

Public Value Integration: buone pratiche d'integrazione funzionale al Valore Pubblico dalle PA dei diversi comparti¹

Public Value Integration: good practices of functional integration towards Public Value by PAs of different Sectors

Enrico Deidda Gagliardo

Università degli Studi di Ferrara - Dipartimento di Economia e Management; CERVAP - Centro di Ricerca sul Valore Pubblico

Luca Papi*

Università degli Studi di Ferrara - Dipartimento di Economia e Management; CERVAP - Centro di Ricerca sul Valore Pubblico

Giorgia Gobbo

Università degli Studi di Ferrara - Dipartimento di Scienze dell'Ambiente e della Prevenzione; CERVAP - Centro di Ricerca sul Valore Pubblico

Marco Tuffanelli

Università del Salento - Dipartimento di Scienze Giuridiche; CERVAP - Centro di Ricerca sul Valore Pubblico

DOI: 10.30448/AP.2025.4.05

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il quadro scientifico e normativo-istituzionale sull'integrazione funzionale al Valore Pubblico o "Public Value Integration" – 3. Obiettivi, soggetti, oggetto e metodologia della ricerca – 4. Buone pratiche di Public Value Integration dalle PA dei diversi comparti: descrizione dei risultati della ricerca – 5. Buone pratiche di Public Value Integration dalle PA dei diversi comparti: discussione dei risultati della ricerca – 6. Conclusioni

Per generare Valore Pubblico in contesti connotati da policrisi sociali, economiche, ambientali e/o sanitarie, ma anche organizzative e professionali, per le Pubbliche Amministrazioni (PA) diventa fondamentale l'integrazione della programmazione attuata tramite il Piano Integrato di Attività e organizzazione (PIAO). Nel paper sono stati valutati, tramite analisi documentale, il livello di Public Value Integration (PVI) e la presenza di condizioni abilitanti di 4 PA individuate in studi precedenti quali buone pratiche per ognuno dei 4 principali comparti della CCNL. L'analisi dei dati mostra che a livelli simili di integrazione possono corrispondere diverse composizioni di condizioni abilitanti e diversi livelli di condivisione dei processi di programmazione integrata tra PA e Stakeholder.

To generate Public Value in contexts characterized by social, economic, environmental and/or health polycrises, but also organizational and professional ones, the integration of the programming implemented through the Integrated Plan of Activities and Organization (PIAO) becomes essential for Public Administrations (PA). The paper evaluated, through documentary analysis, the level of

Parole chiave: valore pubblico, integrazione, pianificazione e monitoraggio
Keywords: public value, integration, planning and monitoring
Mots-clés: valeur publique, intégration, planification et surveillance

¹ Il contributo degli autori allo sviluppo dell'articolo è il seguente: 1. Introduzione e 6. Conclusioni di Marco Tuffanelli – 2. Il quadro scientifico e normativo-istituzionale sull'integrazione funzionale al Valore Pubblico o "Public Value Integration" di Giorgia Gobbo – 3. Obiettivi, soggetti, oggetto e metodologia della ricerca e 5. Buone pratiche di Public Value Integration dalle PA dei diversi comparti: discussione dei risultati della ricerca di Luca Papi – 4. Buone pratiche di Public Value Integration dalle PA dei diversi comparti: descrizione dei risultati della ricerca di Enrico Deidda Gagliardo

Public Value Integration (PVI) and the presence of enabling conditions of 4 PAs identified in previous studies as good practices for each of the 4 main sectors of the CCNL. The analysis of the data shows that similar levels of integration can correspond to different compositions of enabling conditions and different levels of sharing of integrated planning processes between PA and Stakeholders.

Afin de générer de la Valeur Publique dans des contextes caractérisés par des polycrises sociales, économiques, environnementales et/ou sanitaires, mais aussi organisationnelles et professionnelles, l'intégration de la programmation mise en œuvre à travers le Plan Intégré d'Activités et d'Organisation (PIAO) devient essentielle pour les Administrations Publiques (AP). L'article a évalué, par le biais d'une analyse documentaire, le niveau d'intégration de la valeur publique (IVP) et la présence de conditions favorables de 4 AP identifiées dans les études précédentes comme de bonnes pratiques pour chacun des 4 principaux secteurs du CCNL. L'analyse des données montre que des niveaux similaires d'intégration peuvent correspondre à différentes compositions de conditions favorables et à différents niveaux de partage des processus de planification intégrée entre l'AP et les parties prenantes.

*Autore corrispondente; email: luca.papi@unife.it
Articolo ricevuto il 10/07/2024– accettato il 16/06/2025

1. Introduzione

A valle di un percorso istituzionale (Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica DFP 2017-2021¹, dei PNA ANAC 2019 e 2022², delle Relazioni CNEL 2019-2022³) ispirato all'integrazione tra diversi ambiti dei sistemi di programmazione, il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), introdotto dal DL 80/21 e convertito con L. 113/2021, ha innovato le architetture programmatiche delle PA dei diversi comparti, integrando tre principali silos programmatici: performance, misure di gestione dei rischi (corruttivi), salute delle risorse (Deidda Gagliardo e Saporito, 2021).

L'integrazione è diventata uno snodo fondamentale per riuscire a generare Valore Pubblico (VP) (Moore 1995) negli attuali contesti esterni agli enti, connotati da policrisi sociali, economiche, ambientali e/o sanitarie e nei connessi contesti interni caratterizzati da policrisi organizzative e professionali. L'integrazione tra le tre prospettive in risposta a rischi e opportunità del contesto (Cepiku 2018) andrebbe finalizzata verso l'orizzonte del miglioramento del livello di VP esterno, ovvero di benessere economico, sociale, ambientale, sanitario, dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholder (Deidda Gagliardo 2002, 2015; Papi 2021; Papi et al. 2018) facendo leva sul livello di VP interno, ossia di salute dell'ente, da misurare tramite adeguati obiettivi e indicatori di VP.

Alla luce del quadro scientifico e normativo-istituzionale (paragrafo 2),

¹ Linee guida Dipartimento della Funzione Pubblica

² Piano Nazionale Anticorruzione 2022 - www.anticorruzione.it; Piano Nazionale Anticorruzione 2019 - www.anticorruzione.it.

³ Relazioni (cnel.it).

la ricerca si pone un duplice obiettivo (paragrafo 3), in prima istanza valutare il livello di *Public Value Integration (PVI)* di 4 PA individuate in precedenti studi quali buone pratiche per ognuno dei 4 principali comparti della Contrattazione Collettiva Nazionale sul Lavoro (CCNL) O1). L'obiettivo si articola in 3 sub-obiettivi: O1.1) valutare il livello di adeguatezza degli obiettivi e degli indicatori di VP pianificati, O1.2) valutare il livello d'integrazione del sistema di programmazione, O1.3) valutare il livello di funzionalità di quest'ultimo ai suddetti obiettivi e indicatori di VP. Il secondo obiettivo O2) intende individuare le possibili condizioni abilitanti che determinano il livello di PVI delle 4 PA osservate.

La metodologia descrittivo-esplorativa di ricerca si avvale di una "griglia" di valutazione della qualità della programmazione integrata, testata in precedenti studi su PIAO di annualità pregresse (Deidda Gagliardo et al. 2019, 2023b; Deidda Gagliardo e Saporito 2021).

La ricerca intende fornire un contributo al dibattito scientifico e istituzionale sull'integrazione dei sistemi di programmazione in direzione funzionale al raggiungimento di adeguati obiettivi e indicatori di VP evidenziando inoltre le possibili condizioni abilitanti dell'integrazione stessa (paragrafo 4). Nel paragrafo 5 si procede ad una discussione dei risultati alla luce delle differenti prospettive sul VP. Infine, nelle conclusioni vengono focalizzati i principali limiti della ricerca e disegnate possibili traiettorie evolutive.

2. Il quadro scientifico e normativo-istituzionale sull'integrazione funzionale al Valore Pubblico o "Public Value Integration"

Numerosi studiosi economico-aziendali hanno analizzato le criticità della programmazione pubblica italiana rilevando:

- 1) scarsa adeguatezza di obiettivi e indicatori (Cepiku 2018),
- 2) scarsa integrazione tra performance, risk e resource management (Bracci et al. 2018, 2020; Deidda Gagliardo 2019),
- 3) mancanza dell'orizzonte comune del benessere equo e sostenibile (Stiglitz et al. 2018) e, più in generale, del VP (Papi et al. 2020).

Come risposta alla prima criticità, le PA dovrebbero puntare all'*adeguatezza programmatica*, intesa quale presenza di caratteri strutturali, formali e contenutistici (Caramiello 1993) tali da rendere obiettivi e indicatori strumenti di guida e di accountability della gestione (Kelly et al. 2002; Mussari e Ruggiero 2010), costruendo gli stessi in forma di risposte ai rischi e alle crisi del contesto esterno ed interno agli enti, oltre che alle opportunità ivi presenti, a seguito di analisi di tipo SWOT (Puyt et al. 2023).

In risposta alla seconda criticità, le PA dovrebbero realizzare l'*integrazione programmatica*, intesa come definizione programmatica armonica, già in fase di progettazione, dei contenuti (performance, rischi, risorse), della struttura e delle modalità rappresentative degli stessi (Gobbo 2021).

Come risposta alla terza criticità, le PA dovrebbero accrescere la *funzionalità programmatica all'abilitazione, alla protezione e alla creazione di*

VP, intesa quale convergenza sinergica delle tre prospettive programmatiche verso l'orizzonte comune della generazione di VP (Deidda Gagliardo 2002, 2015; Gherardi et al. 2021; Moore 1995; Papi et al. 2018; Van Dooren 2008), ovvero del miglioramento del benessere dei cittadini di oggi, creando le condizioni per l'incremento del benessere dei cittadini di domani (Deidda Gagliardo 2002; Marcon 2011; Papi 2021; Papi et al. 2020).

Come abilitare, proteggere e creare il VP in modo integrato, così da mitigare i rischi ed evitare possibili crisi che potrebbero compromettere o ridurre la probabilità e la quantità di VP?

In generale, possiamo dire che:

- le dimensioni del Performance Management o PM (individuali e organizzative) sono le leve per creare il VP (Linee Guida DFP 1/2017, 2/2017, 3/2018, 4/2019, 5/2019, 6/2020);
- le dimensioni del Risk Management o RM sono le leve per proteggere il VP (PNA 2019 e 2022; Gobbo 2021);
- le dimensioni del Resource Management o Salute dell'ente costituiscono l'insieme dei driver per incrementare il livello di protezione e creazione di VP, e quindi possono essere considerate quali condizioni abilitanti dello stesso (Deidda Gagliardo 2019, Deidda Gagliardo et al. 2023).

Il framework della "Piramide del Valore Pubblico" (Bracci et al. 2014; Deidda Gagliardo 2002, 2015, 2019; Deidda Gagliardo et al. 2023a; Deidda Gagliardo e Papi 2019), riportato in Figura 1, considera congiuntamente le tre prospettive, spiegando come abilitare, proteggere e creare il VP in modo integrato attraverso il PIAO. Il PIAO mira a migliorare la qualità delle architetture di programmazione integrando e orientando le tre prospettive verso l'orizzonte comune della generazione di VP, da misurare tramite adeguati indicatori multidimensionali.

Figura 1 – La Piramide del Valore Pubblico quale framework portante del PIAO



Interpretando in ottica economico-aziendale quanto previsto dal d.l. 80/2021, convertito dalla l. 113/2021, e reso operativo dal d.P.R. 81/2022 e dal d.m. 132/2022, le PA dovrebbero pianificare politiche e progetti secondo la seguente logica d'integrazione funzionale al VP: *+Salute delle risorse, +Performance individuali, +Performance organizzative, -Rischi, +Valore Pubblico*. La Piramide del VP funziona secondo una logica di generazione progressiva del valore, partendo dalla base, salendo di livello in livello, trovando la sua misura sintetica nell'apice (Relazioni CNEL 2021 e 2022). Da notare, il ruolo cruciale dei Dirigenti e Dipendenti e la necessità di valutare le loro performance individuali sulla base del contributo alle performance organizzative e alle misure di gestione dei rischi, ponendo il VP al primo posto (Direttiva del Ministro Zangrillo del 28.11.2023⁴).

Alla BASE della Piramide, corrispondente alle SottoSezioni 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 del PIAO, la Salute delle risorse risponde alla domanda "come abilitare il VP?": la creazione e la protezione del VP sono abilitate dalla programmazione di azioni propedeutiche a migliorare la salute di diverse tipologie di risorse della PA, che agiscono quindi come driver del VP (Deidda Gagliardo 2019; Deidda Gagliardo et al. 2023; Papi 2021):

- Salute organizzativa (es. adeguatezza dell'organizzazione dell'ente rispetto alle strategie della governance; lavoro agile);
- Salute professionale (es. competenze del personale);
- Salute di genere (es. pari opportunità);
- Salute del clima interno (es. benessere organizzativo);
- Salute relazionale (es. rete di relazioni);
- Salute economica e finanziaria (es. solidità patrimoniale, fluidità finanziaria, equilibrio economico);
- Salute infrastrutturale (es. livelli di sicurezza e accessibilità delle strutture);
- Salute digitale (es. livello di digitalizzazione dei servizi);
- Salute informativa (es. livello di integrazione dei database).

La funzione abilitante della creazione di VP di tali tipologie di salute trova conferma nella letteratura con Bracci et al., (2021) che identificano quattro fattori abilitanti dell'integrazione. Questi permettono di ridurre le barriere al cambiamento organizzativo, riducendo quindi i costi (umani, strumentali e finanziari) inevitabilmente collegati all'introduzione di tali sistemi integrati (Bracci et al., 2021):

- la presenza di una cultura aziendale sull'integrazione;
- la definizione di ruoli e responsabilità;
- la disponibilità di sistemi di information-communication-technology (ICT);
- la disponibilità di investimenti per l'integrazione.

⁴ Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale (funzionepubblica.gov.it)

La **cultura organizzativa** rappresenta l'insieme di valori, norme e pratiche che influenzano il comportamento dei membri di un'organizzazione. Quando la cultura è orientata alla collaborazione e all'integrazione, facilita lo scambio di informazioni e la cooperazione tra i diversi dipartimenti, abbattendo l'approccio a "silos" che spesso caratterizzano le PA tradizionali. Secondo Schein (1990), la cultura organizzativa è un fattore determinante per il successo delle riforme e dei processi di cambiamento nelle organizzazioni. La promozione di una cultura orientata all'integrazione comporta la creazione di un ambiente in cui i membri si sentono incentivati a collaborare e a condividere responsabilità, sviluppando una mentalità collettiva orientata al raggiungimento degli obiettivi di VP.

La frammentazione dei **ruoli e delle responsabilità**, tipica dei modelli amministrativi tradizionali di matrice gerarchica, può causare inefficienze e ostacolare la cooperazione tra le diverse aree operative (Denhardt, Denhardt, 2000). L'autonomia operativa deve essere bilanciata con la responsabilità collettiva per il raggiungimento degli obiettivi. Questo implica una chiara assegnazione dei compiti, ma anche la possibilità di adattare i ruoli in base alle necessità strategiche e operative. Un altro elemento cruciale legato alla definizione di ruoli è la creazione di una leadership partecipativa, dove la responsabilità non è centralizzata in una singola figura, ma distribuita tra i membri di un team o tra le diverse unità organizzative. La leadership partecipativa consente un approccio collettivo alla risoluzione dei problemi e una maggiore inclusione delle competenze e delle prospettive di vari attori, favorendo l'adattamento alle sfide emergenti.

L'adozione di adeguati **sistemi ICT** è un fattore abilitante cruciale per l'integrazione che permette di ottimizzare la gestione delle risorse, migliorare la trasparenza e facilitare l'interazione con gli stakeholder interni ed esterni. Secondo Osborne et al. (2013), l'uso di strumenti tecnologici permette alle amministrazioni pubbliche di passare da un approccio meramente operativo a uno strategico, nel quale le informazioni raccolte e condivise diventano centrali per la creazione di VP.

L'adozione di strumenti tecnologici avanzati è fondamentale per garantire una gestione efficiente delle risorse e l'integrazione dei processi interni (Bovaird e Löffler 2009). Gli **investimenti per l'integrazione** ed in particolare quelli tecnologici sono un prerequisito per il passaggio a un modello di governance più trasparente e partecipativo, in cui i dati non sono solo raccolti, ma anche resi accessibili agli stakeholder interni ed esterni. Questo migliora inoltre la capacità delle organizzazioni di gestire i propri processi, ma anche la fiducia e la legittimazione democratica da parte dei cittadini (Bovaird e Löffler 2009).

Come riportato in Tabella 1, tali fattori abilitanti possono essere concettualmente ricondotti ad una o più delle tipologie di salute sopra elencate.

Tabella 1 – Relazione tra fattori abilitanti dell'integrazione e tipologie di salute organizzative

Fattore abilitante	Tipologia salute
Presenza di una cultura aziendale sull'integrazione	Salute professionale (formazione), del clima interno
Definizione di ruoli e responsabilità	Salute organizzativa, professionale (reclutamento e lavoro agile), relazionale
Disponibilità di sistemi di Information Communication Technology (ICT)	Salute informativa, digitale (inclusa infrastrutturale non fisica)
Disponibilità di investimenti per l'integrazione	Salute economica e finanziaria, Infrastrutturale fisica

Fonte: ns elaborazione

Nei *livelli intermedi* della Piramide, corrispondenti alle sottosezioni 2.2 e 2.3 del PIAO, gli obiettivi e gli indicatori di performance agiscono come leva di creazione del VP, mentre le misure di mitigazione dei rischi e i relativi indicatori agiscono come leve di protezione del VP. Da un lato, per creare VP occorre che le unità organizzative perseguano le performance organizzative erogando servizi o svolgendo funzioni (regolazione, trasferimento, ecc.) di qualità, con il contributo delle performance individuali dei dirigenti e dipendenti coinvolti. Il conseguimento delle performance dovrebbe, però, essere funzionale ad un miglioramento del benessere dei cittadini per evitare di inseguire in modo autoreferenziale e scomposto le molteplici performance. Risulta necessario finalizzare le attività delle unità organizzative in funzione dell'incremento della qualità di vita della collettività rispetto alla situazione di partenza (Papi et al. 2020). Dall'altro lato, per proteggere direttamente le performance e indirettamente il VP (Capaldo et al. 2018; Gobbo 2021; Hinna et al. 2018; Rana et al. 2019) dai rischi e dagli effetti delle policrisi (Esposito e Ricci 2015), occorre costruire sistemi di RM integrati (Power 2009) con gli obiettivi di performance e di VP (Thompson e Rizova 2015). Infatti, la gestione dei rischi migliora le performance, perché fornisce informazioni utili ad assumere decisioni migliori. L'integrazione tra PM e RM nelle PA è un tema poco indagato dalla letteratura accademica, anche in considerazione del fatto che i sistemi di RM nel pubblico sono spesso adottati volontariamente e sulla base di soft regulation (Kolisovas e Andrius 2011), sebbene si registri un crescente interesse nell'ultimo decennio (Capaldo et al. 2018; Rana et al. 2019). Alcuni autori (Bracci et al. 2020; Gobbo 2021), adottando un approccio process-based, propongono un sistema integrato tra PM e RM nel quale i rispettivi processi rappresentano il volano dell'integrazione (Palermo 2011).

Nel vertice della Piramide del VP, corrispondente alla SottoSezione 2.1, troviamo il VP, che funge da orizzonte dell'intera architettura programmatica. Il VP è un concetto caleidoscopico nella letteratura scientifica (Alford 2002; Bozeman 2007; Bracci et al. 2014; Deidda Gagliardo

2002, 2015; Moore 1995; O'Flynn 2007; Poddighe e Deidda Gagliardo 2011; Stoker 2006; Talbot 2008) che nel presente lavoro è considerato secondo tre diverse prospettive: la prospettiva della PA, la prospettiva degli stakeholder e una prospettiva congiunta (si veda Figura 2).

Figura 2 – Il concetto di Valore Pubblico



Secondo la "**prospettiva della PA**", il *valore pubblico* va inteso in senso ampio come *valore dei valori* ed è composto dal Valore Pubblico Esterno e dal Valore Pubblico Interno. Nel VP in senso ampio gli impatti interni sono funzionali al miglioramento delle prestazioni, a loro volta funzionali al miglioramento degli impatti esterni. Il VP può essere misurato da un indicatore composito che aggrega le diverse dimensioni del benessere interno ed esterno (Deidda Gagliardo 2015; Papi et al. 2018):

- **VALORE PUBBLICO ESTERNO** (o VP in senso stretto): **IMPATTO MEDIO** generato dalle politiche e dai progetti della PA sul livello di **BENESSERE COMPLESSIVO e MULTIDIMENSIONALE** (economico, sociale, ambientale e sanitario) di cittadini, imprese e altri stakeholder. In poche parole: il VP esterno è l'"*impatto degli impatti*", cioè il livello di benessere multidimensionale aggiuntivo (es., contemporaneamente sociale, ambientale ed economico, come l'aumento del n. di laureati occupati entro 1 anno dalla laurea in imprese a basso inquinamento che garantiscono buoni stipendi all'ingresso).
- **VALORE PUBBLICO INTERNO**: livello di **SALUTE AMMINISTRATIVA** o delle risorse organizzative, di clima e di genere, professionali, infrastrutturali, digitali, economico-finanziarie dell'ente. Il VP interno è funzionale al VP esterno facendo leva sulla riduzione dei rischi e sul miglioramento delle performance: in altre parole, la presenza di adeguati livelli di quantità e qualità delle risorse dell'en-

te abilita la sua capacità di proteggerlo dai rischi e di aumentare la trasparenza, di migliorarne i livelli di efficienza e di efficacia, favorendo infine la generazione di impatti positivi sul benessere degli stakeholder esterni.

Secondo la "**prospettiva degli stakeholder**", il VALORE PUBBLICO RICONOSCIUTO è il livello di benessere multidimensionale riconosciuto da cittadini, imprese e altri stakeholder tramite opportune analisi delle loro preferenze espresse o latenti.

In una **prospettiva congiunta tra PA e stakeholder**, il VP può essere inteso come VALORE PUBBLICO CONDIVISO, cioè come livello di benessere multidimensionale progettato e valutato insieme a cittadini, imprese e altri stakeholder attraverso percorsi partecipativi.

3. Obiettivi, soggetti, oggetto e metodologia della ricerca

Alla luce del quadro scientifico e normativo-istituzionale, la ricerca si pone un duplice obiettivo:

O1) *valutare il livello di PVI di 4 PA individuate in studi precedenti, di seguito citati, quali buone pratiche per ognuno dei 4 principali comparti della CCNL. Tale obiettivo si articola in 3 sub-obiettivi:*

- O1.1) *valutare il livello di **adeguatezza** degli obiettivi e degli indicatori di VP pianificati;*
- O1.2) *valutare il livello d'**integrazione** della programmazione;*
- O1.3) *valutare il livello di **funzionalità** della programmazione integrata ai suddetti obiettivi e indicatori di VP.*

O2) *individuare le possibili condizioni abilitanti che determinano il livello di PVI delle 4 PA osservate.*

Per circoscrivere il campo di osservazione e consentire un'analisi di profondità, i **soggetti** analizzati nella ricerca sono 4 PA, una per ognuno dei 4 principali comparti della CCNL, scelte per il livello di innovatività, intesa come capacità delle PA di costruire il PIAO seguendo i principi del framework della Piramide del Valore Pubblico (Deidda Gagliardo e Saporito, 2021). L'innovatività, in questo contesto, è quindi in termini di integrazione funzionale che considera le tre prospettive (performance, rischi e salute delle risorse) per generare, proteggere e abilitare Valore Pubblico per gli stakeholder. La selezione delle quattro amministrazioni analizzate si basa su precedenti studi scientifici e operativi che hanno evidenziato tale carattere di innovatività nella stesura e implementazione del PIAO:

- Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), per il comparto Funzioni centrali (Relazione CNEL 2022⁵). Il MUR è competente su Università, Ricerca e AFAM. Istituito nel 2020, ha sede a Roma, conta 5 direttori generali, 29 dirigenti e 271 dipendenti al 31.12.2023. Il PIAO del MUR 2024-2026 è progettato secon-

⁵ Relazione Servizi PA 2022 (cnel.it).

do una logica di integrazione funzionale delle tre prospettive e adotta un approccio integrato per tutti i settori programmatori, superando quindi la logica dei "silos", permettendo una visione olistica e una sinergia tra gli obiettivi di performance, i rischi e la salute delle risorse. Gli obiettivi di Valore Pubblico del MUR sono articolati in sei grandi aree, cinque rivolte verso l'esterno (PNRR, Offerta Formativa, Indirizzo e Risorse, Ricerca, Internazionalizzazione e Comunicazione) e una interna (Salute delle Risorse).

- Università di Ferrara (UNIFE), per il comparto Istruzione e Ricerca (Deidda Gagliardo et al., 2021). UNIFE è un'Università di grandi dimensioni (28.000 studenti) competente su Didattica, Ricerca e III° Missione. Istituita nel 1391, ha sede a Ferrara e conta 6 dirigenti (3 in aspettativa), 27 Elevate Professionalità, e 521 dipendenti appartenenti al Personale Tecnico Amministrativo al 31.12.2023. Il PIAO di UNIFE adotta una logica di integrazione funzionale al Valore Pubblico con un'integrazione verticale tra i vari livelli della programmazione (strategico, operativo, di mandato) e una orizzontale tra obiettivi di performance, misure anticorruzione e trasparenza, bilancio e risorse umane. UNIFE ha adottato un criterio di selettività e semplificazione nel suo PIAO, riducendo il numero di obiettivi di Valore Pubblico e strategie rispetto agli anni precedenti con indicatori sia sintetici che analitici per misurare l'impatto delle strategie attuative sugli obiettivi di Valore Pubblico. UNIFE ha istituito un "Integration Team" funzionale e tematico che coinvolge responsabili delle diverse sezioni del PIAO, nonché stakeholder esterni.
- Provincia Autonoma di Trento (PAT), per il comparto Funzioni Locali (Rapporto FORMEZ 2023). La PAT è competente su ambiti sociali, economici, ambientali e sanitari relativi al territorio provinciale trentino. Istituita nel 1948, ha sede a Trento, conta 13 dirigenti generali, 213 dirigenti non generali (compresi quelli scolastici) e 5.163 dipendenti (di cui 4.393 presso strutture provinciali) al 31.12.2023. Il piano adotta un approccio per migliorare il benessere complessivo, integrando la gestione della performance con la protezione e l'abilitazione del valore pubblico. Ciò include l'uso di indicatori di performance per valutare e migliorare l'efficacia dell'attività consiliare, come la digitalizzazione delle procedure e la trasparenza, in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda ONU 2030. Il PIAO della PAT include misure specifiche per la gestione dei rischi, sia a livello di anticorruzione sia nella riduzione della discrezionalità in alcune decisioni sensibili per i cittadini, come parte integrante della protezione del valore pubblico.

- Un Istituto Zooprofilattico Sperimentale italiano (IZS), per il comparto Sanità (ForumPA 2023⁶). IZS è competente su sanità e benessere animale, sicurezza alimentare, salute umana, prevenzione dai rischi ambientali, ricerca, formazione. Istituito nel 1921, ha sede a Brescia, conta 121 dirigenti e 496 dipendenti al 31.12.2023. Il PIAO di IZS considera il concetto di benessere complessivo e multidimensionale integrando le diverse dimensioni per la creazione del Valore Pubblico. Particolare attenzione viene posta alla semplificazione e digitalizzazione, finalizzati a rendere più efficienti i processi amministrativi, tecnici e scientifici.

Oggetto della ricerca sono i PIAO 2024-2026 delle PA selezionate, pubblicati sui propri siti e sul portale PIAO del DFP.

Da quanto scritto, scaturiscono due quesiti di ricerca

(RQ1): *Qual è il livello di PVI delle 4 PA osservate? A sua volta scomponibile in 3 sub-quesiti:*

- RQ1.1) *Qual è il livello di adeguatezza degli obiettivi e indicatori di VP pianificati nei PIAO 2024-2026 di MUR, UNIFE, PAT e IZS?*
- RQ1.2) *Qual è il livello d'integrazione della programmazione di MUR, UNIFE, PAT e IZS?*
- RQ1.3) *Qual è il livello di funzionalità della programmazione integrata ai suddetti obiettivi e indicatori di VP pianificati da MUR, UNIFE, PAT e IZS?*

(RQ2): *Quali sono le possibili condizioni abilitanti che determinano il livello di PVI delle 4 PA osservate?*

La ricerca intende rispondere a tali quesiti, adottando una **metodologia** descrittivo-esplorativa (Chicchi 2012; Creswell 1998). In tale ambito sono state condotte analisi documentali (Corbetta, 1984) ricorrendo a griglie di valutazione finalizzate a rilevare, rispettivamente, il livello di qualità dell'integrazione (RQ1) e la presenza di fattori abilitanti dell'integrazione (RQ2). Con riferimento al primo quesito di ricerca è stata adottata una "**Griglia di valutazione della qualità della programmazione integrata (c.d. PIAO)**" (Deidda Gagliardo et al. 2023b; Deidda Gagliardo e Saporito 2021; Yu et al. 2011), già testata in precedenti studi sui PIAO 2022-2024, al fine di valutare i livelli di adeguatezza, integrazione e funzionalità al VP dei PIAO 2024-2026 di MUR, UNIFE, PAT, IZS.

La griglia, nella versione completa (Deidda Gagliardo et al. 2023), si basa su 10 criteri di qualità dei PIAO (vedi Figura 3).

⁶ Dal PIAO al Report integrato: buone pratiche di pianificazione e monitoraggio del Valore Pubblico dai diversi comparti - FPA (forumpa.it).

Figura 3 – I 10 criteri di qualità dei PIAO



Tra i 10 criteri, ai fini della ricerca, ci si è focalizzati sui soli criteri 3, 4, 5, perché letti insieme consentono una valutazione del livello di "Integrazione funzionale al VP" o "PVI":

- Criterio 3) **adeguatezza**, con riferimento ai soli obiettivi e indicatori di VP: s'intende la presenza di requisiti di qualità sia degli obiettivi di VP (es. coerenza a monte con l'analisi di contesto e a valle con le strategie attuative), sia degli indicatori (utilizzo di parametri multidimensionali d'impatto, presenza di formula, baseline, target e fonte).
- Criterio 4) **integrazione** verticale, ossia sviluppo sequenziale discendente tra i contenuti dei diversi livelli del PIAO (alto-VP; intermedio-performance; base-risorse) (Deidda Gagliardo et al. 2023b); integrazione orizzontale, cioè tra le diverse viste di uno stesso livello programmatico: ad es., tra PM e Corruption RM contenute nel livello intermedio del PIAO (Arena et al. 2017; Bracci et al. 2018; Gobbo 2021).
- Criterio 5) **funzionalità**, di ogni azione di miglioramento della salute (SottoSezioni 3.1, 3.2, 3.3, 3.4), di ogni misura anticorruzione (SottoSezione 2.3), di ogni obiettivo di performance (SottoSezione 2.2), **ad un preciso obiettivo di Valore Pubblico pianificato** (SottoSezione 2.1). Per fugare ogni ambiguità, precisiamo che l'integrazione si riferisce al rapporto di mera coerenza tra diversi contenuti del PIAO (es. integrazione tra un obiettivo di performance e le misure anticorruzione a sua protezione), mentre la funzionalità al VP si riferisce all'esistenza di un rapporto ser-

vente di ogni contenuto del PIAO rispetto ad un esplicito obiettivo di VP pianificato (es. la programmazione del reclutamento di profili sulla transizione green funzionali ad un obiettivo di VP di miglioramento della sostenibilità ambientale).

Ognuno dei 3 criteri viene valutato sulla base di *10 requisiti o item di qualità*, la cui presenza in forma completa determina un livello pari a 100/100. Assumendo che ognuno dei 3 criteri abbia la stessa rilevanza, ovvero in assenza di ponderazione tra gli stessi, l'indicatore sintetico della "PVI" è ottenuto come media aritmetica semplice dei 3 criteri che quindi presentano un peso singolo pari a 1/3. La griglia contiene un totale di requisiti obbligatori pari a $k=30$. La valutazione del livello di qualità viene effettuata tramite variabili dicotomiche (o dummy): all'interno di ogni criterio. La presenza di un requisito equivale all'inserimento del numero 1, mentre lo 0 è selezionato dal valutatore in caso di assenza del requisito. Ne consegue che, per ognuno dei criteri dicotomici, un valore dell'intero criterio di qualità (es. integrazione) pari a 0 corrisponde all'assenza di tutti i requisiti all'interno del PIAO, mentre un valore pari 100 va letto in termini di presenza di tutti e 10 i requisiti. Per mitigare la soggettività dei valutatori, ogni item dicotomico è stato accompagnato da una domanda guida e da una nota metodologica. Per il solo criterio dell'adeguatezza, sono stati inseriti anche elementi quantitativi (es. numero degli obiettivi di VP, numero degli indicatori di impatto, ecc.). Dal punto di vista procedurale, il coordinatore della ricerca ha elaborato una strategia di double blind evaluation. I 2 valutatori hanno lavorato in 2 settimane, a maggio 2024. La valutazione finale della qualità complessiva di ogni PIAO è stata ottenuta come media aritmetica delle due valutazioni. Per mitigare il rischio di un'eccessiva discrepanza tra valutazioni, si è utilizzato un approccio data-driven, osservando la distribuzione delle distanze delle valutazioni e individuando valori "anomali". In presenza di eccessiva discrepanza, il coordinatore ha effettuato una valutazione di seconda istanza.

Tabella 2 – I requisiti o item del criterio di qualità "3) Adeguatezza"

ITEM		DOMANDA
3.1	OBIETTIVI DI VP	L'ente pianifica espliciti OBIETTIVI DI VALORE PUBBLICO?
3.2		L'ente pianifica OBIETTIVI STRATEGICI?
3.3		Gli obiettivi strategici sono diversi dagli Obiettivi di Valore Pubblico?
3.4		Gli Obiettivi di Valore Pubblico sono formulati in risposta all'ANALISI DI CONTESTO?
3.5		Agli Obiettivi di Valore Pubblico sono associati degli STAKEHOLDERS?
3.6	INDICATORI DI VP	Gli Obiettivi di Valore Pubblico sono misurati tramite INDICATORI?
3.7		Per gli indicatori di IMPATTO è esplicitata la FORMULA?
3.8		Per gli indicatori di IMPATTO è misurata la BASELINE?
3.9		Per gli indicatori di IMPATTO è misurato il TARGET pluriennale?
3.10		Per gli indicatori di IMPATTO è dichiarata la FONTE?

Tabella 3 – I requisiti o item del criterio di qualità “4) Integrazione”

ITEM	DOMANDA
4.1	Gli OBIETTIVI DI VALORE PUBBLICO sono pianificati come risposta alle criticità/opportunità del CONTESTO?
4.2	Le STRATEGIE sono pianificate come attuazione degli OBIETTIVI DI VALORE PUBBLICO?
4.3	Gli OBIETTIVI OPERATIVI SPECIFICI sono programmati come attuazione delle STRATEGIE?
4.4	Le AZIONI DI SVILUPPO ORGANIZZATIVO sono integrate con gli Obiettivi Operativi e/o con gli Obiettivi di Valore Pubblico?
4.5	Le AZIONI ORGANIZZATIVE AGILI sono integrate con gli OBIETTIVI OPERATIVI e/o con gli Obiettivi di Valore Pubblico?
4.6	Le AZIONI PROFESSIONALI DI RECLUTAMENTO/PROGRESSIONI sono integrate con gli OBIETTIVI OPERATIVI e/o con gli Obiettivi di Valore Pubblico?
4.7	Le AZIONI PROFESSIONALI DI FORMAZIONE sono integrate con gli OBIETTIVI OPERATIVI e/o con gli Obiettivi di Valore Pubblico?
4.8	Le MISSIONI e/o i PROGETTI del PNRR sono integrati con gli OBIETTIVI DI VALORE PUBBLICO?
4.9	Le MISURE DI GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI E DELLA TRASPARENZA sono programmate in modo integrato con gli OBIETTIVI OPERATIVI?
4.10	Per ogni OBIETTIVO è indicato il BUDGET a disposizione? [Obiettivi di VP e/o Strategici]

Tabella 4 – I requisiti o item del criterio di qualità “5) Funzionalità” al Valore Pubblico

ITEM	DOMANDA
5.1	Le STRATEGIE sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.2	Gli OBIETTIVI OPERATIVI SPECIFICI sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.3	Gli OBIETTIVI OPERATIVI TRASVERSALI sulla SEMPLIFICAZIONE sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.4	Gli OBIETTIVI OPERATIVI TRASVERSALI sulla DIGITALIZZAZIONE sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.5	Gli OBIETTIVI OPERATIVI TRASVERSALI sulla PIENA ACCESSIBILITÀ sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.6	Gli OBIETTIVI OPERATIVI TRASVERSALI di PARI OPPORTUNITÀ ed EQUILIBRIO DI GENERE sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.7	Le misure di gestione dei RISCHI CORRUTTIVI e della TRASPARENZA sono FUNZIONALI alla protezione del Valore Pubblico?
5.8	Le AZIONI DI SVILUPPO ORGANIZZATIVO sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.9	Le AZIONI ORGANIZZATIVE AGILI sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?
5.10	Le AZIONI PROFESSIONALI DI RECLUTAMENTO/PROGRESSIONI E FORMAZIONE sono FUNZIONALI alla creazione di Valore Pubblico?

Con riferimento al secondo quesito di ricerca è stata indagata la presenza dei 4 fattori abilitanti per l'integrazione considerati nel presente studio mediante una griglia. Ognuno dei 4 fattori abilitanti è articolato in 4 item (Tabella 5), la cui presenza in forma completa determina un livello pari a 100/100. La valutazione del livello di presenza di tali fattori viene effettuata tramite variabili dicotomiche (o dummy): all'interno di ogni fattore abilitante, la presenza di un item equivale all'in-

serimento del numero 1, mentre lo 0 è selezionato dal valutatore in caso di assenza dell'item.

Tabella 5 – Gli item dei fattori abilitanti per l'integrazione

Fattore abilitante	Item
1. Cultura organizzativa sui temi dell'integrazione	1.1 Presenza di cultura aziendale in tema di misurazione e rendicontazione degli impatti multidimensionali, ossia Valore Pubblico
	1.2 Organizzazione di percorsi formativi sull'integrazione
	1.3 Percorsi formativi su temi di stakeholder engagement
	1.4 Presenza di elementi informativi che denotano la consapevolezza sull'importanza del Valore Pubblico
2. Definizione di ruoli e responsabilità sull'integrazione	2.1 Processi interni dell'organizzazione finalizzati alla raccolta di dati per la programmazione aziendale
	2.2 Definizione chiara delle modalità del processo di integrazione
	2.3 Individuazione di un responsabile del processo di integrazione
	2.4 Costituzione di un team multifunzionale
3. Adozione di adeguati sistemi organizzativi	3.1 Sistemi informativi
	3.2 Sistema delle informazioni interne ed esterne
	3.3 Sistema di programmazione e controllo
	3.4 Ottimizzazione dei processi interni per migliorare il servizio agli utenti
4. Investimenti per l'integrazione	4.1 Coerenza con le priorità politiche
	4.2 Coerenza con il ciclo di programmazione di bilancio
	4.3 Investimenti in software per l'integrazione
	4.4 Investimenti in infrastrutture fisiche per l'integrazione

4. Buone pratiche di Public Value Integration dalle PA dei diversi comparti: descrizione dei risultati della ricerca

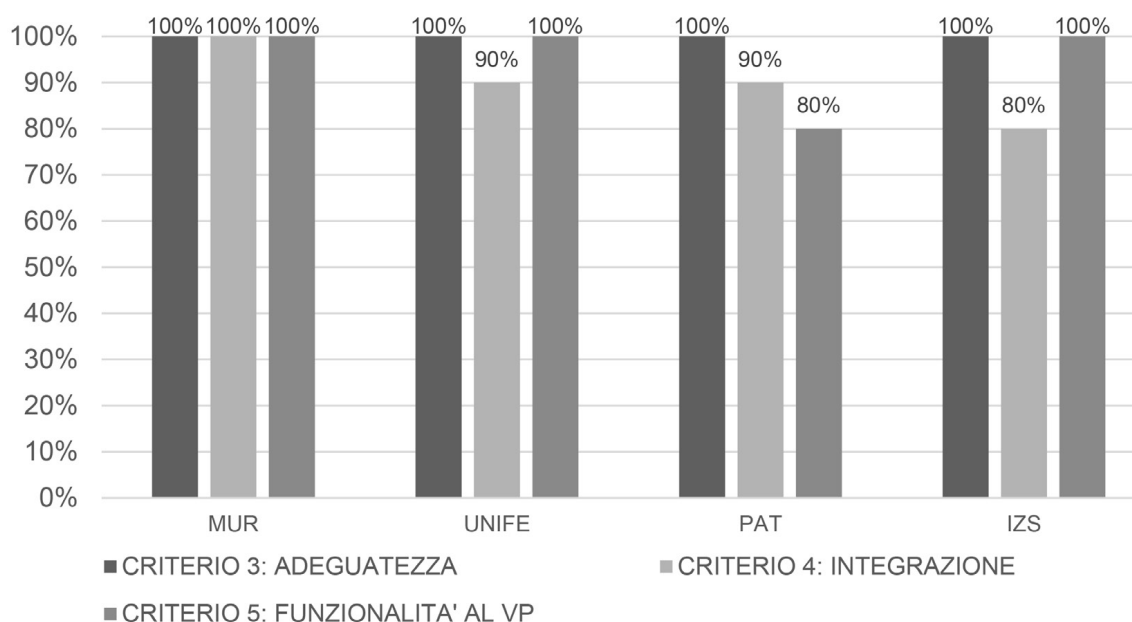
Nell'esposizione dei risultati si seguono tre traiettorie di analisi:

- prima una *traiettoria lineare, di analisi del livello generale di PVI, dei 3 livelli specifici dei 3 requisiti di qualità e dei fattori abilitanti* di ogni PA indagata;
- poi una *traiettoria trasversale* (Fattore 2005), *di analisi comparativa del livello di qualità di casi multipli* (Yin 2014) e dei *fattori abilitanti*, tenendo conto delle caratteristiche di PA appartenenti a diversi comparti, al fine di individuare punti di forza e aree di miglioramento sia comuni che specifiche.

Partiamo dalla **traiettoria lineare di analisi**.

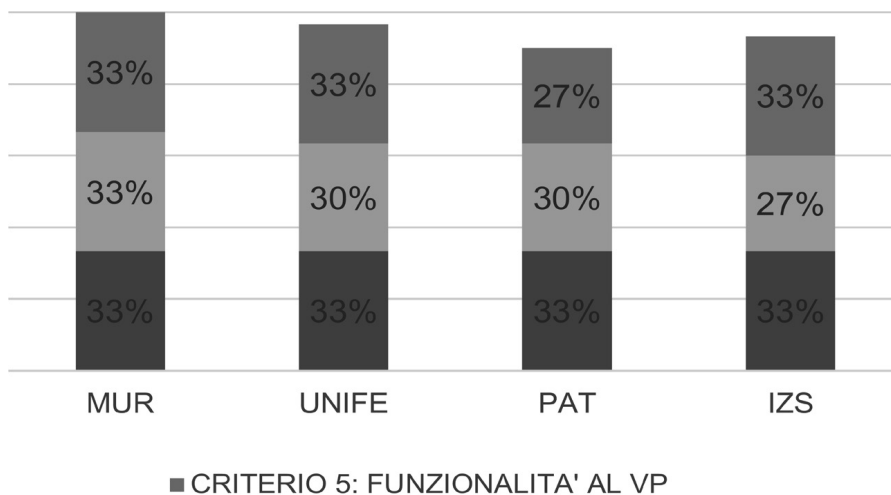
Di seguito, si descrive il livello specifico di Adeguatezza, Integrazione e Funzionalità e generale di PVI di ognuna delle PA analizzate (Figura 4).

Figura 4 – Analisi lineare dei livelli di Adeguatezza, Integrazione e Funzionalità



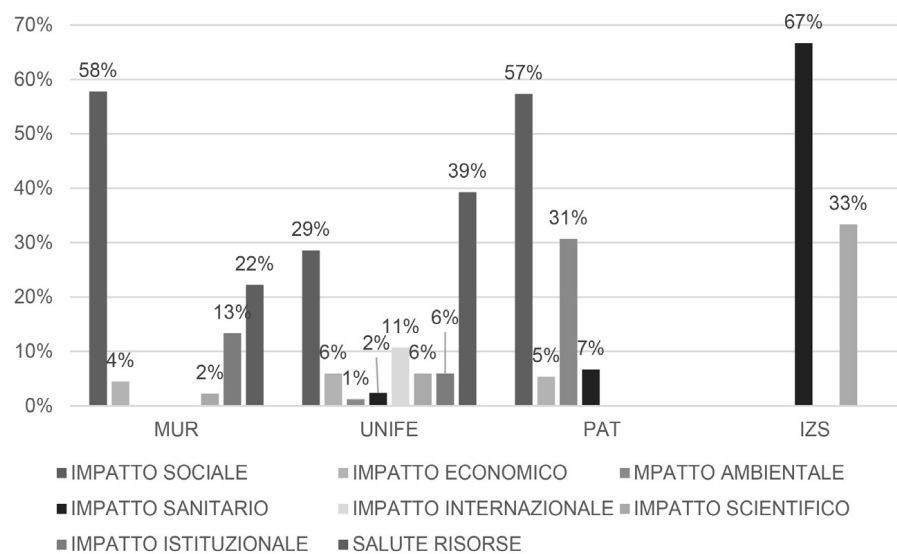
Il MUR presenta livelli di adeguatezza, d'integrazione e di funzionalità al VP pari al 100%, ottenendo un livello di PVI uguale al 100%. Si riporta uno stralcio di un'autovalutazione del MUR tratto dal PIAO 2024-2026, che restituisce le dimensioni quantitative di tali livelli. UNIFE registra un livello di adeguatezza del 100%, di integrazione pari al 90% (i progetti del PNRR NON sono integrati con gli obiettivi di VP, se non con riferimenti generici e sono presentati in forma descrittiva a sé stante), di funzionalità al VP pari al 100%, con una PVI totale pari al 96,6%. Di seguito si riproduce uno stralcio dell'autovalutazione dell'Ateneo tratto dal PIAO 2024-2026. La PAT ha un livello di adeguatezza del 100%, d'integrazione pari al 90% (NON è indicato il BUDGET a disposizione per i singoli obiettivi di VP), di funzionalità pari all'80% (né gli obiettivi operativi sulla piena accessibilità, né quelli sulle pari opportunità sono funzionali alla creazione di VP), ottenendo un livello di PVI pari al 90%. IZS raggiunge un'adeguatezza pari al 100%, un'integrazione pari all'80% (i progetti PNRR NON sono integrati con gli obiettivi di VP, ma solo presentati in forma descrittiva; NON è indicato il BUDGET a disposizione per i singoli obiettivi di VP), una funzionalità al VP al 100%, ottenendo un livello di PVI pari al 93,3% (Figura 5).

Figura 5 – Analisi lineare dei livelli di PVI



Facendo un focus sull'adeguatezza degli indicatori d'impatto emergono interessanti evidenze (Figura 6).

Figura 6 – Analisi lineare dei livelli di adeguatezza degli indicatori di impatto

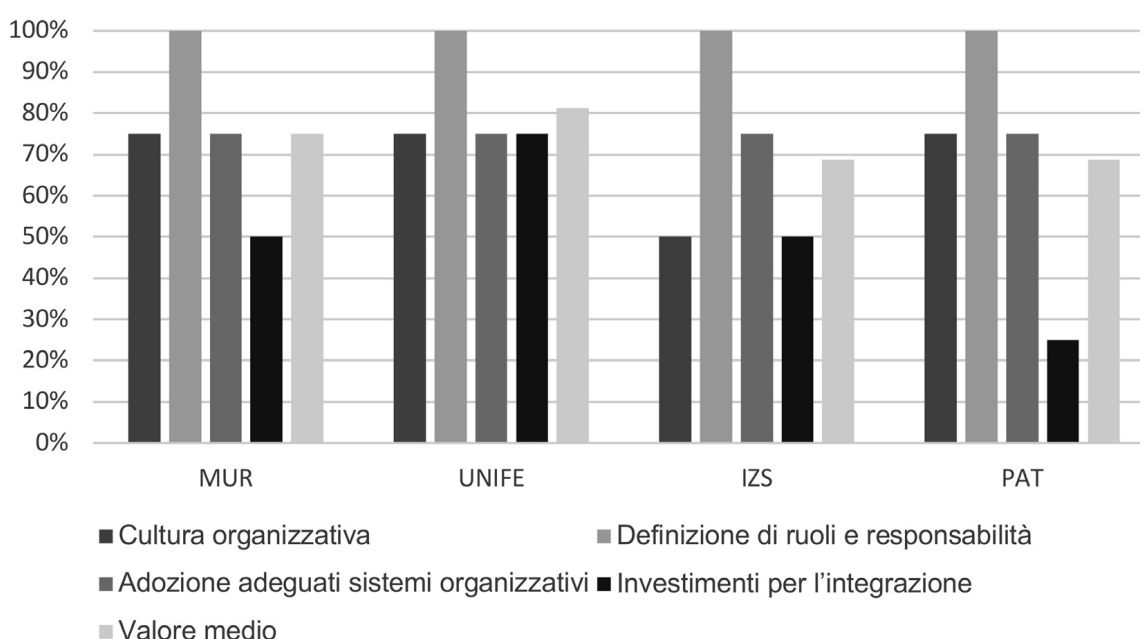


Tra i 45 indicatori di impatto del MUR, prevalgono quelli di impatto esterno sociale (58%), seguiti dagli indicatori di impatto interno o di salute delle risorse (22%) poiché 1 dei 6 obiettivi di VP, denominato proprio "salute delle risorse", è di tipo interno. Tra gli 84 indicatori di impatto di UNIFE, prevalgono quelli di salute delle risorse (39%), seguiti da quelli di impatto esterno sociale (29%). Tra i 75 indicatori di impatto della PAT prevalgono quelli di impatto esterno sociale (57%), segui-

ti da quelli ambientali (31%) a significare lo sforzo di sostegno sociale e di sostenibilità ambientale dell'amministrazione. Tra i 12 indicatori di impatto esterno di IZS prevalgono quelli sanitari (67%), completati da quelli scientifici (33%) a testimoniare la doppia mission sanitaria e scientifica dell'Istituto.

Passando all'analisi lineare dei fattori abilitanti dell'integrazione si riportano di seguito i valori specifici ottenuti da ogni PA con riferimento ai singoli fattori (Figura 7).

Figura 7 – Analisi lineare dei fattori abilitanti dell'integrazione



Il MUR presenta una buona presenza dei fattori abilitanti per l'integrazione all'interno del PIAO 2024-2026, pari al 75%, osservando la presenza di tutti gli item relativi al Fattore 2 (Definizione di ruoli e di responsabilità), la presenza di 3 item su 4 relativamente ai Fattori 1 (Cultura organizzativa) e 3 (Adozione di adeguati sistemi organizzativi) ed infine la presenza di 2 su 4 item relativamente al Fattore 4 (Investimenti per l'integrazione). Relativamente al primo fattore abilitante dell'analisi documentale emerge una chiara volontà dell'ente di promuovere la cultura del Valore Pubblico, anche attraverso l'organizzazione di eventi informativi volti a diffondere il PIAO (PIAO 2024-2026 MUR, pagg. 30-32, 76). La presenza del secondo fattore abilitante (Definizione di ruoli e responsabilità) si ravvisa dalla chiara definizione, già all'interno della sezione iniziale dedicata alla presentazione del PIAO, del processo di integrazione, dalla formalizzazione dell'integration team ossia una task force di responsabili delle varie sezioni del PIAO, coordinate da un re-

sponsabile dell'intero processo di redazione del PIAO supportato a sua volta da un coordinato scientifico (PIAO 2024-2026 MUR, pagg. 13-14). Il fattore 3 (Adozione di adeguati sistemi informativi) si rileva in diversi contenuti del PIAO 2024-2026; infatti, l'ente ha avviato, tra le altre, una strategia di semplificazione e digitalizzazione dei processi volta a sviluppare una mappatura integrata degli stessi (PIAO 2024-2026 MUR, pag. 58). L'ente inoltre ha definito specifiche strategie di rafforzamento della comunicazione esterna ed interna nonché linee di miglioramento delle misurabilità degli indicatori all'interno di un rinnovato sistema di programmazione e controllo (PIAO 2024-2026 MUR, pagg. 10, 20, 32-35, 53-55). Infine, con riferimento al fattore 4 (Investimenti per l'integrazione) si rileva un'adeguata coerenza del processo di pianificazione con le priorità politiche definite dal Ministro nell'ambito dell'Atto di indirizzo nel quale viene data evidenza, anche mediante tabelle sinottiche, del rapporto tra priorità politiche e obiettivi di Valore Pubblico. Quest'ultimi inoltre sono definiti in coerenza con il ciclo di programmazione di bilancio (PIAO 2024-2026 MUR, pagg. 4, 19).

UNIFE presenta una buona presenza dei fattori abilitanti per l'integrazione all'interno del PIAO 2024-2026, pari all'81%, osservando la presenza di tutti gli item relativi al Fattore 2 (Definizione di ruoli e di responsabilità) e la presenza di 3 item su 4 relativamente ai Fattori 1 (Cultura organizzativa), 3 (Adozione di adeguati sistemi organizzativi) e 4 (Investimenti per l'integrazione). Relativamente al primo fattore abilitante, dell'analisi documentale emerge una cultura aziendale avanzata in tema di definizione e misurazione del Valore Pubblico per la cui formalizzazione l'ente ricorre alla Piramide del Valore Pubblico (Deidda Gagliardo, 2002, 2015) (PIAO 2024-2026 UNIFE, pagg. 41-42, 106). Tale consapevolezza sul tema del Valore Pubblico è anche frutto di specifiche attività formative sul tema stesso. La presenza del secondo fattore abilitante (Definizione di ruoli e responsabilità) si ravvisa dalla chiara definizione del processo di integrazione, dalla formalizzazione di un integration team trasversale (PIAO 2024-2026 UNIFE, pagg. 12-14). Gli item del fattore 3 (Adozione di adeguati sistemi informativi) sono esplicitati nell'ottimizzazione dei processi interni grazie ad una elevata digitalizzazione dei servizi agli studenti e nello sviluppo di una mappatura integrata dei processi per la quale l'ente si è anche dotato di un applicativo per condividere in tempo reale le informazioni raccolte relativamente alla mappatura stessa. Dal punto di vista dei sistemi di programmazione e controllo, anche questi risultano avanzati nell'ente, il quale si dota di un'architettura di programmazione e controllo integrata tra i livelli programmatici (PIAO 2024-2026 UNIFE, pagg. 4-6, 31-40). Infine, con riferimento al fattore 4 (Investimenti per l'integrazione) si rileva un'adeguata coerenza del processo di pianificazione con le priorità politiche definite dal Piano di Mandato della Magnifica Rettore nel quale viene data evidenza, anche mediante tabelle sinottiche, del rapporto tra le 15 mis-

sioni di mandato e i 4 obiettivi di Valore Pubblico. Quest'ultimi inoltre sono definiti in coerenza con il ciclo di programmazione di bilancio (PIAO 2024-2026 MUR, pagg. 17-18, 45).

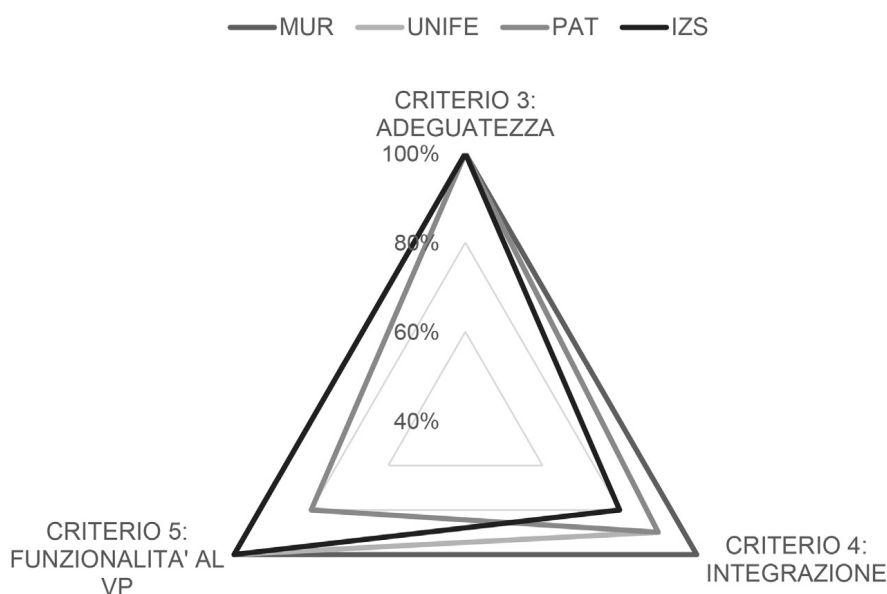
IZS presenta un livello di fattori abilitanti per l'integrazione all'interno del PIAO 2024-2026 pari al 69%, osservando la presenza di tutti gli item relativi al Fattore 2 (Definizione di ruoli e di responsabilità), la presenza di 3 item su 4 relativamente al Fattore 3 (Adozione di adeguati sistemi organizzativi) e la presenza di due item su 4 relativamente al fattore 1 (Cultura organizzativa) e 4 (Investimenti per l'integrazione). Relativamente al primo fattore abilitante, dell'analisi documentale emerge, anche per questo caso studio, una cultura aziendale avanzata in tema di definizione e misurazione del Valore Pubblico. L'ente, partendo dalla metodologia di misurazione proposta dal CERVAP, ha sviluppato una metodologia di misurazione basata sulla media degli indicatori normalizzati, che riporta integralmente in un allegato dedicato del PIAO (PIAO 2024-2026 IZS, pagg. 38-41, Allegato A3). La presenza del secondo fattore abilitante (Definizione di ruoli e responsabilità) si ravvisa dalla chiara definizione del processo di integrazione, dalla formalizzazione di un integration team multifunzionale (PIAO 2024-2026 IZS, pagg. 8-9). Gli item del fattore 3 (Adozione di adeguati sistemi informativi) sono esplicitati nell'ottimizzazione dei processi interni grazie ad una duplice strategia di digitalizzazione e semplificazione intesa non solo come snellimento dell'azione amministrativa ma anche come mezzo per creare un'amministrazione più efficiente. Dal punto di vista dei sistemi di programmazione e controllo, anche questi risultano avanzati nell'ente, il quale si dota di un'architettura di programmazione e controllo integrata tra i livelli programmatici (PIAO 2024-2026 UNIFE, pagg. 8, 59-60). Infine, con riferimento al fattore 4 (Investimenti per l'integrazione) si rileva un'adeguata coerenza del processo di pianificazione con le priorità politiche definite dal Piano di Pluriennale delle attività e con il ciclo di programmazione di bilancio (PIAO 2024-2026 MUR, pagg. 35, 52).

La PAT presenta un livello di fattori abilitanti per l'integrazione all'interno del PIAO 2024-2026 pari al 63%, osservando la presenza di 3 item su 4 relativi ai fattore 1 (Cultura organizzativa), 2 (Definizione di ruoli e di responsabilità) e 3 (Adozione di adeguati sistemi organizzativi) e la presenza di un item su 4 relativamente al fattore 4 (Investimenti per l'integrazione). Relativamente al primo fattore abilitante, dell'analisi documentale emergono una conoscenza ed elementi di consapevolezza del Valore Pubblico, anche grazie alla progettazione di un percorso di accompagnamento finalizzato alla redazione del PIAO (PIAO 2024-2026 PAT, pagg. 5-6, 18-20). Tale percorso di accompagnamento rileva anche con riferimento agli item del secondo fattore abilitante (Definizione di ruoli e responsabilità) nei quali emerge una chiara individuazione di un responsabile del processo di costruzione del PIAO (Presidente e Nucleo di valutazione della dirigenza della Provincia) e la costituzione di un team multifunzionale composto dai responsabili delle politiche collegate al PIAO a afferenti alle di-

verse strutture complesse (PIAO 2024-2026 PAT, pagg. 5-6). Gli item del fattore 3 (Adozione di adeguati sistemi informativi) sono esplicitati nell'ottimizzazione dei processi interni grazie ad un programma per l'innovazione e la semplificazione configurato quale strumento modulare per pianificare, gestire e monitorare in modo integrato tutte le attività di semplificazione e rafforzamento della capacità amministrativa, innovazione organizzativa e digitalizzazione nell'ambito del quale la prima attività oggetto di intervento è stata quella relativa alla mappatura dei processi. Tale sistema integrato, nonché il sistema informativo che ne rappresenta la fonte di alimentazione dei dati, sono presentati anche ricorrendo ad infografiche al fine di facilitare la comunicazione interna ed esterna (PIAO 2024-2026 PAT, pagg. 19-21). Infine, con riferimento al fattore 4 (Investimenti per l'integrazione) si rileva un'adeguata coerenza del processo di pianificazione con le priorità politiche definite dal Programma per la XVII Legislatura del Presidente (PIAO 2024-2026 PAT, pagg. 18-19).

Passando alla **traiettoria trasversale di analisi** dei livelli specifici di Adeguatezza, Integrazione e Funzionalità in Figura 8 sono riportati i risultati delle 4 PA osservate.

Figura 8 – Analisi trasversale dei livelli di Adeguatezza, Integrazione e Funzionalità



Con riferimento al criterio 3) dell'**Adeguatezza degli obiettivi di VP**, annotiamo le seguenti evidenze:

- ❖ **ITEM 3.1):** tutte e 4 le PA pianificano **espliciti obiettivi di VP** (MUR: 6, UNIFE: 4, PAT: 11, IZS solo 3), facilmente identificabili in quanto contraddistinti da precisi codici alfa-numeric, tranne la

PAT. I 6 obiettivi di VP del MUR, 5 esterni (PNRR, Offerta Formativa, Indirizzo e Risorse, Ricerca, Internazionalizzazione e Comunicazione) e 1 interno (Salute delle risorse), corrispondono alle 6 priorità politiche del Ministro e alle 6 Direzioni Generali del Ministero. I 4 obiettivi di VP di UNIFE (Didattica, Ricerca, III Missione e Governance Integrata) aggregano le 15 missioni di mandato della Rettrice e intersecano le 8 aree dirigenziali. Gli 11 obiettivi di VP della PAT corrispondono alle politiche della XVII Legislatura. I 3 obiettivi di VP di IZS (miglioramento Salute/Benessere Animale, Sicurezza Alimentare, Prevenzione dai rischi ambientali e Salute Umana; Ricerca, Formazione) incrociano le 7 missioni di mandato (Sanità animale, Sicurezza alimentare, Benessere animale, Ricerca, Laboratorio clinico, SNPS, Formazione).

- ❖ **ITEM 3.2):** le 4 PA pianificano **espliciti obiettivi strategici** (MUR: 42, UNIFE: 20, PAT: 38, IZS: 3), facilmente identificabili tramite codici alfa-numeric (tranne PAT).
- ❖ **ITEM 3.3):** nelle 4 PA gli **obiettivi strategici** sono **attuativi degli obiettivi di VP**, rivelando il ruolo servente delle strategie rispetto agli impatti che si vogliono determinare sul benessere degli stakeholder. Occorre fare attenzione a casi in cui le PA facciano coincidere obiettivi di VP e obiettivi strategici i quali, soprattutto per le PA del comparto Enti Locali, possono essere precedentemente pianificati all'interno di altri documenti.
- ❖ **ITEM 3.4):** le 4 PA pianificano il **100% dei propri obiettivi di VP come risposte all'analisi di contesto**, ossia alle minacce e opportunità del contesto esterno e ai punti di forza e di debolezza del contesto interno. UNIFE utilizza una *swot analysis* ricavata da report ufficiali (es. Report PIAO, Report Presidio Qualità e Nucleo di Valutazione).
- ❖ **ITEM 3.5):** le 4 PA associano il **100% dei propri obiettivi di VP, arrivando fino a quelli strategici, a precise categorie di stakeholder**. UNIFE esplicita anche le modalità di coinvolgimento di questi ultimi nelle varie fasi del ciclo di pianificazione, gestione, misurazione e valutazione in linea con le indicazioni di AVA3 di ANVUR. IZS ha costruito uno strumento interattivo di comunicazione con gli stakeholder ("PIAO sintetico interattivo") raggiungibile dal suo sito.

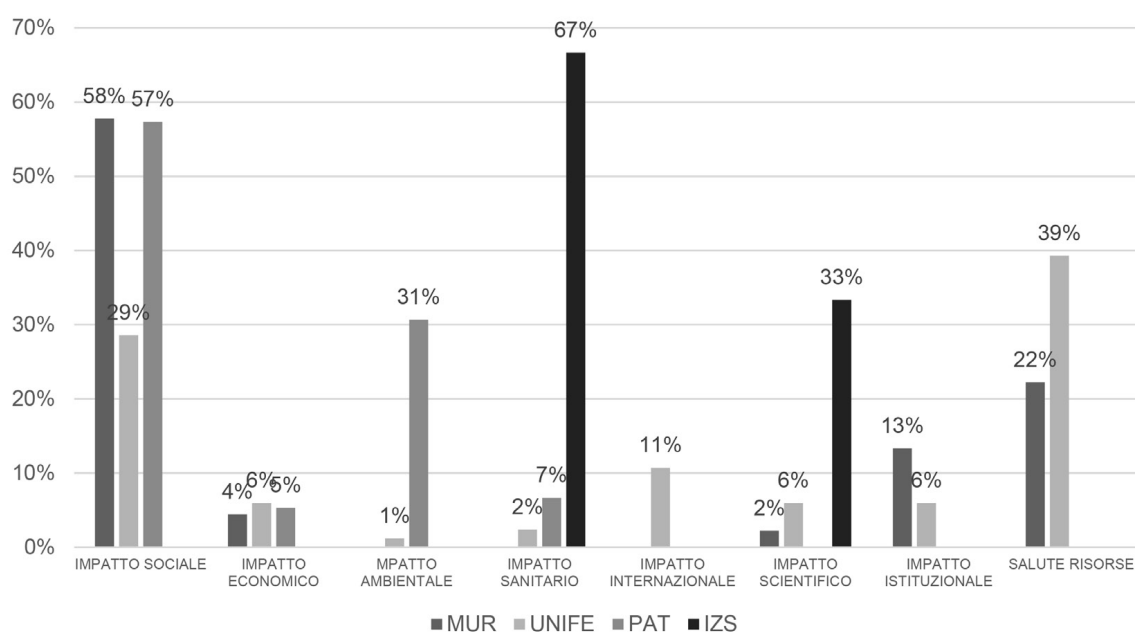
Rispetto al criterio di qualità dell'**Adeguatezza degli indicatori di Valore Pubblico**, annotiamo le seguenti evidenze empiriche:

- ❖ **ITEM 3.6):** le 4 PA misurano obiettivi di VP e obiettivi strategici tramite indicatori:
 - nel **100% degli obiettivi di VP delle 4 PA, è presente almeno 1 indicatore per obiettivo**; numerosi sono i casi in cui ad uno

stesso obiettivo sono associati almeno 2 indicatori, a significare la multidimensionalità di lettura;

- il 100% degli obiettivi di VP è misurato tramite **indicatori sintetici** in 3 casi su 4 (esclusa la PAT): l'indicatore sintetico o composito viene calcolato tramite normalizzazione degli indicatori analitici: il MUR utilizza il metodo statistico MIN-MAX calcolato tramite media aritmetica semplice, UNIFE utilizza il metodo statistico della "distanza da un riferimento", IZS utilizza il metodo MIN-MAX calcolato in forma logaritmica;
- il 100% degli obiettivi di VP è misurato anche tramite **indicatori analitici** nelle 4 PA (MUR: 55; UNIFE: 90; PAT: 77; IZS: 12);
- il 93% medio degli **indicatori è di impatto** (MUR: 82% pari a 45 indicatori, UNIFE 93% pari a 84 indicatori, PAT 97% pari a 75 indicatori, IZS 100% pari a 12 indicatori), la percentuale residua è costituita da indicatori di efficacia usati come proxy. Tra gli indicatori d'impatto prevalgono quelli sociali, tranne nel caso di IZS dove svettano quelli sanitari e scientifici in considerazione della sua vocazione istituzionale. Interessante l'approccio del MUR che aggrega tutti gli indicatori di impatto nel VP interno "salute delle risorse".

Figura 9 – Analisi trasversale dei livelli di adeguatezza degli indicatori di impatto



- **ITEM 3.7):** per il 100% degli indicatori di VP delle 4 PA è esplicitata la **formula**. Solo il MUR esplicita numeratore e denominatore sia in termini descrittivi che numerici per facilitare la misurazione. MUR e UNIFE esplicitano anche la polarità (crescente o decrescente) attesa.
- **ITEM 3.8):** per il 100% degli indicatori di VP delle 4 PA è misurata la **baseline**. MUR, UNIFE e IZS tengono ferma la baseline (al primo anno del PIAO) e fanno scorrere i target, di PIAO in PIAO, per monitorare il benessere addizionale rispetto alla partenza.
- **ITEM 3.9):** per il 100% degli indicatori di VP di 3 PA su 4 è misurato il **target pluriennale** (manca nel 5% degli indicatori d'impatto di UNIFE). Il MUR espone l'intera serie storica 2022 (baseline), 2023 (preconsuntivo), 2024-2026 (target presenti anche nel PIAO 2023-2025 per allineare gli obiettivi del MUR con le scadenze dei progetti PNRR).
- **ITEM 3.10):** per il 100% degli indicatori di VP di 3 PA su 4 è dichiarata la **fonte** (manca nel 7% degli indicatori d'impatto della PAT). La principale area di miglioramento del livello eccellente di qualità dell'adeguatezza è costituita dall'autoreferenzialità delle fonti (73% di fonti interne, ossia dati degli uffici) per il MUR; solo il 37% di fonti interne per la PAT anche grazie alla presenza di servizi provinciali dedicati alla statistica; ben 100% di fonti interne per IZS).

Rispetto al criterio 4) dell'**Integrazione**, registriamo le seguenti evidenze:

- ❖ **ITEM 4.1):** nelle 4 PA, gli **OBIETTIVI DI VP** sono integrati verticalmente con specifiche analisi di contesto: MUR e PAT inseriscono l'analisi di contesto in forma di elenco puntato direttamente nella scheda obiettivo della SottoSezione 2.1) Valore Pubblico; IZS antepone un'analisi di contesto ad ogni scheda obiettivo di VP; come già chiarito, UNIFE utilizza una swot analysis. MUR, UNIFE e IZS identificano il VP tramite codice alfa-numerico (es. VP_IR, ossia Indirizzo e Risorse corrispondente alla Direzione Generale "Istituzioni della formazione superiore" nel caso del MUR).
- ❖ **ITEM 4.2):** in tutte e 4 le PA, gli **OBIETTIVI STRATEGICI** sono integrati verticalmente con quelli di VP, ossia sono programmati come leve attuative di questi ultimi: nel MUR, in UNIFE e in IZS l'integrazione è identificabile tramite un codice alfa-numerico sequenziale (es. VP_IR1 nel MUR).
- ❖ **ITEM 4.3):** nelle 4 PA, gli **OBIETTIVI OPERATIVI SPECIFICI DI PERFORMANCE** sono integrati verticalmente con quelli strategici, ovvero programmati come leve attuative di questi ultimi utili alla creazione di VP: nel MUR, in UNIFE e in IZS l'integrazione è identificabile tramite un codice alfa-numerico sequenziale (es. VP_IR1.PERF1 nel MUR).

- ❖ **ITEM 4.4; 4.5; 4.6; 4.7):** nelle 4 PA, le **AZIONI DI SVILUPPO ORGANIZZATIVO, LAVORO AGILE, RECLUTAMENTO, FORMAZIONE** sono integrate verticalmente con gli obiettivi operativi, ovvero sono programmate come condizioni abilitanti di questi ultimi: nel MUR, in UNIFE e in IZS l'integrazione è identificabile tramite un codice alfa-numerico sequenziale (es. VP_IR1.PERF1_FORM1 nel MUR).
- ❖ **ITEM 4.8):** in 2 PA su 4, le **MISSIONI e/o i PROGETTI del PNRR** sono integrati orizzontalmente con gli obiettivi di VP: MUR e PAT inseriscono progetti PNRR come obiettivi di VP o come obiettivi strategici (allineandone le scadenze).
- ❖ **ITEM 4.9):** in tutte e 4 le PA, le **MISURE DI GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI E DELLA TRASPARENZA** sono integrate con gli obiettivi operativi specifici di performance, ovvero sono programmate come leve di protezione di questi ultimi e, indirettamente, degli obiettivi del VP: nel MUR, in UNIFE e in IZS l'integrazione è facilmente identificabile tramite un codice alfa-numerico sequenziale (es. VP_IR1.PERF1_ACT1 nel MUR).
- ❖ **ITEM 4.10):** in 2 PA su 4, le **PREVISIONI ECONOMICO-FINANZIARIE** sono integrate orizzontalmente con gli obiettivi di VP: MUR inserisce tabelle sintetiche di coerenza economico-finanziaria, mentre UNIFE dispone di un vero e proprio sistema di programmazione integrata degli obiettivi e del budget sin dal 2017.

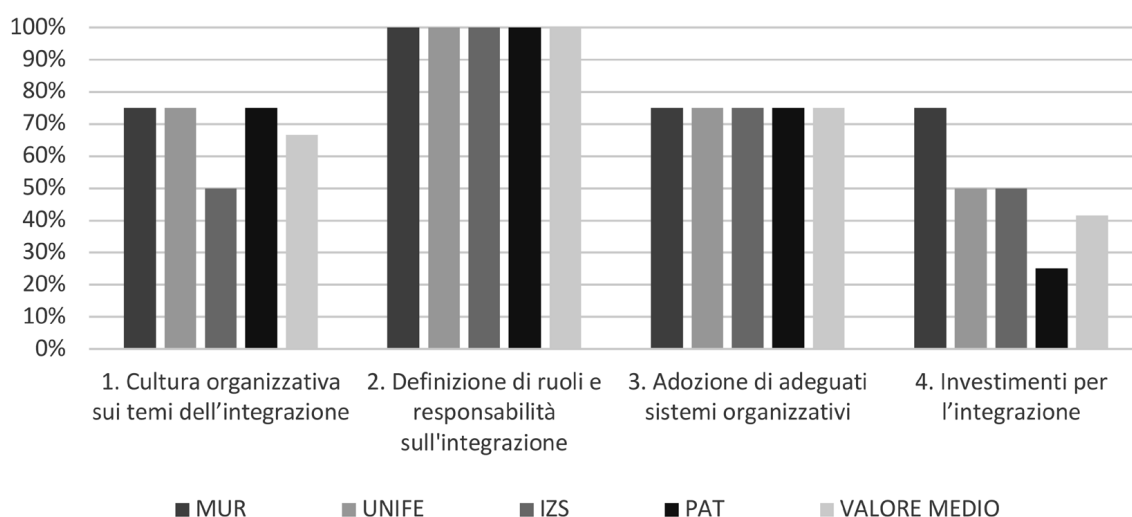
Con riferimento al criterio di qualità 5) della **Funzionalità al Valore Pubblico**, segnaliamo le seguenti evidenze empiriche:

- ❖ **ITEM 5.1):** in tutte e 4 le PA, gli **OBIETTIVI STRATEGICI** sono funzionali agli obiettivi di VP, ovvero ne costituiscono leve di creazione; vale quanto già scritto per gli item 3.3 e 4.2.
- ❖ **ITEM 5.2):** nelle 4 PA, gli **OBIETTIVI OPERATIVI SPECIFICI DI PERFORMANCE** sono funzionali agli obiettivi di VP, ovvero ne costituiscono leve di creazione. Il MUR calibra differentemente il linguaggio di definizione degli obiettivi a seconda che si tratti di un obiettivo strategico oppure di performance: ad esempio, l'obiettivo strategico VP_IR1) recita: "aumento dei finanziamenti per l'orientamento da realizzare operativamente TRAMITE Progetto PNRR e Fondi ordinari per tutoraggio", mentre l'obiettivo di performance VP_IR1.PERF 1 recita "Emanazione Decreto di trasferimento finanziamenti e rendicontazione del Progetto PNRR e dei fondi ordinari per il tutoraggio AL FINE di favorire la strategia di aumento dei finanziamenti per l'orientamento delle Istituzioni di Formazione Superiore"; con tale formulazione inversa, leggendo la strategia si conosce già la performance a valle, e leggendo la performance si identifica già la strategia a monte.

- ❖ **ITEM 5.3; 5.4; 5.5; 5.6):** in tutte e 4 le PA, gli **OBIETTIVI OPERATIVI DI SEMPLIFICAZIONE, DIGITALIZZAZIONE, ACCESSIBILITA', PARI OPPORTUNITA' e EQUILIBRIO DI GENERE** sono funzionali agli obiettivi di VP, ovvero ne costituiscono leve di creazione. MUR e PAT costruiscono gli stessi in forma di obiettivi trasversali agli uffici. UNIFE ha assorbito nel PIAO il proprio piano di semplificazione e digitalizzazione.
- ❖ **ITEM 5.7):** nelle 4 PA, le **MISURE ANTICORRUZIONE E DI TRASPARENZA** sono funzionali agli obiettivi di VP, ovvero costituiscono leve di protezione diretta degli obiettivi di performance e indiretta degli obiettivi di VP.
- ❖ **ITEM 5.8; 5.9; 5.10):** in tutte e 4 le PA, le **AZIONI DI SVILUPPO ORGANIZZATIVO, LAVORO AGILE, RECLUTAMENTO E FORMAZIONE** sono funzionali agli obiettivi di VP, ovvero ne costituiscono condizioni abilitanti. UNIFE pianifica in modo funzionale ai propri 4 obiettivi di VP tutte le azioni di innovazione organizzativa (SottoSezione 3.1), di organizzazione del lavoro agile (3.2), di reclutamento (3.3) e di formazione (3.4). La PAT pianifica in modo funzionale ai propri 11 obiettivi di VP le azioni del lavoro agile, di reclutamento e di formazione. IZS pianifica in modo funzionale ai propri 3 obiettivi di VP le azioni di organizzazione di reclutamento e di formazione. Il MUR pianifica in modo funzionale agli obiettivi di VP le sole azioni formative.

Proseguiamo con la **traiettoria trasversale di analisi** dei fattori abilitanti dell'integrazione relativi alle 4 PA osservate (Figura 10).

Figura 10 – Analisi trasversale dei fattori abilitanti dell'integrazione



Con riferimento al primo fattore abilitante (Cultura organizzativa) si rileva un valore medio pari al 67% risultante da un buon livello di conoscenza e consapevolezza sul tema del Valore Pubblico e, relativamente, una buona cultura aziendale in tema di misurazione e rendicontazione degli impatti multidimensionali. In tre casi su quattro, tale conoscenza e consapevolezza è anche frutto di percorsi formativi dedicati al tema dell'integrazione. Risulta invece assente in ognuno dei casi analizzati una formazione specifica sui temi della stakeholder engagement, essenziali per una definizione corretta del Valore Pubblico Riconosciuto.

Il fattore abilitante 2 (Definizione di ruoli e di responsabilità) presenta un valore medio del 100%. Gli enti indagati presentano infatti tutti gli item, Tale elevato valore è basato sul fatto che tutti gli enti indagati hanno definito un team multifunzionale per la costruzione del PIAO coordinato da un responsabile del processo; hanno inoltre definiti processi interni finalizzati alla raccolta dei dati necessari all'alimentazione dell'architettura programmatica integrata.

Relativamente al fattore abilitante 3 (Adozione di adeguati sistemi organizzativi) il livello medio rilevato è del 75%, rilevando quindi la presenza di 3 su 4 item per ogni ente. In particolare, tutti gli enti presentano gli item relativi alla presenza di sistemi di programmazione e controllo e interventi di ottimizzazione dei processi interni mentre 3 enti presentano anche l'item relativo alla presenza di un sistema di informazioni interne ed esterne e solo un ente su quattro presenta l'item relativo ai sistemi informativi.

Infine, il valore medio del fattore abilitante 4 (Investimenti per l'integrazione) presente un valore medio del 42%, infatti tutti gli enti una programmazione integrata coerente con le priorità politiche mentre in 3 enti su 4 tale integrazione è coerente con il ciclo di programmazione di bilancio. Un solo ente (UNIFE) ha effettuato investimenti in software per l'integrazione mentre nessun ente ha effettuato investimenti in infrastrutture fisiche per l'integrazione.

Rispetto ai risultati ottenuti, è possibile notare come il livello complessivo di PVI sia in gran parte determinato da item attinenti alla dimensione del Valore Pubblico (56 item), seguito dalla dimensione della Salute delle Risorse (36 item), dal Performance Management (20 item) e dal Risk Management (4 item). Tuttavia, risulta interessante notare come delle quattro dimensioni, quella che sembra incidere maggiormente sulla differenziazione dei pur elevati livelli di PVI sembra essere quella della Salute delle Risorse (92% degli item presenti) mostrando come PAT e IZS non vadano collegate agli obiettivi di VP e alle strategie le risorse di budget. Questo, in una logica manageriale di utilizzo delle risorse, può ridurre la possibilità di tali enti di raggiungere una piena integrazione tra tutti i cicli, compreso quello di bilancio. Tale minore integrazione si riverbera in una possibile difficoltà a quantificare oculatamente le risorse assegnate a ciascun obiettivo di VP.

Tabella 6 – Presenza di ITEM per dimensioni del VP

Dimensioni	ITEM presenti	ITEM totali	Presenza in %
Valore Pubblico	54	56	96%
Performance Management	19	20	95%
Risk Management	4	4	100%
Salute Risorse	33	36	92%
TOT	110	116	95%

5. Buone pratiche di Public Value Integration dalle PA dei diversi comparti: discussione dei risultati della ricerca

Il livello di PVI indagato nelle 4 PA può essere ulteriormente approfondito e differenziato in relazione alle diverse prospettive del VP: prospettiva PA, degli stakeholder e congiunta tra PA e stakeholder. In tale senso, il PIAO può essere veicolo e strumento per integrare queste diverse prospettive, partendo dalla singola PA verso una visione congiunta con i destinatari delle politiche pianificate.

La prospettiva della PA

Discutendo i risultati ottenuti in termini PVI abbiamo visto come si abbia a che fare con quattro realtà di eccellenza che pianificano in modo adeguato, funzionale ed integrato, i propri obiettivi di VP. Analizzando i documenti dal punto di vista della “prospettiva della PA”, e quindi come perseguimento dei VP in senso ampio, composto dal VP esterno (o in senso stretto) e dal VP interno (o salute amministrativa), notiamo differenze tra le realtà indagate per quanto riguarda il livello di “oggettivizzazione” raggiunto, ossia dalla loro capacità o meno di quantificarlo sinteticamente tramite indicatori compositi (Deidda Gagliardo, 2015; Papi et al. 2018).

IZS, è l’unica realtà che si spinge a quantificare il VP in senso ampio, quale media delle medie delle quattro dimensioni di performance (impatti, efficacia, efficienza, salute) degli indicatori utilizzati per gli obiettivi di VP e quelli specifici funzionali. Ciò permette all’Istituto di esprimere in maniera sintetica, la relazione sussistente tra i diversi livelli della Piramide del VP, verso una pianificazione del VP creato sostenibile sia a livello di VP interno che di VP esterno.

Il MUR invece, misura il VP in senso stretto ma ha un obiettivo di salute delle risorse dell’ente (o salute amministrativa) che coincide con l’impatto interno. Questa configurazione non permette una completa lettura in termini di oggettivizzazione del VP in senso ampio, ma è sicuramente uno sforzo manageriale di riguardo che permette di quantificare gli impatti medi di ciascun obiettivo di VP e di indagare in maniera approfondita gli impatti sulla salute amministrativa.

UNIFE invece misura solamente il VP in senso stretto, rendendo espliciti gli impatti Esterni medi ma non quantificando attraverso indici sintetici il VP in senso ampio. Segnaliamo infine che la PAT, pur andando a re-

gistrare ottimi livelli di adeguatezza degli indicatori utilizzati, non si spinge a quantificare il VP né in senso ampio né in senso stretto.

La prospettiva degli stakeholder

Per ciò che riguarda la prospettiva degli stakeholder o del VP riconosciuto, notiamo differenze salienti nelle 4 PA indagate. Tale prospettiva risulta fondamentale per calibrare gli obiettivi contenuti nei PIAO (in particolare quelli di VP) rispetto alle preferenze espresse e latenti dei destinatari delle politiche.

Dai PIAO analizzati, si evince come UNIFE e IZS siano le due PA più virtuose nell'integrare tale prospettiva nei documenti. UNIFE adotta percorsi di approccio agli stakeholders molto strutturati e che prevedono il loro coinvolgimento nelle diverse fasi di pianificazione e programmazione già nella definizione degli obiettivi strategici.

IZS adotta invece un approccio di stakeholder management e li coinvolge in fase di ricalibrazione degli obiettivi di Valore Pubblico, permettendo quindi all'istituto di calibrarli ottimamente rispetto ai desiderata dei destinatari.

Anche il MUR fa un buon lavoro di individuazione delle categorie di stakeholders, ha diversi momenti di interazione con gli stessi che però non sembrano strutturati sistematicamente nelle diverse fasi di pianificazione e programmazione. Un loro coinvolgimento più sistemico potrebbe aiutare a migliorare ulteriormente l'allineamento degli obiettivi di VP.

Per ciò che riguarda la PAT, non ci sono elementi strutturali di coinvolgimento degli stakeholders sugli obiettivi, è previsto tuttavia nell'obiettivo di VP "Diffondere la cultura della tutela e della conservazione del patrimonio, promuovendone la messa in sicurezza anche in relazione ai rischi climatico-ambientali, come presupposto per una fruizione condivisa e trasmissione dei beni alle future generazioni. Ampliare l'offerta culturale come leva per la crescita intersettoriale e base per lo sviluppo economico, per l'incremento del benessere percepito e il miglioramento della qualità della vita" dei momenti di condivisione con gli stakeholders tramite in confronto con essi.

La prospettiva congiunta tra PA e stakeholder

Riguardo alla prospettiva congiunta, ossia come VP condiviso progettato e valutato assieme ai cittadini e ai destinatari delle politiche, le quattro PA indagate adottano differenti approcci differenziabili in termini di sofisticazione di tale coinvolgimento. Le PA più virtuose in tal senso sono UNIFE, tramite il coinvolgimento degli stakeholders nella giornata della trasparenza per pervenire al VP condiviso e mostrare il miglioramento del benessere raggiunto, e IZS, che organizza una giornata di presentazione del percorso svolto per la definizione degli obiettivi di VP in cui viene anche presentato il report del VP. Il MUR dichiara di voler convergere verso il VP condiviso tramite il coinvolgimento degli stakeholders.

La PAT infine non prevede iniziative aperte al coinvolgimento degli stakeholders in fase di valutazione del VP creato. La prospettiva congiunta tra oggettiva e soggettiva è particolarmente rilevante in quanto permette una auspicata rialimentazione e ricalibrazione reciproca per il miglioramento dei futuri cicli di programmazione.

6. Conclusioni

I risultati della ricerca dimostrano l'elevato livello di Public Value Integration di MUR, UNIFE, PAT e IZS, consentendo di estrapolare il contributo delle tre componenti dell'adeguatezza di obiettivi e indicatori di VP, dell'integrazione e della funzionalità.

In risposta al quesito generale, si ritiene pertanto che l'altissimo livello di Public Value Integration di tutte e 4 le buone pratiche, emerso dalla lettura dei risultati, possa derivare da tre punti di forza.

Innanzitutto, la scelta esplicitata nella premessa metodologica del PIAO circa l'impostazione della struttura del documento sulla logica dell'integrazione funzionale al VP, ha permesso nei diversi casi di apprezzare la sequenzialità degli obiettivi, sia in termini verticali che orizzontali.

In secondo luogo, la definizione di un processo di predisposizione del PIAO chiaro negli step e nei relativi tempi ("chi deve fare cosa e quando") può abilitare una migliore PVI in tutte e tre le prospettive.

Infine, la costituzione di un'Integration Team, ovvero di un gruppo di lavoro completo ed integrato sia nelle competenze tematiche (es. didattica) che in quelle funzionali (es. performance, anticorruzione) aumenta la capacità di integrare le diverse prospettive programmatiche del documento.

In risposta ai sub-quesiti della RQ1, per l'RQ1.1, registriamo che gli obiettivi e gli indicatori di VP dei 4 enti sono stati pianificati come risposta ai rischi e alle opportunità di contesto, puntando ad impattare sul livello di benessere multidimensionale degli stakeholder di riferimento. In risposta al sub-quesito RQ1.2 appuntiamo che le dimensioni di salute delle risorse (condizioni abilitanti del VP), le misure anticorruzione (leve di protezione del VP) e le performance (leve di creazione del VP), sono state programmate in modo integrato tra loro. In risposta al sub-quesito RQ1.3, la programmazione integrata è stata costruita in modo funzionale alla generazione di VP. Rispetto alla RQ2 i 4 enti presentano fattori abilitanti in diversa composizione a parità PVI, ciò a significare la possibilità di migliorare ulteriormente i livelli di integrazione soggettiva.

Tali risultati forniscono esempi utili ad orientare il miglioramento di altre amministrazioni dei comparti esaminati, ma ciò andrà fatto nella consapevolezza dei limiti della ricerca.

Come primo limite, si segnala che la ricerca è perimetrata sulla sola analisi desk dei documenti di programmazione: se è agevole analizzare la qualità del documento, invece l'analisi del processo e dei soggetti è possibile solo dove questa sia opportunamente chiarita nella preme-

sa metodologica del PIAO (MUR, UNIFE e IZS costituiscono esempi positivi in tal senso). Manca, di conseguenza, la lettura della componente manageriale al successo del PIAO. Ci si propone di provare a superare tale limite, nel corso di future traiettorie di ricerca, esplorando la propensione soggettiva del public management all'integrazione programmatica funzionale all'abilitazione, alla protezione e alla creazione di VP, tramite interviste semi-strutturate ai Dirigenti delle 4 PA oggetto della ricerca. Tale futura linea di ricerca potrà permettere di superare un secondo limite della ricerca, ossia indagare con profondità un elevato livello di PVI dovuta alla scelta di indagare best practice, facendo emergere le peculiarità manageriali dei casi.

Come terzo limite, si evidenzia che i risultati non sono generalizzabili poiché limitati ad un solo caso per comparto e al solo triennio 2024-2026. Si propone di allargare l'oggetto di analisi alle PA omogenee presenti nel comparto (15 Ministeri; 18 grandi Atenei; 2 Province Autonome e 20 Regioni; 10 Istituti Zooprofilattici sperimentali) e di allungare gli intervalli temporali dal primo PIAO (2022-2024) a quelli dal 2025-2027 in poi, onde consentire confronti spazio-temporali.

Bibliografia

- ALFORD J. (2002), "Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory", *Administration & Society*, 34(1), pp. 32-56.
- ARENA M., ARNABOLDI M., PALERMO T. (2017), "The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study", *Accounting, Organizations and Society*, 62, pp. 65-81.
- BOZEMAN B. (2007), *Public Values and Public Interest – Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, Georgetown University Press.
- BRACCI E., BRUNO A., GOBBO G. (2020), "L'integrazione tra gestione del rischio e gestione della performance negli Enti Locali: il caso del Comune di Ferrara", *Azienda Pubblica*, 3 (luglio-settembre), pp. 299-316.
- BRACCI E., DEIDDA GAGLIARDO E., BIGONI M. (2014), "Performance Management Systems and Public Value Strategy: A Case Study", in GUTHRIE J., MARCON G., RUSSO S., FARNETI F. (a cura di), *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Vol. 3, pp. 129-157.
- BRACCI E., DEIDDA GAGLIARDO E., MAZZATORTA S. (2018), "Anticorruzione e performance nelle Università: modalità e condizioni abilitanti per l'integrazione", *Azienda Pubblica*, 2, pp. 213-242.
- CAPALDO G., COSTANTINO N., PELLEGRINO R., RIPPA P. (2018), "The Role of Risk in Improving Goal Setting in Performance Management Practices within Public Sector: An Explorative Research in Courts Offices in Italy", *International Journal of Public Administration*, 41(12), pp. 986-997.
- CARAMIELLO C. (1993), *Il rendiconto finanziario. Introduzione alla tecnica di redazione*, Milano, Giuffrè.
- CEPIKU D. (2018), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.

- CHIUCCHI M.S. (2012), *Il metodo dello studio di caso nel Management Accounting*, Torino, Giappichelli.
- CORBETTA P. (1984), "Metodologia e tecniche della ricerca sociale", *Rassegna Italiana di Sociologia*, 25(2), pp. 330-332.
- CRESWELL J.W. (1998), *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*, Thousand Oaks, Sage.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Giuffrè.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2015), *Il valore pubblico: la nuova frontiera della performance*, Roma, Rirea.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2019), "Il Valore Pubblico. Ovvero, come finalizzare le performance pubbliche verso il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute delle PA", in *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, pp. 41-57, Roma, CNEL.
- DEIDDA GAGLIARDO E., BIGONI M., PAPI L., GOBBO G. (2019), "La programmazione dei Ministeri nella nuova stagione della performance. Dalla burocrazia della performance alla performance utile", *Management Control*, 1, pp. 169-189.
- DEIDDA GAGLIARDO E., BRACCI E., PAPI L. (2021), "La sfida della Public Value Governance nelle Università", in *Monitorare la Performance delle Università Statali Italiane per generare Valore Pubblico*.
- DEIDDA GAGLIARDO E., PAPI L. (2019), "La creazione e la misurazione del Valore Pubblico", in ANSELMINI L., POZZOLI S. (a cura di), *Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione*, Milano, FrancoAngeli, pp. 235-259.
- 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), pp. 196-236.
- DEIDDA GAGLIARDO E., PAPI L., GOBBO G., LEVOLI R., FRANCESCONI A. (2023a), "La 'Public Value Collaborative Governance' della Filiera della Mobilità Sostenibile", *Azienda Pubblica*, 1, pp. 39-61.
- DEIDDA GAGLIARDO E., PAPI L., GOBBO G., LEVOLI R., FRANCESCONI A. (2023b), "La qualità dei PIAO nelle 'Mega' Università: come programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale alla creazione e alla protezione di Valore Pubblico", *Azienda Pubblica*, 2, pp. 131-156.
- ESPOSITO P., RICCI P. (2015), "How to turn public (dis)value into new public value? Evidence from Italy", *Public Money & Management*, 35(3), pp. 227-231.
- FATTORE G. (2005), *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Milano, Egea.
- GHERARDI L., LINSALATA A.M., DEIDDA GAGLIARDO E., ORELLI R.L. (2021), "Ac-

- countability and reporting for sustainability and public value: Challenges in the public sector", *Sustainability*, 13(3), pp. 1-18.
- GOBBO G. (2021), *Un modello di Integrazione tra risk management e performance management per la creazione di Valore Pubblico*, Milano, Giuffrè.
- HINNA A., SCAROZZA D., ROTUNDI F. (2018), "Implementing Risk Management in the Italian Public Sector: Hybridization between Old and New Practices", *International Journal of Public Administration*, 41(2), pp. 110-128.
- KELLY G., MULGAN G., MUERS S. (2002). *Creating Public Value: an analytical framework for public service reform*. Cabinet Office Strategy Unit.
- KELLY G., MULGAN G., MUERS S. (2002), *Creating Public Value: an analytical framework for public service reform*, London, Cabinet Office Strategy Unit.
- KOLISOVAS D., ANDRIUS S. (2011), "Risk Management in Lithuania's Public Sector: Starting Point, Current Situation and Future Perspectives", *Intellectual Economic*, 5(4), pp. 547-559.
- MARCON G. (2011), "L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità", *Azienda Pubblica*, 3, pp. 207-221.
- MOORE M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- MUSSARI R., RUGGIERO P. (2010), "Public managers' performance evaluation systems and public value creation: Behavioral and economic aspects", *International Journal of Public Administration*, 33(11), pp. 541-548.
- O'FLYNN J. (2007), "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353-366.
- PALERMO T. (2011), *Integrating Risk and Performance in Management Reporting*, London, London School of Economics.
- PAPI L. (2021), *Un modello di governo del Valore Pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, Milano, Giuffrè.
- PAPI L., BIGONI M., BRACCI E., DEIDDA GAGLIARDO E. (2018), "Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate", *Public Money & Management*, 38(7), pp. 503-510.
- PAPI L., LEVOLI R., GOBBO G., DEIDDA GAGLIARDO E., BACCHINI F. (2020), "Il Valore Pubblico quale volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e Sostenibile", *Azienda Pubblica*, 4.
- PODDIGHE F., DEIDDA GAGLIARDO E. (2011), "Il sistema di creazione e misurazione del valore pubblico locale. Evidenze empiriche e profili di supporto alla governance del territorio", in *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale. Amministrazioni pubbliche, enti non profit, fondazioni, imprese cooperative, imprese sociali*, Bologna, Il Mulino.

- POWER M. (2009), "The Risk Management of Nothing", *Accounting, Organizations and Society*, 34(6-7), pp. 849-855.
- PUYT R.W., LIE F.B., WILDEROM C.P.M. (2023), "The Origins of SWOT Analysis", *Long Range Planning*, 56(3), art. 102304.
- RANA T., HOQUE Z., JACOBS K. (2019), "Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: insights from Australia", *Public Money & Management*, 39(1), pp. 37-45.
- RANA T., WICKRAMASINGHE D., BRACCI E. (2019), "New development: Integrating risk management in management control systems – lessons for public sector managers", *Public Money & Management*, 39(2), pp. 148-151.
- STIGLITZ J.E., FITOUSSI J.-P., DURAND M. (2018), *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, Paris, OECD Publishing.
- STOKER G. (2006), "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?", *The American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
- TALBOT C. (2008), *Measuring Public Value: A Competing Values Approach*, London, The Work Foundation, pp. 1-28.
- THOMPSON F., RIZOVA P. (2015), "Understanding and Creating Public Value: Business is the engine, government the flywheel (and also the regulator)", *Public Management Review*, 17(4), pp. 565-586.
- VAN DOOREN W. (2008), "Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements", in Van Dooren, W., Van de Walle, S. (eds), *Performance Information in the Public Sector*, Governance and Public Management Series, London, Palgrave Macmillan.
- YIN R. (2014), *Case Study Research: Design and Methods* (5^a ed.), Thousand Oaks, Sage Publishing.
- YU C.H., JANNASCH-PENNELL A., DIGANGI S. (2011), "Compatibility between Text Mining and Qualitative Research in the Perspectives of Grounded Theory, Content Analysis, and Reliability", *The Qualitative Report*, 16(3), pp. 730-744.