, e l'Unione di Comuni di Montagna della Provincia dell'Aquila, in Abruzzo. Queste realtà sono state selezionate sulla base della loro rilevanza sia in termini di maturità istituzionale sia per la capacità di interpretare e declinare in chiave collaborativa le opportunità offerte dal PNRR. L'interesse per tali esperienze risiede nella possibilità di osservare due differenti modelli di governance territoriale che si sono misurati con i medesimi obiettivi strategici – digitalizzazione, coesione, sostenibilità – seppur in contesti profondamente diversi per storia, geografia, caratteristiche demografiche e grado di marginalità territoriale (Barca et al., 2012)

È tuttavia opportuno premettere che in Emilia-Romagna la cooperazione intercomunale ha un livello di maturità marcatamente maggiore rispetto all'Abruzzo: è infatti al primo posto tra le regioni Italiane per numero di Unioni, percentuale di comuni aderenti, percentuale di popolazione e territori interessati, popolazione complessiva, livello di integrazione funzionale.

In particolare, il radicamento delle Unioni di Comuni nella Regione è stato promosso attraverso azioni combinate di diffusione di informazioni e formazione del personale, da un lato, e istituzione di una specifica disciplina relativa a funzioni, competenze, ambiti territoriali, dall'altro; nonché un impiego di notevoli risorse economiche. Tali fattori hanno portato ad un alto livello di fusione amministrativa: se nelle altre regioni, in cui la cooperazione rappresenta talvolta una criticità, è necessario creare dalle fondamenta una rete di Unioni, in questo caso si tratta di regolare ulteriormente gli enti esistenti (Anselmi, 2018; Coppolecchia, 2025). Inoltre, occorre anche precisare che per la legge statale la dimensione minima dell'Unione di Comuni è di 10.000 abitanti, con possibilità di deroga della legge regionale, come nel caso dell'Emilia-Romagna dove si tende ad alzare tale limite¹. Si può dunque rilevare come per le regioni meno avanzate in materia di Unioni l'esempio dell'Emilia-Romagna possa fornire uno schema chiaro del sistema di regole volte a garantire lo sviluppo permanente e costante dell'associazionismo comunale.

In tale contesto, si è scelto di analizzare l'Unione Terre d'Acqua², un'Unione di Comuni nella città metropolitana di Bologna. L'Unione è stata costituita nel settembre 2012: è comprensiva di un'area di 374,94 km² nella quale risiedono 83 354 abitanti e si occupa, per statuto, di servizi quali il catasto, la protezione civile, i servizi sociali, i servizi informatici, l'ufficio personale, il sistema museale e la predisposizione del Piano di sicurezza e coordinamento.

L'Unione di Comuni di Montagna della Provincia dell'Aquila è, al contrario, una realtà costituita alla fine del fine 2023, operante in un'area interna appenninica, caratterizzata da una bassa densità abitativa, da forte vulnerabilità socioeconomica e rilevanti criticità demografiche. Essa riunisce circa quaranta Comuni montani che hanno scelto di cooperare per fronteggiare le sfide della marginalità, dell'abbandono e della fragilità sistemica dei territori interni. L'Unione si inserisce in un'area compresa nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), e sta cercando di rafforzare la governance locale attraverso l'esercizio associato di funzioni inerenti ai servizi sociali su tutto il territorio. Tra le priorità individuate rientrano il potenziamento dei servizi essenziali, la rigenerazione dei borghi, l'attivazione di comunità energetiche, lo sviluppo del turismo lento e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale.

La popolazione residente nell'intero E.C.A.D.³ al primo gennaio 2020

¹ Disciplinato dall'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

² Formata da Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, San Giovanni in Persiceto, Crevalcore, Sala Bolognese, Sant'Agata Bolognese.

³ Parte di quello che era precedentemente l'Ente di Ambito Distrettuale, ora evoluto in Unione di Comuni, sono i seguenti paesi: Acciano, Barete, Barisciano, Cagnano Amiterno, Calascio, Campotosto, Capestrano, Capitignano, Caporciano, Carapelle Calvisio, Castel del Monte, Castel di Ieri, Castelvechio Calvisio, Castelvechio Subequo, Collepietro, Fagnano Alto, Fontecchio, Fossa, Gagliano Aterno, Goriano Sicoli, Lucoli, Molina Aterno, Montereale, Navelli, Ocre, Ofena, Pizzoli, Poggio Picenze, Prata D'Ansidonia, Rocca Di Cam-

su dati Istat era di 36.710 persone pari al 2,7% della popolazione dell'intera regione Abruzzo e al 25% dell'intera provincia de L'Aquila: la maggior parte dei Comuni è composta da centri che non superano la soglia dei cinquecento residenti.

La scelta di queste due Unioni risponde dunque alla necessità di analizzare le condizioni e le strategie attraverso cui gli enti intercomunali affrontano il PNRR e cercano di generare valore pubblico in contesti profondamente differenziati, provando al tempo stesso a comprendere come la cooperazione tra Comuni possa declinarsi secondo modelli organizzativi e istituzionali diversi, accomunati però dall'intento di rispondere alle esigenze di resilienza, sostenibilità e inclusione (Ferretti et al. 2022; Costumato, Bonomi Savignon, 2023; Ziruolo et al., 2025). In tal senso l'Unione emiliano-romagnola offre un esempio di maturità istituzionale e di capacità di governo intercomunale, utile a comprendere i presupposti per una governance strategica integrata, diversamente dall'Unione aquilana che si presta ad approfondire le condizioni di contesto che rendono la cooperazione una scelta obbligata e che consente di riflettere sulle modalità con cui la coesione territoriale può essere perseguita attraverso l'associazionismo istituzionale in territori fragili (Barca et al., 2012).

Entrambe le Unioni, invece, hanno dimostrato un'elevata proattività nell'intercettare e implementare i fondi PNRR. L'Unione Terre d'Acqua si è distinta per una progettualità coerente con i piani locali e regionali, che ha incluso interventi in ambito di transizione digitale, mobilità sostenibile e welfare territoriale. Al contrario, l'Unione montana abruzzese ha puntato sul potenziamento delle infrastrutture sociali, sulla digitalizzazione dei servizi e sull'adozione di pratiche innovative per il mantenimento della popolazione e il contrasto allo spopolamento. Il confronto tra le due esperienze è finalizzato, dunque, ad osservare come la capacità di co-creare valore pubblico possa dipendere da molteplici fattori, tra cui la coerenza tra governance locale e strumenti di finanziamento, il grado di integrazione intercomunale, la qualità della leadership e la disponibilità di risorse e competenze (Teles, 2016; Teles, Swianiewicz, 2018).

4. Metodologia della ricerca

Questo lavoro si configura come un contributo teorico-esplorativo volto a comprendere in che modo le Unioni di Comuni possano co-creare valore pubblico nell'ambito dell'attuazione del PNRR, adottando e adattando la Public Value Scorecard come modello di misurazione (Moore, 2003; Meynhardt, 2009; Benington, Moore, 2010; Papi, 2021). Il di-

bio, Rocca Di Mezzo, San Benedetto In Perillis, San Demetrio Ne' Vestini, San Pio Delle Camere, Sant'Eusanio Forconese, Santo Stefano di Sessanio, Scoppito, Secinaro, Tione degli Abruzzi, Tornimparte, Villa Santa Lucia e Villa Sant'Angelo.

segno della ricerca ha previsto l'elaborazione di un modello interpretativo fondato sull'integrazione tra framework teorici e analisi empirica, applicato a due casi studio selezionati in funzione della loro eterogeneità istituzionale e territoriale.

La scelta di adottare un approccio esplorativo è dettata dalla natura ancora limitata delle applicazioni empiriche della PVSC nel contesto delle Unioni di Comuni italiane e dalla necessità di sviluppare uno strumento valutativo capace di adattarsi alle peculiarità della governance intercomunale (Hulst, Van Montfort, 2007; Bel, Warner, 2015; Angius, 2024). I due casi studio selezionati rappresentano modelli opposti di cooperazione: il primo esprime una realtà consolidata e istituzionalmente matura; il secondo una risposta emergente alle fragilità dei territori interni. Tale comparazione consente di mettere in evidenza le potenzialità e i limiti della cooperazione intercomunale, nonché le condizioni abilitanti per un'efficace co-creazione di valore pubblico (Caprotti et al., 2024).

La raccolta dati si è basata su una triangolazione metodologica, con l'obiettivo di garantire la robustezza dell'analisi e la validità dei risultati (Flick, 2004). In primo luogo, sono state condotte interviste strutturate e semi-strutturate ai principali decisori istituzionali e tecnici delle due Unioni, tra cui Presidenti, Segretari generali, Dirigenti dell'Area tecnica, Responsabili dei servizi associati e Funzionari coinvolti nei progetti PNRR. Le interviste, realizzate tra febbraio 2024 e aprile 2025, hanno avuto una durata media di 45-60 minuti e si sono svolte in presenza o da remoto. Il protocollo di intervista è stato elaborato a partire dalle dimensioni della PVSC, integrando domande aperte su: visione strategica, obiettivi di sviluppo, strumenti di programmazione, pratiche partecipative, sistemi di monitoraggio, criticità riscontrate e aspettative future.

A complemento delle interviste è stata condotta un'analisi documentale su fonti secondarie, tra cui: statuti, regolamenti, bilanci, piani strategici, documenti di programmazione (DUP, PIAO), rendicontazioni PNRR, delibere di giunta e consiglio, report progettuali e materiali divulgativi. Questa fase ha consentito di ricostruire l'evoluzione istituzionale e strategica delle Unioni, mappare le principali politiche attuate e individuare gli assi prioritari su cui si è orientata l'azione intercomunale in risposta alle opportunità offerte dal PNRR (Coppolecchia, 2025).

L'adozione della PVSC rafforza la tenuta metodologica della ricerca in quanto consente di superare le rigidità dei modelli valutativi tradizionali, poco adatti a cogliere le dinamiche relazionali e adattive che caratterizzano le UdC (Talbot, 2008; Marsilio, 2023; Hristov et al., 2024; Hafer, Hossain, 2025). La sua struttura multidimensionale, fondata sull'integrazione tra il Triangolo Strategico di Moore e la teoria dei bisogni fondamentali di Meynhardt, consente di leggere la performance amministrati-

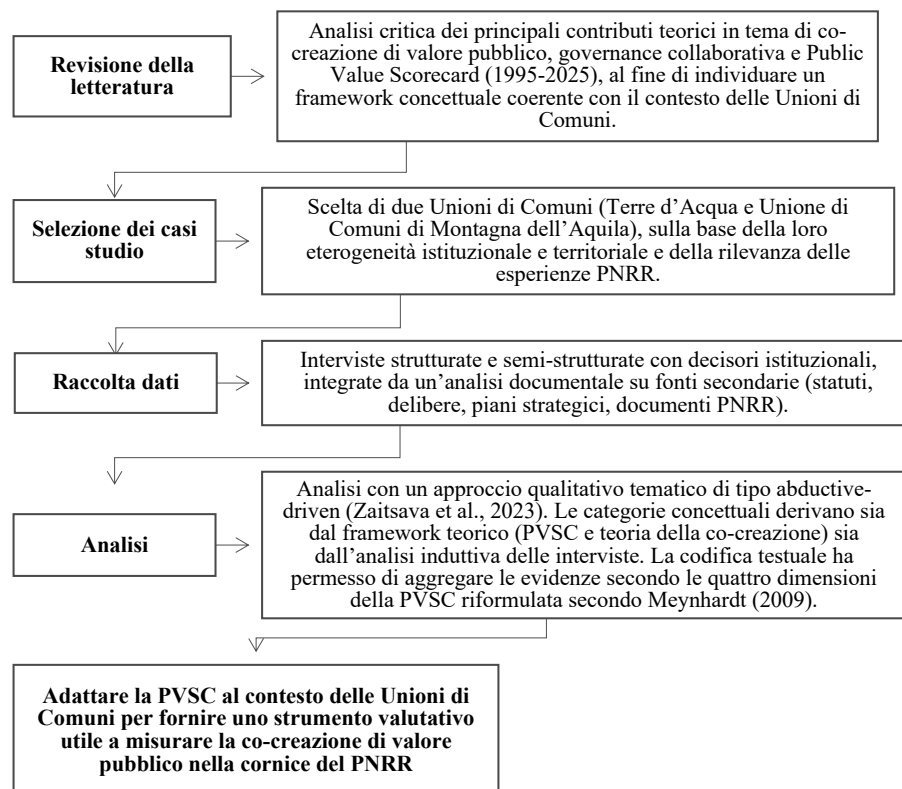
va come esito di processi collaborativi e intersoggettivi (Moore, 1995; Meynhardt, 2009). In questo senso, la PVSC non si limita a misurare, ma abilita riflessività organizzativa e apprendimento strategico, rendendo l'analisi empirica più aderente alla natura trasformativa della governance intercomunale (Benington, Moore, 2010; Papi, 2021).

I dati raccolti sono stati sottoposti a un'analisi qualitativa di tipo tematico secondo un approccio *abductive-driven* (Zaitsava et al., 2023): le categorie concettuali sono state derivate in parte dal framework teorico di riferimento (PVSC e teoria della co-creazione), in parte emerse inductivamente dai contenuti delle interviste. L'analisi si è svolta attraverso la codifica testuale dei dati consentendo di aggregare le evidenze secondo le quattro dimensioni della PVSC riformulata alla luce del modello di Meynhardt (2009): morale-etica, edonistico-estetica, utilitaristico-strumentale e politico-sociale.

In tal senso il processo di adattamento della PVSC al contesto delle UdC ha previsto una fase preliminare di revisione critica degli indicatori originari, confrontata con i fabbisogni informativi espressi dagli stakeholder locali e con la disponibilità dei dati (Hristov et al., 2024). La scelta della PVSC, rispetto ad altri modelli di performance management (come la Balanced Scorecard o l'Outcome-Based Performance Measurement), è motivata dalla sua maggiore aderenza alle caratteristiche della governance collaborativa, alla natura multilivello delle UdC e alla necessità di cogliere il valore pubblico in chiave relazionale e partecipata (Papi, 2021).

In particolare, la PVSC consente di integrare visione strategica, coerenza organizzativa e impatto percepito, offrendo così uno strumento adatto a valutare le performance delle UdC nella prospettiva della co-creazione (Marsilio, 2023; Hafer, Hossain, 2025). Nella seguente Figura 2, per una più agile comprensione della metodologia adottata, si riporta il design della ricerca, impostato al fine di coniugare rigore scientifico e attenzione al contesto empirico, privilegiando un approccio interpretativo e costruttivista, coerente con l'obiettivo di restituire la complessità dei processi di co-creazione in atto nelle UdC e di offrire strumenti di supporto alla loro azione strategica nell'attuazione del PNRR.

Figura 2 – Il design della ricerca



5. Risultati preliminari - Misurare il processo di co-creazione del valore pubblico attraverso la PVSC

L'adattamento e l'applicazione della PVSC nel contesto delle Unioni di Comuni rappresenta uno degli snodi principali per valutare la capacità delle amministrazioni intercomunali di co-creare valore pubblico nell'ambito dell'attuazione del PNRR (Moore, 1995; Meynhardt, 2009; Ferretti et al., 2022; Costumato, Bonomi Savignon, 2023; Ziruolo et al., 2025). A partire dalla cornice teorica definita da Moore (1995, 2003, 2012) e arricchita dal contributo di Meynhardt (2009), la PVSC si propone come uno strumento strategico per integrare legittimazione democratica, capacità operativa e generazione di valore, considerando la molteplicità degli attori e la complessità relazionale della governance locale.

Nel nostro caso, l'adattamento della PVSC è fondato sulle peculiarità delle UdC, quali forme organizzative ibride caratterizzate da pluralità di soggetti, assetti cooperativi e accountability condivisa (Teles, 2016; Teles, Swianiewicz, 2018). La scorecard è stata articolata attorno a cinque dimensioni principali, corrispondenti ai bisogni fondamentali individuati da Meynhardt: morale-etica, edonistico-estetica, utilita-

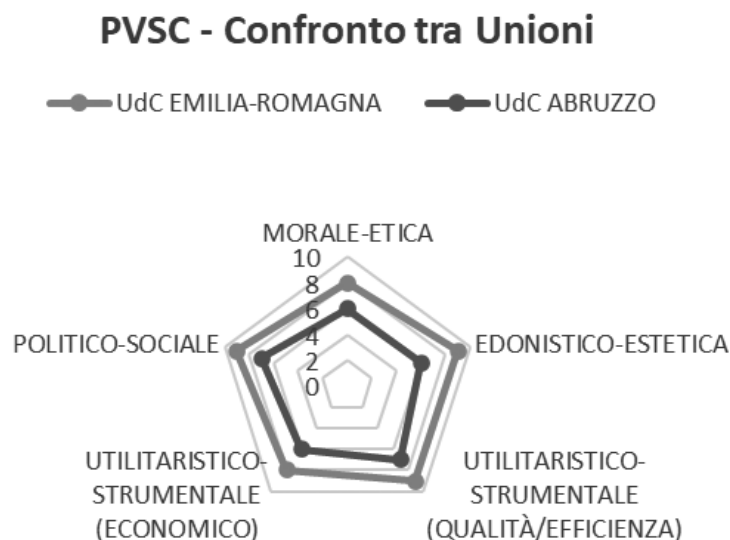
ristico-strumentale (efficienza/qualità), utilitaristico-strumentale (sostenibilità economica), politico-sociale. Per ciascuna dimensione, come riportato nella seguente Tabella 1, sono stati riportati i bisogni di base, le dimensioni del valore, le domande correlate e i pilastri del Triangolo Strategico interessati, al fine di illustrare le fondamenta di questa proposta di scorecard.

Tabella 1 – La PVSC rivisitata - adattamento da Meynhardt (2009)

Bisogni base	Dimensioni del valore	Domande base	Domande rivisitate	Pilastri del Triangolo Strategico
Valutazione positiva di sé	Morale-etica	È un’iniziativa rispettabile?	Questa iniziativa promuove comportamenti morali ed etici all’interno della comunità?	Valore pubblico; Legittimità democratica.
Massimizzare il piacere ed evitare il dolore	Edonistico-estetica	È un’esperienza positiva?	Questa iniziativa crea un’esperienza positiva e coinvolgente per tutti i partecipanti?	Valore pubblico; Legittimità democratica.
Acquisire controllo e coerenza sul proprio sistema concettuale	Utilitaristico-strumentale (qualità, efficienza)	È utile?	Questa iniziativa migliora l’efficienza e la qualità dei servizi comunitari, contribuendo ai benefici socioeconomici?	Valore pubblico; Capacità operativa.
Acquisire controllo e coerenza sul proprio sistema concettuale	Utilitaristico-strumentale (economico)	È redditizio?	Questa iniziativa è economicamente vantaggiosa per la comunità?	Valore pubblico; Capacità operativa.
Relazione positiva	Politico-sociale	È politicamente accettabile?	Quanto efficacemente questa iniziativa promuove il coinvolgimento dei cittadini, garantendo una partecipazione attiva alle attività cooperative?	Valore pubblico; Legittimità democratica.

Conseguentemente, nella Figura 3 riportata qui di seguito, si sintetizzano i risultati emersi dal confronto tra le due esperienze analizzate. Il grafico radar restituisce un quadro differenziato: Terre d’Acqua presenta punteggi elevati e omogenei in tutte le dimensioni, particolarmente elevati nelle dimensioni edonistico-estetica e politico-sociale, grazie all’elevata strutturazione dei processi partecipativi e coerenza strategica. L’Unione abruzzese mostra invece margini di crescita nelle dimensioni morale-etica ed economica, pur evidenziando buone performance in termini di efficienza dei servizi.

Figura 3 – Il confronto tra UdC



Il grafico, costruito su scala Likert 1–10, permette di apprezzare visivamente le aree di forza e debolezza relative tra i due casi. Nel caso emiliano il valore massimo è raggiunto nelle dimensioni edonistico-estetica (9), politico-sociale (9) e qualità/efficienza (9), a conferma di una gestione orientata alla soddisfazione dell'utenza e all'inclusione sociale. Anche nella dimensione morale-etica e in quella economica, i punteggi (8) restano elevati, suggerendo un buon equilibrio tra obiettivi valoriali e sostenibilità finanziaria. Al contrario, l'Unione di Montagna dell'Aquila presenta un profilo più contenuto, con valori compresi tra 6 e 7. Si osservano performance relativamente migliori nella dimensione dell'efficienza dei servizi (7) e del coinvolgimento politico-sociale (7), mentre risultano più deboli le dimensioni legate alla percezione etica e al ritorno economico (entrambe 6).

Il confronto tra le due Unioni, anche e soprattutto considerata l'analisi della documentazione interna, mette in luce come la co-creazione di valore pubblico sia fortemente influenzata da tre variabili principali: il grado di maturità istituzionale, la capacità tecnico-amministrativa e la disponibilità di risorse relazionali (Teles, Swianiewicz, 2018; Angius, 2024). L'Unione Terre d'Acqua beneficia di un impianto di governance consolidato, capace di sostenere processi deliberativi inclusivi, partecipazione civica e orientamento strategico di lungo periodo. In questa cornice, la PVSC si dimostra uno strumento funzionale non solo alla rendicontazione, ma anche alla generazione di senso collettivo e alla gestione adattiva delle policy (Höglund et al., 2021; Kitchener et al., 2023).

Al contrario, il caso abruzzese, pur avviando interessanti percorsi di innovazione organizzativa, mostra le difficoltà tipiche dei territori montani e marginali: bassa densità amministrativa, risorse limitate, scarsa

continuità politica. Tuttavia, proprio queste condizioni rappresentano un banco di prova per testare la flessibilità della PVSC come strumento capace di stimolare apprendimento e rafforzamento istituzionale (Caprotti et al., 2024).

In prospettiva, la PVSC si propone dunque come uno strumento che può essere adattato a contesti intercomunali per diverse ragioni. In primo luogo, rispetto ad altri modelli come la Balanced Scorecard (Kaplan, Norton, 1996), essa supera una logica prestazionale orientata al risultato individuale, abbracciando una visione sistemica e co-partecipata della performance. A differenza dell'Outcome-Based Performance Measurement, che tende a focalizzarsi esclusivamente sugli esiti, la PVSC considera anche le condizioni di legittimazione, il capitale sociale attivato e la qualità delle relazioni tra attori (Deidda Gagliardo, Papi, 2019; Hristov et al., 2024).

L'adattabilità della PVSC al contesto delle UdC risiede nella sua capacità di riflettere la natura interdipendente della governance intercomunale. Le Unioni non operano come enti monolitici, ma come arene decisionali composite, nelle quali il valore pubblico emerge dall'incontro tra visioni, risorse e interessi differenziati. Applicare la PVSC in questo ambito significa dunque riconoscere la co-creazione come processo partecipato, in cui la misurazione assume anche una funzione dialogica, orientata alla riflessività e all'apprendimento istituzionale (Pattaro et al., 2019; Papi, 2021).

La letteratura sulle reti collaborative (Teles, Swianiewicz, 2018; Angius, 2024) in tal senso ha messo in luce come le performance delle strutture intercomunali non possano essere interpretate attraverso le sole lenti dell'efficienza tecnica o dell'equilibrio finanziario e come elementi quali la qualità delle relazioni, la fiducia tra i partner, l'orientamento strategico condiviso e la capacità di adattamento costituiscano dimensioni essenziali per valutare il successo della governance cooperativa. Da ciò ne deriva che l'integrazione della PVSC nei processi di attuazione e monitoraggio del PNRR da parte delle UdC risulta strategica se adottata come strumento di autovalutazione ex ante ed ex post, utile per orientare la progettazione, monitorare i risultati e attivare meccanismi di accountability condivisa tra i Comuni aderenti (Marsilio, 2023). In particolare, la PVSC può rafforzare il raccordo tra obiettivi strategici, scelte operative e impatti attesi, favorendo una lettura intersoggettiva dei risultati e contribuendo alla legittimazione sociale dei progetti PNRR (Ferretti et al. 2022; Costumato, Bonomi Savignon, 2023; Ziruolo et al., 2025).

In definitiva, le differenze tra i due casi dimostrano che la PVSC non è uno strumento standardizzabile, ma che deve essere adattato alle specificità territoriali, istituzionali e relazionali di ciascuna Unione e di ciascun contesto empirico (Zaitsava et al., 2023). La sua efficacia dipende dalla capacità delle amministrazioni di utilizzarla come leva per promuovere il dialogo strategico, la partecipazione e l'apprendimento organizza-

tivo (Cepiku, Mastrodascio, 2020). Alla luce di queste evidenze, appare auspicabile che il modello venga ulteriormente testato in contesti differenti, anche a livello sovra-locale e metropolitano per verificarne la scalabilità e la replicabilità. Allo stesso tempo, sarà cruciale investire nella formazione degli attori locali, affinché possano appropriarsi della PVSC non come matrice tecnica, bensì come dispositivo politico e culturale per orientare il cambiamento istituzionale e rigenerare il patto tra amministrazioni e comunità (Li et al., 2025).

6. Discussioni

Tra misurazione e apprendimento: opportunità e limiti della PVSC nelle UdC

L'applicazione della Public Value Scorecard nel contesto delle Unioni di Comuni si propone dunque tra le possibili soluzioni metodologiche in grado di colmare le persistenti lacune nella misurazione dell'impatto delle politiche pubbliche nell'ambito della governance collaborativa (Cepiku, Mastrodascio, 2020; Marsilio, 2023). Tuttavia, una riflessione autenticamente critica impone di considerare tale strumento come un costrutto soggetto a condizioni di contesto e interpretazioni culturali.

Le esperienze presentate mostrano come la PVSC sia potenzialmente utile per coniugare dimensioni valoriali e operative dell'azione pubblica, distinguendosi per la sua capacità di integrare indicatori qualitativi e quantitativi, includendo variabili spesso trascurate dai sistemi tradizionali di performance management, come la legittimazione democratica, la soddisfazione civica o il capitale relazionale (Moore, 2003; Meynhardt, 2009). In questa prospettiva, la PVSC supera la logica della mera compliance amministrativa per proporsi come strumento di apprendimento organizzativo e dialogo strategico (Benington, Moore, 2010).

Tuttavia, diversi studi segnalano anche i rischi legati ad un'adozione non critica di questo approccio (Talbot, 2008). In particolare, Papi et al. (2018) sottolineano il pericolo che l'introduzione di misurazioni complesse in contesti con scarsa cultura valutativa possa generare processi burocratici privi di effettivo impatto decisionale. Analogamente, Hristov et al. (2024) evidenziano come queste forme di scorecard possano soffrire di una scarsa operatività nei contesti a bassa capacità amministrativa, dove la raccolta e l'interpretazione dei dati restano compiti marginali rispetto alle urgenze gestionali quotidiane.

Nel contesto delle UdC, questi rischi sono tutt'altro che teorici. Le differenze osservate tra l'Unione Terre d'Acqua e l'Unione di Montagna dell'Aquila riflettono proprio il diverso grado di infrastrutturazione istituzionale, di cultura collaborativa e di capacità tecnico-amministrativa. In assenza di solide condizioni abilitanti, l'adozione della PVSC rischia di rimanere una buona pratica isolata o, peggio, una forma di "window dressing" valutativo (lett. "allestimento di una vetrina") (Bischoff, Blaeschke, 2016).

Ne deriva l'importanza di intendere la PVSC come strumento non meramente prescrittivo, bensì come piattaforma adattiva: uno spazio entro cui i territori possano costruire, negoziare e rivedere i propri criteri di valore pubblico. In tal senso, l'adozione della PVSC può diventare essa stessa un processo di co-creazione, prevedendo coinvolgimento continuo degli attori istituzionali e sociali e trasformando un esercizio tecnico in un'opportunità per ripensare le finalità, le responsabilità e le alleanze dell'azione pubblica in contesti intercomunali.

L'Europa come laboratorio: esperienze internazionali a confronto

Guardare oltre i confini nazionali consente di arricchire l'analisi del potenziale trasformativo della PVSC con esempi tratti da altre esperienze europee. In particolare, la letteratura mostra come diversi Paesi abbiano sperimentato approcci valutativi simili, con risultati variegati ma spesso significativi per comprendere le condizioni di successo (Marks et al., 1996; Fedele, Moini, 2007; Hulst, Van Montfort, 2007; Grossi, Reichard, 2016; Teles, Swianiewicz, 2018).

Nel Regno Unito, ad esempio, i "Local Strategic Partnerships" (LSP) sono stati tra i primi esperimenti di governance territoriale multi-attore con sistemi di valutazione integrati, orientati alla misurazione degli outcome e al rafforzamento della fiducia interistituzionale e della trasparenza nei confronti dei cittadini (Geddes et al., 2007; Bovaird, Löffler, 2012; Duda et al., 2023). Sebbene i LSP siano stati in parte superati, l'approccio valutativo partecipato adottato ha lasciato un'impronta rilevante nel design delle politiche locali (Luca, Modrego, 2021).

In Francia, le "intercommunalités" (come le *communautés de communes* o le *communautés d'agglomération*) utilizzano da tempo sistemi di monitoraggio che affiancano indicatori quantitativi a metriche relazionali e deliberative, integrando strumenti di partecipazione civica nei processi di valutazione (Hulst, Van Montfort, 2007; Grossi, Reichard, 2016). Tali esperienze mostrano come la misurazione del valore pubblico possa essere concepita non solo come verifica *ex post*, ma come elemento fondativo delle politiche locali (Fouchet, Guenoun, 2007; Fontana, 2014; Deidda Gagliardo, Papi, 2019).

Nel contesto nordico, esperienze di cooperazione tra municipalità, come i consorzi intercomunali finlandesi, i "Landkreis" (circondari) tedeschi o "Powiaty grodzkie" (unioni distrettuali) polacchi, evidenziano l'importanza della flessibilità organizzativa, della fiducia reciproca e della disponibilità di dati condivisi per rendere sostenibile l'adozione di strumenti come la PVSC. Come indicato da Hristov et al. (2024), il successo di queste pratiche dipende in larga misura dalla presenza di una leadership collaborativa e dalla capacità di sviluppare narrative condivise sul valore pubblico generato.

Tali esperienze confermano che l'utilizzo di modelli valutativi orientati alla co-creazione non può essere decontestualizzato. La PVSC, per funzionare, richiede condizioni favorevoli: ambienti amministrativi capaci di

recepire l'innovazione, strutture organizzative pronte alla sperimentazione, e soprattutto una volontà politica di costruire meccanismi di accountability fondati sul dialogo (Uden, Naaranoja, 2011; Papi, 2021; Vakkuri et al., 2021). In mancanza di tali elementi, anche gli strumenti più sofisticati rischiano di produrre risultati modesti o addirittura controproducenti.

Verso una PVSC trasformativa: condizioni abilitanti e vincoli strutturali

La capacità della PVSC di divenire uno strumento trasformativo per la governance intercomunale dipende dalla presenza di una serie di condizioni abilitanti, spesso più determinanti dell'architettura tecnica dello strumento stesso (Teles, 2016; Galizzi et al., 2017; Teles, Swianiewicz, 2018). La prima riguarda la leadership politica e amministrativa: senza un impegno esplicito dei vertici istituzionali nella promozione della valutazione partecipata, la PVSC rischia di essere percepita come un mero adempimento burocratico, privo di reale incidenza sulle scelte strategiche (Angius, 2024).

La seconda condizione è legata alla cultura organizzativa (Li et al., 2025). Dove prevale una logica verticale e compartimentata, la PVSC può faticare a emergere come strumento trasversale. Al contrario, in contesti dove esiste una cultura del confronto, dell'apprendimento interistituzionale e della cooperazione intersettoriale, la scorecard trova terreno fertile per evolversi da strumento tecnico a leva politica e culturale. L'esperienza dell'Unione Terre d'Acqua è emblematica in tal senso: la presenza di una tradizione consolidata di pianificazione strategica integrata ha reso possibile l'adozione della PVSC come linguaggio comune tra dirigenti, amministratori e stakeholder locali (Luca, Modrego, 2021; Hristov et al., 2024).

Altrettanto rilevanti sono le risorse (umane, informative, relazionali) disponibili. In assenza di dati affidabili, di personale formato e di reti collaborative attive, anche la PVSC meglio progettata fatica a produrre risultati significativi, aumentando le probabilità che l'adozione dello strumento generi frustrazione o disillusione, compromettendo la fiducia degli attori coinvolti (Villani et al., 2017). Tuttavia, come dimostra il caso dell'Unione di Montagna dell'Aquila, anche in territori fragili è possibile avviare percorsi valutativi virtuosi, a patto che questi siano accompagnati da investimenti in formazione, empowerment e facilitazione dei processi decisionali condivisi (Caprotti et al., 2024).

Infine, un vincolo strutturale importante è rappresentato dalla coerenza tra gli strumenti valutativi e i meccanismi istituzionali esistenti. La PVSC può diventare una componente strutturale dei processi di monitoraggio del PNRR solo se integrata in modo sinergico con i sistemi di pianificazione e rendicontazione già attivi (DUP, PIAO, ecc.) (Ferretti et al., 2022; Costumato, Bonomi Savignon, 2023; Ziruolo et al., 2025). La sua efficacia dipende dunque dalla capacità di inserirla in un ecosistema istituzionale aperto all'innovazione, ma ancorato a principi di legalità, trasparenza

e orientamento al risultato. Solo in questo equilibrio tra stabilità e sperimentazione la PVSC può esprimere il proprio potenziale trasformativo e contribuire alla costruzione di una pubblica amministrazione più capace, reattiva e legittimata (Moore, 1995; Papi, 2021).

7. Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto analizzato, si evince che una parte della letteratura scientifica suggerisca le Unioni di Comuni sempre più come strumenti di governance multilivello ad alto potenziale, sebbene ancora segnate da limiti strutturali e istituzionali che ne frenano l'efficacia (Talbot, 2008; Galizzi et al., 2017). Di verso, parte della letteratura professionale fa emergere criticità provenienti dal mondo operativo, tra le principali sono state indicate: la frammentazione normativa, l'eterogeneità delle discipline regionali che generano disallineamenti nella gestione associata, la carenza di capacità amministrativa e di competenze tecnico-manageriali, nonché la debolezza dei meccanismi di accountability e partecipazione civica (Marsilio, 2023; Oliveri, 2025; Barbero, 2025). Sul tema si è anche espressa la Corte dei Conti sez. Emilia-Romagna con la recente delibera n. 98/2025 nell'ambito della quale vengono evidenziati due aspetti fondamentali: le unioni devono generare benefici in termini di minore spesa e/o maggiore efficacia, efficienza ed economicità; tali benefici devono essere dimostrati ex ante ed in itinere da puntuali analisi (e non da mere affermazioni tautologiche).

Sempre dalla letteratura professionale, emerge la persistenza di tensioni politiche e asimmetrie tra Comuni maggiori e minori che ostacolano l'integrazione decisionale e la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo (Spano, Saba, 2022). Superare tali limiti richiede un salto di qualità, *in primis* culturale, verso modelli di governance adattiva e apprendimento organizzativo (Teles, Swianiewicz, 2018; Cepiku, Mastrodascio, 2020), in grado di valorizzare le Unioni come piattaforme di innovazione e co-creazione di valore (Angius, 2024) e di conservarne nel tempo le funzioni a loro affidate.

Il presente contributo, dunque, si è posto l'obiettivo di esplorare le potenzialità della Public Value Scorecard come strumento per misurare e supportare la co-creazione di tale valore nelle Unioni di Comuni italiane, nel quadro dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il lavoro si è sviluppato a partire da un gap teorico ben definito: la scarsa applicazione, nella letteratura e nella prassi, di strumenti valutativi coerenti con i paradigmi della governance collaborativa e della generazione condivisa di valore all'interno delle forme di cooperazione intercomunale (Hulst, Van Montfort, 2007; Bel, Warner, 2015; Angius, 2024). In tal senso, la PVSC è stata adattata e applicata in due contesti empirici differenti (l'Unione Terre d'Acqua in Emilia-Romagna e l'Unione dei Comuni di Montagna dell'Aquila in Abruzzo) allo scopo di valutar-

ne la capacità di cogliere le specificità istituzionali, organizzative e relazionali delle UdC.

I risultati preliminari dell'analisi suggeriscono che la PVSC, se contestualizzata correttamente, può diventare una leva cruciale per favorire l'integrazione tra pianificazione strategica, monitoraggio partecipato e accountability interistituzionale (Hristov et al., 2024). In particolare, l'esperienza dell'Unione Terre d'Acqua mostra come una governance matura e strutturata sia in grado di valorizzare appieno le potenzialità della scorecard, trasformandola in uno strumento di apprendimento collettivo e orientamento strategico. Viceversa, il caso dell'Unione di Montagna dell'Aquila evidenzia come la PVSC possa rappresentare un'opportunità per rafforzare le capacità amministrative e favorire l'emersione di una cultura valutativa anche in contesti periferici e meno strutturati (Caprotti et al., 2024).

Dal punto di vista teorico, questo contributo si colloca nel solco degli studi sul *public value management*, andando ad ampliare la riflessione sull'adattabilità degli strumenti di misurazione del valore pubblico a contesti e multi-attore (Bryson et al., 2017). Inoltre, esso offre un'integrazione tra il Triangolo Strategico di Moore (1995, 2003, 2012), la Teoria dei bisogni fondamentali di Meynhardt (2009) e le più recenti elaborazioni sulla valutazione partecipativa in ambito pubblico (Ianniello et al., 2019; Marsilio, 2023), contribuendo a rafforzare il legame tra dimensione teorica e prassi valutativa (Papi, 2021).

Tuttavia, il lavoro presenta alcuni limiti che devono essere riconosciuti. Innanzitutto, il carattere esplorativo della ricerca e la limitata estensione del campione non consentono di trarre generalizzazioni forti. Inoltre, l'adozione della PVSC in forma sperimentale non permette, almeno in questa fase, una piena valutazione degli impatti nel medio-lungo periodo. Allo stesso tempo, la natura qualitativa dell'analisi, sebbene metodologicamente rigorosa, espone a rischi di soggettività nella raccolta e interpretazione dei dati (Zaitsava et al., 2023).

Sul piano delle implicazioni pratiche la ricerca offre alcune indicazioni concrete per gli amministratori delle UdC. Primo, l'utilizzo della PVSC deve essere accompagnato da un investimento formativo, volto a sviluppare competenze valutative trasversali tra amministratori, dirigenti e funzionari (Höglund et al., 2021). Secondo, la scorecard va inserita all'interno dei cicli di programmazione e controllo già esistenti (DUP, PIAO), in modo da non sovraccaricare l'organizzazione e favorirne l'integrazione nel ciclo delle politiche (Ziruolo et al., 2025). Terzo, è necessario promuovere un approccio deliberativo e partecipativo all'uso della PVSC, facilitando momenti di confronto tra i diversi comuni aderenti e rafforzando i legami fiduciari tra i livelli politico, tecnico e sociale (Teles, Swianiewicz, 2018).

Per la ricerca futura si apre l'opportunità di estendere l'applicazione della PVSC ad altri contesti intercomunali e di sperimentarne l'uso in for-

me di co-valutazione multi-attore, anche in ambiti settoriali come le politiche ambientali, i servizi sociosanitari e la mobilità sostenibile. Inoltre, sarà utile esplorare la possibilità di sviluppare versioni digitali e interattive della scorecard, in grado di alimentare cruscotti dinamici e piattaforme di monitoraggio condivise (Pattaro et al., 2019).

In definitiva, il contributo offerto da questo lavoro consiste nel proporre un framework di misurazione che non si limiti a registrare performance amministrative, ma che favorisca la costruzione di senso, orienti il cambiamento istituzionale e promuova l'accountability condivisa come fattore abilitante della sostenibilità e della legittimità dell'azione pubblica (Benington, Moore, 2010; Bryson et al., 2017; Papi, 2021; Bisogno et al., 2023).

Bibliografia

- ANGIUS V. (2024), "Inter-municipal cooperation performance measurement: A critical literature review and research agenda", *International Public Management Review*, 23(1), 1-18.
- ANSEMI L. (2018), "Il valore pubblico nella gestione della pubblica amministrazione: indicatori e misurazione", *Economia e Management*, 10(3), 45-60.
- ARACHI G., ASSISI D., CESI B., GIURANNO M. G., RUSSO F. (2024), "Inter-municipal cooperation in public procurement", *Regional Studies*, 58(11), 2055-2073.
- BARBERO M. (2025), "A chi convergono le unioni di comuni?" in *Le Autonomie*, www.leautonomie.it (consultato a settembre 2025).
- BARCA F., McCANN P., RODRÍGUEZ-POSE, A. (2012), "The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches", *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- BARTOCCI L., GROSSI G., NATALIZI D., ROMIZI, S. (2016), "Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia", *Azienda Pubblica*, 29(1), 37-58.
- BEL G., WARNER M. E. (2015), "Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence", *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- BENINGTON J., MOORE, M. (2010), *Public value: Theory and practice*. Bloomsbury Publishing.
- BERARDI M., ANTONUCCI G., FONTANA F., ZIRUOLO, A. (2023), "La necessità di una nuova programmazione dell'ente locale in linea con il PNRR", *Azienda Pubblica*, 4, 411-430, <https://doi.org/10.30448/AP.2023.4.02>
- BISCHOFF I., BLAESCHKE F. (2016), "Performance budgeting: Incentives and social waste from window dressing", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 344-358.
- BISOGNO M., CUADRADO-BALLESTEROS B., ROSSI F. M., PEÑA-MIGUEL, N. (2023), "Sustainable development goals in public administrations: Enabling conditions in local governments", *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 1223-1242.

- BOCCHINO M., PADOVANI E. (2021), "Does municipal fiscal distress hinder inter-municipal cooperation? *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(5), 552-574.
- BOVAIRD T., LOEFFLER E. (2012), "From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value", *Voluntas*, 23(4), 1119-1138.
- BRYSON J., SANCINO A., BENINGTON J., SØRENSEN E. (2017), "Towards a multi-actor theory of public value co-creation", *Public Management Review*, 19(5), 640-654.
- CAPROTTI F., DUARTE C., JOSS S. (2024), "The 15-minute city as paranoid urbanism: Ten critical reflections", *Cities*, 155, 105497.
- CEGLIA F., ESPOSITO P., MARRASSO E., SASSO, M. (2020), From smart energy community to smart energy municipalities: Literature review, agendas and pathways", *Journal of Cleaner Production*, 254, 120118.
- CEPIKU D., MASTRODASCIO M. (2020), "Leadership and performance in intermunicipal networks", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(2), 177-196.
- CIFOLELLI S., BERARDI M., RUSSO A., ZIRUOLO A. (2025), "Strategic public management for sustainable development: Public value co-creation experiences", *Public Money & Management*, 1-13.
- COHEN S., MANES ROSSI F., CAPERCHIONE E., BRUSCA, I. (2021), "Debate: If not now, then when? Covid-19 as an accelerator for public sector accrual accounting in Europe", *Public Money & Management*, 41(1), 10-12.
- COPPOLECCHIA S. (2025), *Generare partecipazione: Il caso dell'Unione dei Comuni della Romagna Faentina*, EDUVERSI.
- COSTUMATO L., BONOMI SAVIGNON A. (2023), "Misurare per coordinare: Le componenti del PNRR come locus della performance interistituzionale", *Azienda Pubblica*.
- DEIDDA GAGLIARDO E., PAPI, L. (2019), "La creazione e la misurazione del valore pubblico", in *Economia strumenti* (Vol. 2, pp. 235-259), Franco Angeli.
- DUDAU A., STIRBU D., PETRESCU M. (2023), "Enabling PSL and value co-creation through public engagement: A study of municipal service regeneration", *Public Management Review*.
- FEDELE M., MOINI, G. (2007), "Italy: The changing boundaries of inter-municipal cooperation", in *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 117-138), Springer Netherlands.
- FERRARESI M., MIGALI G., RIZZO L. (2018), "Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions", *Journal of Regional Science*, 58(5), 1017-1044. <https://doi.org/10.1111/jors.12388>
- FERRETTI M., MOZZONI I., FANELLI S., PRATICI, L. (2022), "Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Opportunità e minacce per gli enti locali. L'opinione degli esperti", *Azienda Pubblica*, 3, 263-274.
- FLICK U. (2004), "Triangulation in qualitative research", in Flick U., von

- Kardoff E., Steinke I. (Eds.), *A companion to qualitative research* (pp. 3, 178–183), SAGE.
- FONTANA F. (2014), "The smart city and the creation of local public value", *Smart city: How to create public and economic value with high technology in urban space*, 117-137.
- FOUCHET R., GUENOUN M. (2007), "Performance management in intermunicipal authorities", *International Journal of Public Sector Performance Management*, 1(1), 62-82.
- GALIZZI G., ROTA S., SICILIA, M. (2017), "Aggregazioni e cooperazioni tra enti locali: Una review della letteratura", *Azienda Pubblica*, 3(1), 231-247.
- GEDDES M., DAVIES J., FULLER C. (2007), "Evaluating local strategic partnerships: Theory and practice of change", *Local Government Studies*, 33(1), 97-116.
- GROSSI G., REICHARD C. (2016), "Variance in the institutions of local utility services: Evidence from several European countries", in *Public and social services in Europe* (pp. 297-312), Palgrave Macmillan UK.
- HAFER J. A., HOSSAIN M. S. (2025), "Idiosyncrasies of public value: how individual characteristics influence citizen perceptions of public value", *Public Management Review*, 1-24.
- HYDE K. F. (2000), "Recognising deductive processes in qualitative research", *Qualitative market research: An international journal*, 3(2), 82-90.
- HLAVÁČEK P., KOPÁČEK M., KOPÁČKOVÁ L., HRUŠKA V. (2023), "Barriers for and standpoints of key actors in the implementation of smart village projects as a tool for the development of rural areas", *Journal of Rural Studies*, 103, 103098.
- HÖGLUND L., MÅRTENSSON M., THOMSON K. (2021), "Strategic management, management control practices and public value creation: The strategic triangle in the Swedish public sector", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1608-1634.
- HRISTOV I., CRISTOFARO M., CAMILLI R., LEONI L. (2024), "A system dynamics approach to the balanced scorecard: A review and dynamic strategy map for operations management", *Journal of Manufacturing Technology Management*.
- HULST R., VAN MONTFORT A. (Eds.), (2007), *Inter-municipal cooperation in Europe* (Vol. 238), Springer.
- IANNIELLO M., IACUZZI S., FEDELE P., BRUSATI L. (2019), "Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: A systematic review", *Public Management Review*, 21(1), 21-46.
- Kaplan R. S., Norton, D. P. (1996), "Using the balanced scorecard as a strategic management system", *Harvard Business Review*.
- KITCHENER M., ASHWORTH R., HORTON D. (2023), "Co-created public value: The strategic management of collaborative problem-solving", *Public Policy and Administration*.

- LI X., LAM J. F. I., LIN Z., SONG, K. (2025), "The value co-creation mechanism of public cultural services ecosystem in China based on 'public value' theory, *PLOS ONE*.
- LUCA D., MODREGO F. (2021), "Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities", *Journal of Regional Science*, 61(1), 261-293; <https://doi.org/10.1111/jors.12509>
- MAGLIACANI M. (2020), "La co-creazione di valore pubblico nell'ottica del cittadino: Il caso "Pavia Partecipa", *Azienda Pubblica*, 4, 363-378.
- MARKS G., SCHMITTER P. C., SCHARPF, F. W. (1996), *Governance in the European Union*.
- MARSILIO M. (2023), "La misurazione del valore pubblico co-creato attraverso l'innovazione digitale: Un'analisi qualitativa comparativa (QCA)", *Azienda Pubblica*.
- MEYNHARDT T. (2009), "Public value inside: What is public value creation?", *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Meynhardt T. (2019), "Public value: Value creation in the eyes of society", *Public Value* (pp. 1-18), Taylor & Francis.
- MOORE M. H. (1995), *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press.
- MOORE M. H. (2003), "The public value scorecard: A rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan".
- MOORE M. H. (2012), *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- OLIVIERI L. (2025), "Il gigantesco – ma non ammesso da nessuno – flop delle unioni di comuni", in *Le Autonomie*, www.leautonomie.it (consultato a settembre 2025).
- OSBORNE S. P., RADNOR Z., NASI, G. (2013), "A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach", *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- PAPI L., BIGONI M., BRACCI E., DEIDDA GAGLIARDO, E. (2018), "Measuring public value: A conceptual and applied contribution to the debate", *Public Money & Management*, 38(7), 503-510.
- PAPI L. (2021), "Modelli di governance per la creazione di valore pubblico: Il ruolo della Public Value Scorecard", *Azienda Pubblica*, 31(1), 5-24.
- PATTARO A. F., RANUZZINI M., BONACINI L. (2019), "Inter-municipal cooperation as a solution for public services delivery? The case of Unioni di Comuni in Emilia-Romagna Region", *DEMB Working Paper*.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2003), "Evaluating public management reforms: an international perspective. Evaluation in Public-Sector Reform", *Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham, 12-35.
- RIAZI F., FIDÉLIS T., TELES F. (2022), "Governance arrangements for water reuse: Assessing emerging trends for inter-municipal cooperation through a literature review", *Water*, 14(18), 2789.
- SECCHI L. (2015), "Il valore pubblico nelle politiche pubbliche: Dalla misu-

- razione alla creazione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 10(2), 215-240.
- SILVESTRE H. C., MARQUES, R. C. (2018), "Joined-up government of utilities: A meta-review on public-public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries", *Public Management Review*.
- SPANO A., SABA I. (2022), "Venticinque anni di Unioni di Comuni: Dalla nascita alla maturità", *Azienda Pubblica*, 35(1).
- TALBOT C. (2008), "Measuring public value", *The Work Foundation*, London.
- TELES F. (2016), *Local governance and intermunicipal cooperation*, Springer.
- TELES F., SWIANIEWICZ, P. (2018), *Inter-municipal cooperation in Europe: Institutions and governance*, Palgrave Macmillan.
- TOMMASETTI A., MUSSARI R., MAIONE G., SORRENTINO, D. (2020), "Sustainability accounting and reporting in the public sector: Towards public value co-creation?" *Sustainability*, 12(5), 1909.
- TORFING J., FERLIE E., JUKIĆ T., ONGARO E. (2021), "A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value", *Policy & Politics*, 49(2), 189-209.
- UDEN L., NAARANOJA M. (2011), "Co-creation of value for a public service", *International Journal of Services and Enterprise Management*, 7(3), 279-291.
- VAKKURI J., JOHANSON J. E., FENG N. C., GIORDANO F. (2021), "Governance and accountability in hybrid organizations – past, present and future", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(3), 245-260.
- VILLANI E., GRECO L., PHILLIPS N. (2017), "Understanding value creation in public-private partnerships: A comparative case study", *Journal of Management Studies*, 54(6), 876-905.
- YU J., WEN Y., JIN J., ZHANG Y. (2019), "Towards a service-dominant platform for public value co-creation in a smart city: Evidence from two metropolitan cities in China", *Technological Forecasting and Social Change*, 142, 109-120.
- ZAITSAVA M., MARKU E., DI GUARDO M. C., SHAHGHOLIAN, A. (2023), "A fine-grained perspective on big data knowledge creation: Dimensions, insights, and mechanism from a pilot study", *Journal of Management and Governance*, 27(2), 547-573.
- ZIRUOLO A. (2008), "La multidimensionalità delle variabili da monitorare nella creazione di valore pubblico", In *Innovazione e accountability nella Pubblica Amministrazione. I drivers del cambiamento* (Vol. 2, pp. 394-404), RIREA.
- ZIRUOLO A., BERARDI M., CIFOLELLI S. (2025), "La transizione digitale attraverso l'analisi dei processi operativi degli enti locali: Un'analisi delle best practices e del ruolo dei partenariati pubblico-privato. *Azienda Pubblica*, 1, 99-117.