

## ***Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione come strumento per la creazione di Valore Pubblico: il caso del Comune di Bari***

The Integrated Activity and Organisation Plans as a Tool for Creating Public Value: The Case of the Municipality of Bari

**Simona Ranaldo\***

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

**Virginia Milone**

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

**Patrizia Romanazzi**

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

DOI: 10.30448/AP.2025.4.07

Sommario: 1. Introduzione – 2. Dalla pianificazione alla creazione di Valore Pubblico: il contributo del PIAO – 3. Metodologia – 4. Risultati – 5. Discussioni – 6. Conclusioni, implicazioni, limiti e sviluppi futuri della ricerca

---

*L'introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) rappresenta una importante novità per le pubbliche amministrazioni (PA), proponendosi di semplificare gli adempimenti burocratici in essere, nell'ottica di creazione di Valore Pubblico. Tra gli aggiornamenti più rilevanti introdotti nell'ambito del nuovo documento unico di programmazione, si annovera la sezione appositamente dedicata alla delineazione degli obiettivi di Valore Pubblico. La definizione di obiettivi di Valore Pubblico che possano dirsi sfidanti, raggiungibili e misurabili rappresenta per le PA una vera e propria sfida, rappresentando il Valore Pubblico una grandezza intangibile, di difficile misurazione. Il presente lavoro, attraverso la metodologia del case study, intende fornire delle prime evidenze circa la strumentalità del PIAO alla creazione di Valore Pubblico, essendo ancora limitati gli studi in materia. In tal senso, lo studio intende contribuire, da un lato, all'estensione della letteratura sul tema; dall'altro, la ricerca offre alle diverse categorie di stakeholders una visione, seppur circoscritta al case study esaminato, del PIAO come strumento chiave per la pianificazione e la creazione di Valore Pubblico in modo sostenibile nel tempo. Inoltre, lo studio consente di evidenziare le principali criticità riscontrate dall'amministrazione nella definizione di tali obiettivi, le quali, seppur problematiche, costituiscono un valido punto di partenza per l'elaborazione di best practice. Più nello specifico, i risultati ottenuti configurano un primo fondamento di natura teorica dell'iter da seguire per la definizione e misurazione degli obiettivi di Valore Pubblico, utile per una predisposizione del PIAO secondo logiche razionali e non meramente adempimentali.*

---

*The introduction of the Integrated Plan of Activities and Organization (PIAO) represents a significant innovation for public administrations (PAs), aiming to streamline existing bureaucratic procedures with a view toward creating Public Value. Among the most notable updates introduced by this unified planning document is the dedicated section focused on the definition of Public Value objectives. Establishing Public Value objectives that are challenging, achievable, and measurable poses a considerable challenge for PAs, as Public Value is an inherently intangible and difficult-to-measure concept. This study, through the case study methodology, seeks to pro-*

Parole chiave: internal audit, settore pubblico, analisi sistematica della letteratura

Keywords: internal audit, public sector, systematic literature review

Mots clés: audit interne, secteur public, revue systématique de la littérature

*vide initial empirical evidence regarding the instrumental role of the PIAO in generating Public Value—an area in which scholarly research remains limited. In this regard, the paper aims, on the one hand, to contribute to the academic literature on the subject; on the other hand, it offers various categories of stakeholders a perspective—albeit limited to the case examined—on the PIAO as a key tool for strategic planning and the sustainable creation of Public Value over time. Furthermore, the study highlights the main challenges encountered by the administration in defining such objectives. Although these issues may represent obstacles, they also provide a useful starting point for the development of best practices. More specifically, the findings offer an initial theoretical foundation for the process of defining and measuring Public Value objectives, supporting a more rational, purpose-driven formulation of the PIAO, beyond a purely compliance-oriented approach.*

*L'introduction du Plan Intégré d'Activités et d'Organisation (PIAO) représente une innovation importante pour les administrations publiques (AP), puisqu'elle vise à simplifier les obligations bureaucratiques existantes dans une optique de création de Valeur Publique. Parmi les mises à jour les plus significatives introduites dans ce nouveau document unique de programmation, figure la section spécifiquement consacrée à la définition des objectifs de Valeur Publique.*

*La définition d'objectifs de Valeur Publique qui soient ambitieux, atteignables et mesurables constitue pour les administrations publiques un véritable défi, la Valeur Publique étant une grandeur intangible, difficile à mesurer. Le présent travail, à travers la méthodologie de l'étude de cas, entend fournir des premières évidences quant à l'instrumentalité du PIAO dans la création de Valeur Publique, les études sur le sujet étant encore limitées. À cet égard, la recherche vise, d'une part, à enrichir la littérature sur la thématique ; d'autre part, elle offre aux différentes catégories de parties prenantes une vision – bien que circonscrite à l'étude de cas examinée – du PIAO comme instrument clé pour la planification et la création de Valeur Publique de manière durable dans le temps.*

*En outre, l'étude permet de mettre en évidence les principales difficultés rencontrées par l'administration dans la définition de ces objectifs, lesquelles, bien que problématiques, constituent un point de départ valable pour l'élaboration de bonnes pratiques. Plus précisément, les résultats obtenus établissent un premier fondement théorique de la démarche à suivre pour la définition et la mesure des objectifs de Valeur Publique, utile à la préparation du PIAO selon des logiques rationnelles et non purement formelles.*

\*Autore corrispondente; email: simona.ranaldo@uniba.it  
Articolo ricevuto il 3/02/2025 – accettato il 9/09/2025

## 1. Introduzione

Gli assunti alla base delle recenti riforme che hanno interessato la Pubblica Amministrazione (PA) sono ben distanti dallo stile di governance del New Public Management (Hood, 1995), non essendo più prioritario il mero contenimento della spesa pubblica, quanto piuttosto il valore generato dagli investimenti realizzati (Deidda Gagliardo & Saporito, 2021). Tale cambiamento è imputabile – in larga misura – all'esigenza di incrementare i livelli di efficienza nell'uso delle risorse e di efficacia nel soddisfacimento dei bisogni sempre più diversificati dei cittadini (Fosti et al., 2019), necessità divenuta ancor più prorompente a segui-

to dell'emergenza sanitaria del 2020 legata al diffondersi del virus COVID-19. In tale scenario, per supportare il rilancio dell'economia, l'Unione Europea ha avviato il programma strategico Next Generation EU. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si inserisce all'interno del Next Generation EU, oltre ad ambire al risanamento della crisi economica e sociale innescata dalla pandemia, si è posto l'importante obiettivo di rafforzare l'economia e le società dei diversi paesi europei sotto il profilo della sostenibilità, della resilienza, stimolando oltretutto la transizione ecologica e digitale.

Con specifico riferimento alle pubbliche amministrazioni, il PNRR ha previsto una strategia di intervento profonda ed articolata atta a favorire un deciso miglioramento in termini di efficienza e di efficacia dei processi anche tramite la digitalizzazione, fondamentale per le PA essendo detentrici e produttrici di una mole di dati, spesse volte non utilizzati per il miglioramento del processo di *decision-making* (Borgonovi, 2018). A tali interventi, si affianca la drastica semplificazione burocratica degli adempimenti propri delle pubbliche amministrazioni. Quanto a quest'ultimo aspetto, particolare rilievo assume il "Piano Integrato di Attività e Organizzazione" (PIAO), nuovo documento di programmazione triennale in uso dalle PA, introdotto dall'articolo 6 del D.L. 80/2021, avente ad oggetto *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, convertito con modificazioni nella Legge 113/2021.

Nel PIAO è previsto che confluiscono i principali documenti in uso nella Pubblica Amministrazione, quali il Piano per la performance, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Piano per il lavoro agile, il Piano dei fabbisogni del personale e il Piano della formazione. In tal senso, il PIAO rappresenta per le PA una semplificazione della burocrazia verso una dimensione di maggiore efficienza ed efficacia, soprattutto per quanto concerne il processo di misurazione e valutazione della performance.

Nell'ambito del PIAO, inoltre, è richiesto alle PA la predisposizione di una sottosezione appositamente dedicata al "Valore Pubblico". Secondo la prospettiva istituzionale, un'amministrazione crea Valore Pubblico quando persegue (e consegue) un *"miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e stakeholder"* (Linee guida N.2 del Dipartimento della Funzione Pubblica, 2017). Stando a quanto disposto dall'art. 3 del DM 132 del 30 giugno 2022, comma 1, tale sottosezione deve riportare l'indicazione degli obiettivi di *"Valore Pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo"*. Dunque, appare evidente come la creazione di Valore Pubblico sia strettamente correlata alla capacità dell'ente di impattare, in modo miglio-

tivo, congiunto ed equilibrato, sulle diverse prospettive del benessere delle diverse categorie di utenti e stakeholder (Deidda Gagliardo, 2022).

Per generare impatti capaci di creare Valore Pubblico è necessario che le PA, già nella fase di programmazione, orientino le performance individuali in funzione della performance organizzativa attesa e, quest'ultima, in funzione della creazione di Valore Pubblico (Ziruolo, 2016), limitando le possibilità di mancato raggiungimento dell'obiettivo stesso (Arena et. al., 2017; Rana et al., 2019). Infatti, stando a quanto stabilito dalle Linee Guida 2021 approvate dalla Commissione Tecnica per la Performance, le amministrazioni pubbliche sono tenute, già nella fase di programmazione, all'individuazione del Valore Pubblico da creare e delle strategie a tal fine strumentali. Il Valore Pubblico configura, così, la nuova frontiera delle performance, che viene dunque ad essere misurata e valutata in relazione al suo contributo individuale, organizzativo o istituzionale al Valore Pubblico (Van Dooren et al., 2010, p. 29; Gobbo et al., 2016, p. 9).

In tale scenario, la principale criticità che investirà la prevalenza delle PA riguarderà la programmazione di obiettivi di Valore Pubblico che possano dirsi sfidanti, raggiungibili e misurabili attraverso idonei indicatori di impatto. Di fatto, il processo che porta alla programmazione e alla successiva misurazione del Valore Pubblico, come riscontrato dalla letteratura sul tema, presenta ancora limitati riscontri pratici (Bracci et. al., 2019).

Più in generale, la letteratura tende a concentrarsi principalmente sul PIAO come strumento di governance per le amministrazioni pubbliche italiane, analizzando le sfide legate alla sua implementazione, ma anche le opportunità per migliorare la gestione e la performance amministrativa, specialmente in relazione alla trasparenza e all'accountability, tralasciando però l'aspetto del Valore Pubblico generato per il tramite di tale strumento di programmazione (D'Onofrio, Bertolotto, 2022; Bellini, Marini, 2023).

Nonostante il crescente interesse per il concetto di Valore Pubblico e la sua applicazione nella pubblica amministrazione, la letteratura esistente si concentra prevalentemente su analisi teoriche o su strumenti di programmazione strategica differenti dal PIAO, come i Piani della Performance o gli strumenti di rendicontazione sociale. Ad oggi, mancano studi empirici che esplorino in modo sistematico l'utilizzo del PIAO – introdotto di recente nel quadro normativo – come leva concreta per la generazione e la misurazione del Valore Pubblico (Papi et al., 2021). Questo rappresenta un vuoto conoscitivo rilevante, considerando il ruolo centrale che il PIAO dovrebbe assumere nel coordinare la pianificazione integrata e orientare le amministrazioni pubbliche verso l'efficienza e l'impatto sociale (Giannetti, Pizzoli, 2023).

Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo si propone di colmare tale gap, indagando l'effettiva strumentalità del PIAO nella creazione di Valore Pubblico nel contesto delle amministrazioni comuna-

li, con un focus specifico sul Comune di Bari. In particolare, si intende rispondere alla seguente domanda di ricerca:

*RQ: In che modo il PIAO contribuisce alla creazione di Valore Pubblico nei Comuni, alla luce delle tre dimensioni del triangolo strategico di Moore?*

Nel dettaglio, il lavoro si propone di offrire agli studiosi e agli operatori evidenze empiriche “virtuose” delle modalità attraverso cui il PIAO contribuisce alla generazione di Valore Pubblico, individuando, altresì, l’iter più appropriato per la definizione di obiettivi di Valore Pubblico che possano dirsi coerenti rispetto alle missioni istituzionali dell’Ente da un lato; sfidanti, raggiungibili e misurabili dall’altro.

In questo modo, lo studio intende contribuire alla letteratura che analizza il processo di creazione e misurazione del Valore Pubblico nelle PA attraverso il PIAO, dal momento che le evidenze empiriche attualmente esistenti rivelano come l’attività di programmazione e misurazione del Valore Pubblico generato è spesso complessa e di difficile realizzazione, soprattutto nell’individuazione di adeguati indicatori di impatto.

Il lavoro è strutturato come segue: il paragrafo 2 presenta un’analisi della letteratura sulla relazione fra il PIAO e il Valore Pubblico; il paragrafo 3 descrive la metodologia della ricerca utilizzata, ossia quella del *case study*; il paragrafo 4 presenta i risultati; il paragrafo 6 riporta, infine, le conclusioni del lavoro e le relative implicazioni, nonché i limiti e sviluppi futuri della ricerca.

## **2. Dalla pianificazione alla creazione di Valore Pubblico: il contributo del PIAO**

Le riforme che hanno interessato le pubbliche amministrazioni a partire dalla fine degli anni '80 ad oggi – con specifico riferimento all’attività di programmazione – oltre ad essersi concentrate sul miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia della gestione (Mussari e Ruggiero, 2010) per effetto dell’affermarsi del New Public Management, hanno sollecitato un’attenzione - consapevole e motivata - verso il tema della creazione di Valore Pubblico (Bryson et al., 2014). Di fatto, la creazione di Valore Pubblico rappresenta una delle tematiche più largamente dibattute nella letteratura scientifica, essendo ferma la convinzione della capacità degli enti pubblici di fungere da promotori e garanti del Valore Pubblico stesso (Moore, 1995; Van der Wal et al., 2013; Williams e Shearer 2011).

La creazione di Valore Pubblico, stando alla definizione fornita da diversi autori, si sostanzia nella produzione di tutto ciò che è oggetto di particolare apprezzamento e utilità per i destinatari del servizio pubblico stesso, ossia utenti, stakeholder e cittadini (Alford 2008; Alford, 2014; Alford, O’Flynn 2009; Poddighe et al., 2011). È da sempre noto, infatti,

il ruolo determinante delle pubbliche amministrazioni nell'accrescimento del benessere dei cittadini al fine di soddisfare i bisogni di cui sono portatori (Caramiello, 1994). Dunque, missione istituzionale della PA è la creazione di Valore Pubblico a beneficio della propria comunità e degli stakeholder, a vario titolo interessati (Deidda Gagliardo, 2002; Borgonovi, 2005; Borgonovi, Mussari, 2011; Anselmi, 2014).

Pioniere della concettualizzazione del Valore Pubblico è Moore (1995), secondo il quale la creazione di Valore Pubblico è strettamente correlata alla performance del management che, nel dettaglio, deve assicurare il soddisfacimento delle esigenze degli stakeholder, che richiedono:

1. amministrazioni pubbliche performanti e focalizzate sul servizio offerto;
2. amministrazioni pubbliche che siano efficienti ed efficaci nel perseguimento dei risultati sociali desiderati;
3. amministrazioni pubbliche che operino secondo giustizia ed equità.

A tal fine, l'autore suggerisce ai manager pubblici di seguire gli asunti alla base del framework da lui sviluppato, noto come "triangolo strategico" (Moore, 1995, 22-23). Nel dettaglio, la strategia adottata dai manager deve essere *i*) finalizzata al raggiungimento di obiettivi effettivamente rappresentativi del Valore Pubblico, *ii*) legittima e politicamente sostenibile e *iii*) operativamente e amministrativamente perseguibile.

Tra le altre definizioni di Valore Pubblico presenti nella letteratura scientifica successiva agli studi di Moore (1995), si annoverano gli studi che hanno cercato di spiegare il processo che porta alla definizione degli obiettivi di Valore Pubblico. Secondo Kelly et al. (2002), il Valore Pubblico configura uno strumento di valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche ed esprime il valore creato da tali organizzazioni attraverso servizi, leggi, regolamenti ed altre iniziative. Alford (2002), chiarendo che il valore creato dalle amministrazioni pubbliche è destinato, da un lato, ai cittadini (che ricevono Valore Pubblico), dall'altro, ai clienti (che ricevono valore privato), spiega che la scelta relativa alla tipologia di Valore Pubblico da produrre è rimessa ai cittadini attraverso il processo politico-democratico. Studi analoghi al precedente, affermano come il concetto di Valore Pubblico sia oggetto di costante riformulazione essendo il risultato delle preferenze individuali dei rappresentanti governativi e delle principali categorie di stakeholder (Stoker, 2006). Anche un altro studioso è concorde nel sostenere che il Valore Pubblico è rappresentativo di un concetto multidimensionale, che riflette le preferenze manifestate della collettività, politicamente mediate dai cittadini (O'Flynn, 2007).

La fase successiva alla definizione degli obiettivi di Valore Pubblico è quella relativa alla misurazione degli obiettivi stessi. La quantificazione del Valore Pubblico generato, tuttavia, si presenta spesso complessa a causa della sua natura multidimensionale (Moore, 1995; Spano, 2009; Marcon, 2014). Dall'analisi della letteratura sul tema, pur non emergen-

do una metodologia univoca per la misurazione del valore creato, sono emersi diversi modelli/metodi di quantificazione. Ad esempio, Moore, rifacendosi alla sua concettualizzazione di Valore Pubblico del 1995 innanzi esposta, ha elaborato, nel 2003, il modello di misurazione della "Public Value Scorecard", in cui affianca le tre dimensioni del Triangolo Strategico ai principi di funzionamento della Balance Scorecard (BSC) di Kaplan e Norton (Kaplan et al., 1992). La BSC considera la prospettiva finanziaria, quella del cliente, la prospettiva dei processi e la prospettiva dell'apprendimento e crescita. Le dimensioni, nel modello proposto da Moore, passano a tre (*Expanding Support and Authorization, Creating Public Value, Building Operational Capacity*) e, per ognuna di esse, vengono stabilite le azioni di carattere operativo da attuare affinché si possa conseguire il relativo obiettivo strategico, gli indicatori di misurazione delle performance per le azioni, i target per azione e gli interventi correttivi (Moore, 2003).

Tra gli altri strumenti di misurazione del Valore Pubblico, sicuramente di rilievo è il modello della "Piramide del Valore Pubblico" (Deidda Gagliardo, 2015), che individua un indice di Valore Pubblico in grado di fornire una misura, sintetica, del valore creato o consumato dall'amministrazione, attraverso una somma algebrica dei punteggi ottenuti nelle singole leve del valore, ponderate tenendo conto del relativo peso percentuale sul totale del valore ipotizzato (Deidda Gagliardo, 2015). Nel dettaglio, la "Piramide del Valore Pubblico" individua quattro livelli di performance. Il primo livello viene identificato nel "Valore Pubblico", espressione della missione istituzionale delle PA, che è appunto quella aumentare il livello di benessere dei destinatari dell'azione amministrativa. Il secondo livello identifica il "Valore Istituzionale", valutando l'impatto del valore delle performance istituzionali in termini di miglioramento del benessere della collettività. Il terzo fa riferimento al "Valore Aziendale", che guarda alla performance organizzativa dell'ente, misurata in termini di efficacia, efficienza e economicità, tenendo conto dello stato di salute delle risorse. Alla base della piramide, invece, ossia al quarto livello, trova rappresentazione il valore delle "performance individuali" relative ai risultati conseguiti dai dipendenti e dalle figure apicali (livello 4). La scelta di collocare alla base della piramide dirigenti e dipendenti ha un significato ben preciso: è solo attraverso la generazione di

Valore Pubblico interno (ossia per il personale) che si potrà creare anche Valore Pubblico esterno (ossia per utenti e stakeholder).

Tra gli altri strumenti atti alla quantificazione del Valore Pubblico, sicuramente rilevanti sono gli indicatori di performance, che devono tuttavia contraddistinguersi per la loro affidabilità ed attendibilità nel processo di misurazione degli impatti generati dall'azione amministrativa, tenendo conto dello stato delle risorse effettivamente disponibili (Smith, 1995; Stiglitz et al., 2018). A tal riguardo, le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica sottolineano come la creazione di Valore Pubblico ne-

cessiti di una “*gestione efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e qualità delle risorse disponibili*” (LG DFP N. 2, 2017).

Come indicato nel Report Cervap per SNA (2021), il Valore Pubblico può essere misurato in termini di impatto settoriale, qualora il benessere possa essere identificato con una singola dimensione di impatto; in termini, invece, di equilibrio tra gli impatti, qualora il benessere sia associabile a più dimensioni di impatto, attraverso la costruzione di un indicatore composito sintetico calcolabile quale media semplice e/o ponderata degli indicatori analitici di impatto. Alcuni studiosi ritengono che gli indicatori compositi, costituiti tramite processi con cui si effettua la somma pesata dei valori originari delle variabili prese ad esame, possano essere una delle metodologie più rilevanti, di cui avvalersi, per sintetizzare la valutazione del benessere sociale (Fattore et al., 2012).

Altri indicatori di performance sicuramente in grado di supportare le amministrazioni pubbliche nella valutazione della rispettiva capacità di creare Valore Pubblico sono le misure di Benessere Equo e Sostenibile introdotte dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e i *Sustainable Development Goals* (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Nel dettaglio, gli indicatori BES mirano ad una valutazione dei progressi raggiunti da una società non soltanto sotto il profilo economico, ma anche sotto il profilo sociale e ambientale, individuando ben 12 domini fondamentali per la misura del benessere in Italia. Gli SDGs, invece, rappresentano gli obiettivi definiti dall'ONU per garantire lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni: economica, sociale ed ambientale.

Il concetto di Benessere Equo e Sviluppo Sostenibile ha assunto, negli ultimi anni, particolare rilievo, soprattutto a seguito della constatazione che il PIL, pur in qualità di indicatore di misurazione del progresso economico (Costanza et al., 2009), non sempre rispecchiava l'effettivo grado di benessere degli Stati (Stiglitz et al., 2010) poiché è elaborato per fornire una rappresentazione, ed una conseguente valutazione, in termini prettamente monetari, della produzione di beni e servizi e non del progresso o del benessere sociale (Stiglitz et al., 2018). Si è resa, quindi, necessaria l'individuazione di strumenti che potessero assicurare la corretta misurazione del benessere della popolazione e che fossero, oltretutto, fonte di ispirazione per i programmi e le politiche pubbliche di tutti i Paesi.

Papi (2021) evidenzia l'apporto del Valore Pubblico al Benessere Equo e allo Sviluppo sostenibile, mediante un'analisi delle Dimensioni delle Performance contenute negli indicatori BES e tramite una successiva classificazione che collega le Dimensioni delle Performance ai Goals dell'Agenda 2030.

Secondo le Linee Guida approvate dalla Commissione Tecnica per la Performance ed emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2021, le amministrazioni pubbliche sono tenute, già nella fase di pro-

grammazione, all'individuazione del Valore Pubblico da creare e alla definizione delle strategie strumentali a tal fine, individuando i relativi indicatori di impatto.

In tal senso, il Valore Pubblico viene a rappresentare una guida nella fase di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione delle performance (Nisio et al., 2012; Nardo et al., 2019). Come noto, la programmazione rappresenta la fase di avvio del ciclo di funzionamento delle PA, ed è proprio in tale fase che dovrebbero venire a definirsi gli obiettivi di Valore Pubblico (Ziruolo, 2016), riducendo così il rischio di mancato perseguimento dell'obiettivo stesso (Arena et al., 2017; Rana et al., 2019). Di fatto, la programmazione rappresenta il momento atto alla definizione della tipologia di Valore Pubblico che si intende generare (Nardo, 2005), definendo contestualmente i risultati attesi, i destinatari (Bartocci, 2012) nonché i soggetti coinvolti nella gestione del processo di creazione di Valore Pubblico (Del Bene, Marasca, 2009).

Si parla, nel dettaglio, di "integrazione programmatica finalizzata", processo che porta alla programmazione integrata tra le diverse prospettive programmatiche verso la generazione di Valore Pubblico (Deidda Gagliardo, Saporito, 2021). In linea con questa logica di programmazione si inserisce il PIAO, strumento programmatico triennale che mira, da un lato, ad assicurare il miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese e, dall'altro, ad orientare la performance e le attività di pianificazione e programmazione verso il perseguimento di obiettivi di Valore Pubblico. Il PIAO, nel dettaglio, è lo strumento pensato per la semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti burocratici a carico delle pubbliche amministrazioni che, a seguito della pandemia COVID-19, hanno riscontrato serie difficoltà nel rispondere – tempestivamente – allo stato emergenziale, anche a causa di strategie di pianificazione non propriamente efficienti (Bargain et al., 2020; Agostino et al., 2021).

Tale strumento mira, nello specifico, a superare quello che in letteratura viene definito "ingessamento" della macchina amministrativa dell'ente locale (Papi et al., 2018), dovuto principalmente alla tendenza delle PA di progettare sistemi di programmazione, controllo e valutazione delle performance meramente burocratici e privi di utilità decisionale (Guarini et al., 2018). Ne consegue, pertanto, che tali sistemi si limitavano semplicemente ad essere *compliant* rispetto alle norme giuridiche, dedicando così scarsa attenzione alla programmazione degli obiettivi di Valore Pubblico (Mussari, 2022).

Infatti, come rilevato da uno dei primi studi sul PIAO, le amministrazioni locali si caratterizzano per un sistema di programmazione, gestione e rendicontazione degli obiettivi ancora distante dalle logiche di creazione di Valore Pubblico (Berardi et al., 2023). Tuttavia, affinché si possa effettivamente generare Valore Pubblico, come rilevato da recenti studi, si rivela imprescindibile una programmazione integrata e orientata al Valore Pubblico (Deidda et al. 2024; Deidda et al., 2023). Nel

dettaglio, lo studio di Deidda et al. (2024), nell'analizzare i punti di forza e le criticità delle "Mega Università", hanno riscontrato che sebbene il PIAO rappresenti una potenziale occasione di razionalizzazione e innovazione nella programmazione pubblica, richiede una forte evoluzione culturale e organizzativa. Per supportare le PA in questo senso, gli autori propongono un framework valutativo articolato in cinque dimensioni – semplificazione, selettività, adeguatezza, integrazione e funzionalità al Valore Pubblico – che offre una chiave interpretativa utile per analizzare criticamente la qualità della programmazione all'interno delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento ai PIAO. L'adozione dei criteri proposti può guidare le PA verso una maggiore efficacia nella pianificazione strategica, contribuendo al miglioramento del benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini.

Dunque, sebbene il PIAO si proponga di garantire un miglioramento della qualità della programmazione sotto il profilo della creazione di Valore Pubblico, le criticità riscontrate in letteratura, soprattutto con riferimento agli strumenti di programmazione attualmente in uso dagli enti locali, sono ancora numerose (Mussari, 2022).

Le evidenze, teoriche e pratiche, della strumentalità del PIAO alla generazione di Valore Pubblico sono, allo stato attuale, limitate (Polilli, 2023), essendo prevalenti gli studi che si sono soffermati sulla relazione tra PIAO e miglioramento della performance (Giannetti, Pizzoli, 2023). Nel dettaglio, il PIAO viene analizzato per il suo contributo nella gestione della performance nelle pubbliche amministrazioni, essendo inteso quale strumento di pianificazione integrata in grado di ottimizzare la gestione delle risorse e migliorare l'efficienza amministrativa, tralasciando, tuttavia, l'aspetto del Valore Pubblico generato (D'Onofrio, Bertolotto, 2022; Bellini, Marini, 2023).

### 3. Metodologia

La metodologia di analisi adottata in questo studio si basa su un approccio di tipo qualitativo, rappresentato dalla metodologia del *case study* (Denzin, Lincoln, 2005; Corbetta, 2003). I metodi qualitativi permettono ai ricercatori di ampliare le conoscenze scientifiche esistenti al momento dell'analisi, attraverso l'identificazione di intuizioni originali su fenomeni complessi e rari (Hoque, 2018). Nel dettaglio, la metodologia del *case study* consente di analizzare fenomeni attuali, ancora poco indagati, in profondità (Yin, 2003, 2018; Eisenhardt, 1989), consentendo di rispondere al perché e al come determinati fenomeni siano presenti (Edmondson et al., 2007).

Si tratta, quindi, di un approccio di tipo esplorativo (Scapens, 2004) che mira ad indagare come il PIAO sia lo strumento di programmazione effettivamente in grado di supportare la creazione di Valore Pubblico.

Il *case study* è stato identificato nel Comune di Bari, che presenta le caratteristiche tipiche del "caso critico" (*critical case*, Yin, 2018), consentendo così di confermare la validità delle proposizioni in esame o, in

caso contrario, di supportare l'elaborazione di una proposta alternativa di spiegazione del fenomeno indagato.

Per garantire la qualità della ricerca, nonché l'affidabilità dei risultati dello studio empirico, sono state analizzate diverse fonti di dati, prime fra tutte l'osservazione diretta, l'analisi documentale (che ha riguardato, ad esempio, un'analisi approfondita del PIAO), l'analisi dei siti web, così come evidenziati in Tabella 1. Tali elementi rappresentano i principali riferimenti metodologici in materia (Yin, 2018).

L'analisi documentale ha riguardato non soltanto il PIAO, ma anche gli altri documenti di programmazione precedenti alla riforma, tra cui il Documento Unico di Programmazione (DUP), il Piano della Performance, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e il Piano Triennale del Fabbisogno del Personale. Questi documenti, riferiti al triennio 2018–2021, rappresentano l'impianto normativo e programmatico in vigore prima dell'introduzione del PIAO e costituiscono quindi un utile termine di confronto.

L'obiettivo dell'analisi è stato duplice: da un lato, ricostruire come il Comune di Bari abbia interpretato e implementato il nuovo strumento del PIAO; dall'altro, valutare se tale strumento abbia introdotto elementi di miglioramento rispetto ai precedenti approcci alla programmazione. Per orientare questa analisi, è stato adottato come riferimento teorico il triangolo strategico di Moore, che consente di leggere l'azione pubblica attraverso tre dimensioni fondamentali: la produzione di valore per i cittadini, la legittimazione delle scelte da parte degli stakeholder e la capacità operativa dell'ente.

L'analisi documentale si è dunque sviluppata attorno a queste tre dimensioni, interrogando i testi programmatici non solo in termini di contenuti dichiarati (obiettivi, azioni, indicatori), ma anche rispetto al grado di integrazione tra i diversi piani, alla chiarezza degli indirizzi strategici, alla presenza di elementi valutativi e all'effettivo orientamento all'impatto. In questa prospettiva, sono state esaminate le scelte effettuate dall'amministrazione, le modalità con cui sono stati costruiti gli obiettivi di Valore Pubblico e il livello di coerenza tra le finalità dichiarate, le risorse disponibili e i meccanismi attuativi.

Tabella 1 – La triangolazione delle fonti di dati

Fonti di dati	Descrizione
Intervista	Intervista semi-strutturata rivolta ai soggetti responsabili della redazione del PIAO.
Analisi documentale	PIAO 2023-2025; Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) e altri documenti di programmazione relativi ad anni precedenti.
Siti web	<a href="https://www.comune.bari.it/web/trasparenza/piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-piao">https://www.comune.bari.it/web/trasparenza/piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-piao</a> ; <a href="https://www.comune.bari.it/web/trasparenza">https://www.comune.bari.it/web/trasparenza</a>

La triangolazione dei dati su menzionata permette di dare maggiore forza alla validità di quanto emerso (Eisenhardt, 1989; Patton, 2002) e consente di evidenziare eventuali distorsioni, dando la possibilità al ricercatore di valutare la validità delle prove derivanti da una determinata fonte (Scapens, 2004).

L'osservazione diretta è stata realizzata per il tramite dell'intervista semi-strutturata che, come noto, offre ai soggetti intervistati l'opportunità di esprimere le proprie opinioni o approfondire determinati ambiti di analisi della ricerca (Qu e Dumay, 2011). L'intervista, tenuta in modalità telematica e durata circa 2 ore e mezza, è stata rivolta al Responsabile della Direzione Generale del Comune di Bari che ha, a sua volta, coinvolto le altre figure professionali impegnate nella redazione del PIAO.

Le domande dell'intervista sono state rivolte ai dirigenti delle principali strutture coinvolte nel processo di elaborazione del PIAO del Comune di Bari. In particolare, sono stati intervistati i responsabili della Ripartizione Controlli, Legalità, Trasparenza e Antimafia Sociale, della Ripartizione Personale e dello Staff della Direzione Generale. Il coordinamento generale delle attività è stato assicurato dalla Direzione Generale, che ha avuto un ruolo centrale nella supervisione e nell'integrazione delle diverse componenti del piano.

Le domande dell'intervista (si veda appendice) sono state strutturate sulla base di un framework teorico di riferimento, ossia quello del Triangolo Strategico di Moore (1995). Tale framework rientra fra i più utilizzati per lo studio del processo di creazione di Valore Pubblico nelle amministrazioni pubbliche. Moore (1995, pp. 22-23) sostiene che i manager pubblici dovrebbero utilizzare il triangolo strategico al fine di adottare una strategia: (1) orientata alla generazione di Valore Pubblico; (2) legittima e sostenibile dal punto di vista politico; e (3) operativamente e amministrativamente realizzabile.

Nel dettaglio, partendo tre dimensioni teoriche proposte da Moore (1995) – Valore Pubblico, legittimità e supporto, e capacità operativa – la letteratura successiva (Bryson et al., 2014; Meynhardt, 2009) ha evidenziato la necessità di una maggiore specificazione per rendere il framework più operativo nei contesti empirici, identificando delle dimensioni di analisi "derivate" del Valore Pubblico, in associazione alle leve strategiche del Triangolo Strategico di Moore (Tabella 2).

Tabella 2 – Il triangolo strategico di Moore e le dimensioni derivate del Valore Pubblico

Dimensioni del Triangolo Strategico di Moore	Descrizione	Dimensioni derivate del Triangolo Strategico di Moore
Public Value	Obiettivo di ciascuna amministrazione pubblica è la creazione di Valore Pubblico, che si realizza attraverso l'erogazione di servizi che siano in grado di rispondere ai bisogni – rilevanti – della collettività secondo equità.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione e Creazione del Valore Pubblico</li> <li>• Equità e Giustizia Sociale</li> <li>• Risultati e Adattamento delle Politiche</li> </ul>
Legitimacy and Support	Le azioni dell'amministrazione pubblica devono essere sostenute e legittimate dagli stakeholder, oltre che dall'ambiente politico-istituzionale. Ne consegue che il Valore Pubblico è anche legato alla fiducia, trasparenza e accountability verso cittadini e stakeholder.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legittimità e Coinvolgimento degli Stakeholder</li> <li>• Allineamento con la Missione Pubblica e Priorità Politiche</li> </ul>
Operational Capacity	L'organizzazione deve possedere le risorse e le competenze necessarie per realizzare gli obiettivi prefissati (stato delle risorse). La generazione di valore richiede, inoltre, coordinamento tra uffici e livelli diversi dell'amministrazione.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misurabilità e Monitoraggio del Valore Pubblico</li> <li>• Sostenibilità e Longevità del Valore Pubblico</li> </ul>

Applicato al PIAO, questo approccio aiuta a comprendere come le politiche pubbliche possano essere pianificate, attuate e monitorate per rispondere ai bisogni della società. Il PIAO, infatti, è uno strumento che consente di organizzare e dirigere le risorse verso obiettivi che siano in linea con le priorità politiche e che rispondano ai bisogni dei cittadini, assicurando anche la trasparenza e il coinvolgimento degli stakeholder. Nel framework di Moore, il Valore Pubblico deve essere misurato e monitorato, un concetto che si riflette anche nel PIAO, che prevede indicatori di performance per verificare l'efficacia delle politiche. Inoltre, Moore pone grande attenzione all'equità, alla sostenibilità e all'adattabilità delle politiche, principi che si ritrovano nel PIAO, che deve garantire politiche equitative, capaci di generare benefici duraturi e in grado di adattarsi ai cambiamenti. In sintesi, il PIAO è uno strumento che, seguendo le linee guida del framework di Moore, aiuta le amministrazioni a creare Valore Pubblico in modo efficace, giusto e sostenibile. Alle interviste, è stata affiancata l'analisi documentale, che si è sostanziata in un'attenta consultazione di documenti ufficiali prodotti dal Comune di Bari e presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" del relativo sito web, tra cui – a titolo di esempio – il PIAO e gli altri documenti e dati relativi alla performance. L'approfondimento documentale ha favorito la contestualizzazione delle dichiarazioni raccolte in sede di intervista.

### 3.1 Il case study esaminato: il Comune di Bari

Come definito dall'art.1, comma 2, del d.lgs. 165/2002, per amministrazioni pubbliche si intendono "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale".

Ad essere tenute all'adozione del PIAO, come stabilito dall'art. 6 del d.l. 80/2021, comma 1, sono le PA con più di 50 dipendenti di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative. L'amministrazione pubblica presa in esame nel seguente studio è il Comune di Bari, identificato come critical case (Yin, 2018) per diverse motivazioni. In primo luogo, uno degli autori del lavoro ha svolto una attività di collaborazione con il Comune di Bari, maturando così una conoscenza approfondita del contesto amministrativo locale. In questo senso, è stato possibile sviluppare l'analisi secondo una prospettiva di osservazione legata anche alla partecipazione diretta (participant-observation perspective, DeWalt, DeWalt, 2011). Tra le altre motivazioni, si segnalano le seguenti:

1. *Innovazione nella gestione amministrativa*: il Comune di Bari è stato uno dei primi a intraprendere un processo di rinnovamento organizzativo e gestionale in risposta alle sfide poste dalla digitalizzazione e dalla riforma della pubblica amministrazione. Questo contesto di innovazione rende Bari un laboratorio interessante per esaminare come il PIAO venga implementato in un ambiente urbano in evoluzione, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.
2. *Centralità nel contesto metropolitano*: Bari è un'importante città del Sud Italia, con una popolazione numerosa (oltre 300.000 mila abitanti) e una vasta gamma di servizi pubblici da gestire. La sua posizione centrale nel Mezzogiorno la rende un esempio significativo di come le amministrazioni locali possano affrontare le sfide del governo locale, della performance amministrativa e della creazione di Valore Pubblico, in un contesto di risorse limitate e crescenti aspettative della cittadinanza.
3. *Esperienza diretta nella sperimentazione di politiche pubbliche*: il Comune di Bari ha sviluppato, negli ultimi anni, diverse iniziative mirate alla valorizzazione del capitale umano e al miglioramento delle politiche pubbliche, come l'implementazione di modelli di gestione per obiettivi e la promozione di processi di trasparenza e accountability. Questi sforzi offrono un contesto concreto in cui esplo-

rare come il PIAO possa essere utilizzato per integrare la pianificazione, la misurazione e la valutazione del valore generato, contribuendo così a un miglioramento continuo dei servizi pubblici;

4. *Ruolo propulsivo nell'ambito della governance multilivello e della progettazione integrata*: il Comune di Bari, in quanto capoluogo della Città Metropolitana, esercita una funzione di guida e coordinamento nei confronti di altri enti locali del territorio. Negli ultimi anni ha assunto un ruolo attivo nella progettazione e nell'attuazione di politiche pubbliche finanziate con fondi PNRR e fondi europei, promuovendo pratiche di pianificazione integrata e partecipata. Questo ruolo ha reso il Comune un punto di riferimento per la sperimentazione di nuovi strumenti di governance, come il PIAO, anche in una logica di contaminazione tra livelli di governo e settori amministrativi. L'adozione del PIAO, in questo contesto, non si limita alla gestione interna, ma si inserisce in una visione strategica più ampia, orientata alla costruzione di reti amministrative e al rafforzamento della capacità istituzionale del territorio.

Nel dettaglio, il Comune di Bari ha avviato diverse iniziative strategiche in linea con gli obiettivi del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), con l'intento di creare Valore Pubblico. Tra queste, figurano progetti di digitalizzazione e innovazione amministrativa, come Bari Smart City, che, pur essendo stati avviati prima dell'introduzione del PIAO, sono stati successivamente integrati e potenziati all'interno di questa nuova cornice strategica. Questi progetti hanno contribuito al miglioramento della gestione dei servizi pubblici e alla qualità della vita dei cittadini, attraverso l'introduzione di tecnologie avanzate che hanno ottimizzato processi come la mobilità e la gestione dei rifiuti, riducendo i costi e migliorando l'accesso ai servizi. Il Comune ha anche riformato la gestione del capitale umano, promuovendo l'efficienza dei dipendenti pubblici tramite formazione e modelli di gestione per obiettivi, rendendo l'amministrazione più agile. La trasparenza è un altro pilastro importante, con l'implementazione di piani per l'accesso civico e la pubblicazione di dati sulla gestione delle risorse pubbliche, in linea con gli obiettivi del PIAO di monitorare e misurare le performance. La digitalizzazione dei servizi al cittadino ha semplificato l'accesso a tributi, permessi e altri servizi pubblici, migliorando l'efficienza e riducendo la burocrazia. Bari ha anche intrapreso progetti di rigenerazione urbana sostenibile, come la riqualificazione del lungomare e la valorizzazione di aree degradate, con impatti positivi sulla qualità della vita dei cittadini. Infine, la piattaforma "Bari Partecipa" consente ai cittadini di partecipare attivamente alle decisioni politiche e amministrative, rafforzando la trasparenza e la partecipazione civica. Complessivamente, queste iniziative riflettono come Bari stia utilizzando il PIAO per creare Valore Pubblico, promuovendo innovazione, trasparenza e partecipazione.

#### 4. Risultati

Nel presente paragrafo sono riportati i risultati dell'intervista rivolta al Responsabile della Direzione Generale del Comune di Bari e alle altre figure professionali, a vario titolo coinvolte, nella redazione del PIAO. Nel dettaglio, la presentazione dei risultati segue le sette aspetti oggetto di indagine, così come esplicitati nel paragrafo 3, dedicato alla metodologia della ricerca.

##### *Definizione e Creazione del Valore Pubblico*

Rispetto alla prima dimensione di analisi, ossia quella relativa alla "Definizione e Creazione del Valore Pubblico", è stato chiesto al Responsabile della Direzione Generale come il Comune di Bari definirebbe il concetto di "Valore Pubblico" nel contesto delle politiche e attività pianificate attraverso il PIAO. Tale domanda, spiega il Responsabile, è tanto generica quanto specifica. Sicuramente, il Comune di Bari considera Valore Pubblico il valore del servizio erogato alla collettività e, questo, rappresenta un aspetto assai rilevante per le amministrazioni comunali, essendo quelle a più diretto contatto con i cittadini.

L'analisi documentale del PIAO conferma questa visione, in quanto il concetto di Valore Pubblico è richiamato più volte come criterio guida nella definizione degli obiettivi strategici e operativi del Comune.

Dunque, nel contesto delle politiche e delle attività pianificate attraverso il PIAO, il Valore Pubblico può essere definito come l'insieme dei benefici che le amministrazioni pubbliche generano per la collettività attraverso i servizi erogati. Questo valore si concretizza, più nello specifico, nella capacità della nostra amministrazione di rispondere in modo efficace e sostenibile alle esigenze dei cittadini, migliorando la qualità della vita e garantendo servizi che siano al contempo giusti e inclusivi. Anche in questo caso, l'analisi dei documenti strategici ha evidenziato come la definizione di valore sia associata a criteri di impatto sociale e sostenibilità.

Viene, poi, chiesto agli intervistati quali siano gli elementi fondamentali che guidano la creazione di Valore Pubblico ed il ruolo delle risorse in questo processo.

Il Responsabile spiega che *"le risorse sono un elemento fondamentale per le amministrazioni comunali, che si basano su due principali fonti di finanziamento: le entrate proprie e i trasferimenti dallo Stato. Insieme, queste risorse costituiscono la base per l'erogazione dei servizi e, di riflesso, per la creazione di Valore Pubblico. Tuttavia, tali fonti non sono fisse; infatti, le diverse leggi finanziarie hanno progressivamente ridotto i trasferimenti statali e, questa diminuzione, non può essere automaticamente compensata dall'aumento delle entrate proprie, poiché ciò comporterebbe un incremento della pressione fiscale. Di conseguenza, le amministrazioni comunali, sia grandi che piccole, si trovano a dover affrontare la sfida di garantire la continuità dei servizi nonostante la progressiva riduzione delle risorse disponibili"*.

Con riferimento a tale dimensione di analisi viene, infine, richiesto agli intervistati come - nel contesto del PIAO - vengano identificati i "valori" da perseguire (es. giustizia sociale, inclusione, sostenibilità) e come vengono prioritizzati questi valori rispetto ad altri obiettivi.

Nel contesto del PIAO – spiegano gli intervistati – i valori da perseguire vengono identificati attraverso gli obiettivi di mandato stabiliti dall'amministrazione. In particolare, ogni obiettivo di mandato implica la definizione di obiettivi specifici, che poi si riflettono a cascata su altri obiettivi, strategici o operativi, a seconda dei casi. Per esempio, se uno degli obiettivi di mandato riguarda l'inclusione sociale, come nel caso del welfare per soggetti vulnerabili, tale valore (l'inclusione) diventa una priorità, e da esso derivano altre azioni concrete. In generale, i valori identificati all'interno degli obiettivi di mandato guidano le priorità dell'amministrazione e orientano le scelte operative.

È stato chiesto ai dirigenti coinvolti nella redazione del PIAO di esprimersi in merito a quali elementi di novità il Piano Integrato di Attività e Organizzazione abbia introdotto rispetto ad altri strumenti di programmazione già in uso, come il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), il Documento Unico di Programmazione (DUP) o i precedenti Piani Generali di Sviluppo, concepiti anch'essi per evidenziare il legame tra politiche, azioni, risultati e indicatori.

In merito a tale aspetto, il dirigente della Ripartizione Controlli, Legalità, Trasparenza e Antimafia Sociale ha sottolineato che *"il PIAO, rispetto agli strumenti precedenti, ha sicuramente costretto l'Amministrazione a perseguire un maggior coordinamento tra le varie funzioni programmatiche, a favore di una loro semplificazione e razionalizzazione"*. Lo stesso ha evidenziato che si tratta di *"uno strumento dotato di rilevante valenza strategica e di un forte valore comunicativo"*, utile a *"rendere più trasparente l'azione amministrativa, facilitando la comunicazione degli obiettivi e dei risultati attesi verso la collettività"*. Il dirigente della Ripartizione Personale ha rimarcato che *"il PIAO ha rappresentato un cambio di paradigma, introducendo un riferimento esplicito al concetto di valore pubblico, e orientando l'Amministrazione a valutare il proprio operato non solo in termini procedurali, ma anche in base all'impatto generato sulla società"*.

Infine, il dirigente dello Staff della Direzione Generale, incaricato del coordinamento complessivo del processo, ha evidenziato che *"una delle principali innovazioni è stata la necessità di iniziare a ragionare in termini di valore pubblico, ovvero del livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e/o sanitario generato per cittadini, imprese e stakeholder, rispetto a una baseline di partenza"*. Tale approccio, ha aggiunto, *"presuppone un utilizzo coerente di risorse tangibili (finanziarie, infrastrutturali, tecnologiche) e intangibili (competenze organizzative, capacità relazionali, capitale fiduciario), con l'obiettivo di soddisfare i bisogni del contesto socio-economico in cui si opera"*.

Nel complesso, le risposte raccolte mostrano come il PIAO, pur tra alcune difficoltà iniziali di implementazione, abbia favorito una maggiore integrazione tra pianificazione strategica e operativa, contribuendo a una più chiara rappresentazione del valore generato dall'azione amministrativa.

#### *Legittimità e coinvolgimento degli stakeholder*

Quanto a tale dimensione di analisi, viene chiesto agli intervistati di spiegare come il Comune di Bari garantisce che gli obiettivi di Valore Pubblico del PIAO siano considerati legittimi dalla cittadinanza e dagli altri stakeholder. Viene richiesto, inoltre, di illustrare le modalità di coinvolgimento dei cittadini in tale processo, nonché gli strumenti specifici per raccogliere, da un lato, feedback e, dall'altro, le proposte degli stakeholder.

Per quanto riguarda la legittimità e il coinvolgimento degli stakeholder – spiega il Responsabile – *“ogni obiettivo operativo individuato nel PIAO prevede l'identificazione di specifici stakeholder di riferimento. Questi possono essere interni, come nel caso degli obiettivi legati alla formazione del personale comunale, che coinvolgono anche le organizzazioni sindacali, o esterni, come per gli obiettivi che riguardano la cittadinanza o le imprese. In tali casi, l'amministrazione adotta una varietà di strumenti per raccogliere il feedback degli stakeholder, tra cui le consultazioni pubbliche. Ad esempio, durante l'approvazione dei bilanci e dei rendiconti comunali, vengono organizzate assemblee pubbliche in cui vengono presentate le proposte e si invita alla partecipazione le organizzazioni sindacali e datoriali per raccogliere opinioni e suggerimenti. Nonostante l'importanza di tali strumenti, i feedback ricevuti in queste occasioni sono, tuttavia, spesso limitati”*. Anche l'analisi documentale del PIAO evidenzia la presenza di sezioni dedicate agli stakeholder di riferimento per ciascun obiettivo operativo, confermando l'approccio sistematico al coinvolgimento.

La Corte dei conti, spiegano gli intervistati, sollecita costantemente l'utilizzo di strumenti di *customer satisfaction* per monitorare la qualità dei servizi erogati. Questa attenzione alla *customer satisfaction* è riscontrabile nei documenti del Comune, dove sono riportati i risultati delle rilevazioni di soddisfazione e le misure correttive implementate, a conferma della coerenza tra documenti e pratiche. Negli anni, l'amministrazione comunale ha progressivamente implementato numerosi strumenti per raccogliere il feedback dei cittadini. I risultati di tali indagini sono pubblicamente consultabili nella sezione dedicata del portale del Comune di Bari, a testimonianza dell'importanza attribuita alla misurazione della soddisfazione dei cittadini come parte integrante della valutazione e del miglioramento continuo dei servizi offerti. In tal senso, il PIAO ha rafforzato la collaborazione tra i diversi attori coinvolti nell'attuazione delle politiche, favorendo una visione condivisa della sostenibilità e della gestione degli obiettivi, e migliorando così la capacità di garantirne la continuità.

In definitiva, rispetto a questa dimensione di analisi, il Responsabile afferma che per il Comune di Bari *“il Valore Pubblico implica l’allineamento delle politiche e delle pratiche amministrative con le aspettative della comunità, con l’obiettivo di ottimizzare l’uso delle risorse disponibili e promuovere il benessere collettivo”*. L’analisi dei documenti, in particolare delle sezioni sul monitoraggio partecipativo, conferma tale orientamento verso una governance trasparente e orientata alla legittimità sociale.

#### *Allineamento con la Missione Pubblica e Priorità Politiche*

Nell’ambito di questa dimensione di analisi, viene richiesto agli intervistati di spiegare in che modo gli obiettivi e le attività previste nel PIAO si allineano con la missione fondamentale dell’amministrazione pubblica e con la sua visione a lungo termine. Viene richiesto, inoltre, di chiarire in che misura gli obiettivi di Valore Pubblico stabiliti nel PIAO riflettono le politiche pubbliche attuali e le priorità politiche del governo locale o centrale. Viene richiesto, quindi, di spiegare se esiste una dialettica tra la definizione degli obiettivi politici e le necessità emergenti dei cittadini, e come questa venga gestita nel processo di pianificazione.

A tal riguardo, viene spiegato dagli intervistati che *“l’allineamento con la missione pubblica e le priorità politiche si basa principalmente sugli obiettivi delineati nelle linee programmatiche di mandato, che rappresentano una specificità delle istituzioni comunali. Quando un’amministrazione comunale si insedia, vengono definiti gli obiettivi fondamentali che l’amministrazione intende perseguire nel corso del mandato. Da questi obiettivi di mandato derivano, a cascata, le attività e gli obiettivi previsti nel PIAO. In questo contesto, l’allineamento tra la missione tecnica e le priorità politiche avviene attraverso la definizione dettagliata degli obiettivi di mandato, che non subiscono cambiamenti nel corso del mandato quinquennale”*. Pertanto, per ogni annualità del piano, vengono declinati obiettivi pluriennali che fanno riferimento agli obiettivi iniziali fissati dall’amministrazione all’inizio del suo mandato, mantenendo così una coerenza di fondo per tutta la durata del periodo. In sintesi, tutto parte dagli obiettivi di mandato, che orientano e calibra tutte le azioni successive. A tal riguardo, l’analisi documentale ha mostrato una forte coerenza tra gli obiettivi di mandato contenuti negli atti programmatici dell’amministrazione e la struttura del PIAO, in cui tali obiettivi sono ripresi e declinati in forma operativa. Questa coerenza temporale e strategica emerge chiaramente nei documenti ufficiali analizzati, dove si osserva una continuità tra programmazione politica e gestione tecnico-operativa.

#### *Misurabilità e monitoraggio del Valore Pubblico*

Con riguardo a tale dimensione, Viene richiesto di spiegare quali strumenti e indicatori vengono utilizzati per misurare il Valore Pubblico creato attraverso gli obiettivi del PIAO, e come si valuta l’impatto reale sulla comunità, oltre al semplice completamento delle attività pianificate. Vie-

ne richiesto di chiarire quale sia il ruolo della trasparenza nel processo di misurazione del Valore Pubblico e come viene garantito che i cittadini possano monitorare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi. Viene anche richiesto di illustrare quali tipi di feedback vengono utilizzati per adattare gli obiettivi e migliorare i servizi pubblici nel tempo, e se esistono modalità per correggere la rotta qualora gli obiettivi stabiliti non stiano generando il valore atteso. A tal proposito, gli intervistati spiegano che *“nel PIAO del Comune di Bari, ogni obiettivo operativo è accompagnato da una scheda che identifica indicatori specifici per misurare il conseguimento degli obiettivi. Questi indicatori sono pensati per essere sia aspirazionali che misurabili, con dati numerici precisi. Ogni obiettivo è corredato da una sezione che riporta i dati numerici che permettono di verificare se l’obiettivo è stato raggiunto. Inoltre, il monitoraggio degli obiettivi non si limita a dati quantitativi: per esempio, nel caso dei servizi destinati ai disabili, si richiede ai beneficiari di rispondere a un questionario di soddisfazione, che fornisce informazioni utili non solo per valutare l’efficacia del servizio, ma anche per tarare future azioni migliorative”*. Questi feedback sono fondamentali per il processo di valutazione, in quanto determinano se l’obiettivo è stato effettivamente raggiunto. Inoltre, per garantire un monitoraggio continuo, viene effettuato un controllo trimestrale sullo stato di avanzamento di ciascun obiettivo: *“ogni tre mesi, il responsabile del settore deve verificare che le attività previste siano in linea con la programmazione stabilita, garantendo così che le fasi temporali e i risultati siano coerenti con gli obiettivi stabiliti”*. Questo processo assicura che gli obiettivi siano costantemente monitorati e, se necessario, corretti in tempo utile.

Dunque, grazie al PIAO, il Comune ha integrato una rete di indicatori che permettono di monitorare costantemente il progresso degli obiettivi, rendendo così più facile identificare se e quando sono necessarie modifiche o adattamenti per garantire la loro sostenibilità nel tempo.

L’analisi documentale del PIAO del Comune di Bari ha inoltre permesso di evidenziare come il sistema di monitoraggio degli obiettivi sia supportato da una struttura metodologica dettagliata, che include indicatori numerici, strumenti di valutazione qualitativa e procedure di revisione periodica, confermando quanto dichiarato dagli intervistati e offrendo ulteriori elementi a sostegno della solidità del processo valutativo.

#### *Equità e Giustizia Sociale*

All’interno di questa dimensione di analisi, viene richiesto agli intervistati di spiegare come l’amministrazione comunale considera l’equità e la giustizia sociale nel processo di definizione degli obiettivi di Valore Pubblico, e se esistono meccanismi specifici per valutare se gli obiettivi del PIAO stanno effettivamente promuovendo l’uguaglianza e riducendo le disuguaglianze sociali. Viene anche richiesto di illustrare quali indicatori vengono utilizzati per misurare l’impatto sociale in termini di equità,

per garantire che le politiche e gli obiettivi siano orientati a favorire la giustizia sociale e a rispondere alle esigenze dei gruppi più vulnerabili.

Il Responsabile chiarisce che gli obiettivi di Valore Pubblico sono sempre formulati *“con l'intento di generare un miglioramento del benessere collettivo, garantendo che tale miglioramento sia equo, accessibile e fruibile da tutti”*. Infatti, viene spesso effettuato uno screening iniziale per assicurarsi che, a partire dagli obiettivi di mandato, vengano considerati aspetti fondamentali come l'equità e l'inclusione. Tra gli obiettivi di mandato, alcuni hanno un carattere trasversale e sono legati direttamente alla giustizia sociale, all'inclusione e ad altri principi fondamentali che influenzano l'intera programmazione dell'amministrazione locale. Questi obiettivi trasversali orientano tutta l'attività amministrativa e vengono declinati in obiettivi operativi e organizzativi che, a loro volta, devono rispettare tali linee direttrici. Ad esempio, l'inclusione sociale e l'inclusione lavorativa sono temi chiave che emergono chiaramente dalla visione dell'amministrazione, come si può vedere dai documenti di mandato, dove si evidenziano sia obiettivi trasversali che specifici. Anche l'analisi documentale dei documenti di mandato e del PIAO ha permesso di evidenziare come i principi di equità e giustizia sociale siano effettivamente incorporati nella pianificazione strategica dell'ente, non solo attraverso la presenza di obiettivi specifici, ma anche mediante l'adozione di obiettivi trasversali che orientano in modo sistematico tutta l'azione amministrativa.

#### *Sostenibilità e longevità del Valore Pubblico*

Nell'ambito di tale dimensione, viene richiesto agli intervistati di spiegare quali misure vengono adottate per garantire che il Valore Pubblico generato attraverso il PIAO sia sostenibile nel lungo termine, e come si bilanciano gli obiettivi a breve termine con le necessità di sostenibilità economica, sociale e ambientale. Viene, inoltre, richiesto di illustrare come si assicura che le risorse pubbliche vengano utilizzate in modo efficiente per massimizzare il Valore Pubblico, non solo nel breve periodo, ma anche a lungo termine. Infine, viene chiesto come vengono monitorati gli effetti delle politiche e delle attività nel lungo periodo, per evitare che risultati positivi a breve termine compromettano la sostenibilità futura.

Il Responsabile spiega che il tema della sostenibilità e la longevità degli obiettivi di Valore Pubblico rappresenta un aspetto cruciale, spiegando che *“se questi obiettivi sono destinati a perdurare nel tempo è molto importante considerare la loro sostenibilità. Questo è uno degli aspetti più pratici, perché è evidente che, seppur siano previsti obiettivi significativi, bisogna riflettere su come mantenerli nel lungo periodo”*. Per esprimere meglio tale concetto, il Responsabile riporta un esempio concreto. Tra i progetti più significativi della giunta comunale di Bari – spiega – è possibile annoverare l'ampliamento dei servizi per l'infanzia, attraverso la creazione di nuovi asili nido. Pur trattandosi di un'iniziativa già piani-

ficata e con i fondi disponibili per la realizzazione delle strutture, è fondamentale sottolineare – spiegano gli intervistati – che la costruzione degli edifici rappresenta solo una fase del processo. La sfida più grande sta, invece, nel garantire che questi servizi rimangano operativi e accessibili nel tempo, assicurando il loro buon funzionamento anche dopo la fase di costruzione.

Dunque, la sostenibilità di questi progetti è una questione fondamentale, perché, una volta realizzata l'infrastruttura, bisogna assicurarsi che continui a essere gestita in modo efficiente ed efficace. Ad esempio, l'assunzione del personale necessario, come educatori e altri professionisti, è un aspetto che deve essere considerato fin dall'inizio. Tuttavia, le normative che regolano l'assunzione di personale nelle amministrazioni locali sono molto restrittive, e non è sempre facile conciliare il rispetto delle regole con le necessità pratiche. In definitiva, ci troviamo spesso a dover gestire situazioni in cui, nonostante gli investimenti infrastrutturali, risulta difficile garantire la sostenibilità a lungo termine di questi servizi, a causa delle restrizioni normative e finanziarie. Non si tratta di una mancanza di volontà da parte delle amministrazioni, ma piuttosto di una difficoltà intrinseca nel coniugare l'ambizione di realizzare infrastrutture pubbliche con la necessità di mantenerle operative e sostenibili nel tempo.

Grazie al PIAO, il Comune ha comunque potuto dare maggiore enfasi alla sostenibilità degli obiettivi di Valore Pubblico nel lungo periodo: nel dettaglio, il documento, grazie alla sezione dedicata al Valore Pubblico, ha consentito di delineare obiettivi chiari e misurabili che non solo rispondono a esigenze immediate, ma tengono conto anche della loro attuabilità nel tempo. Grazie alla sua struttura, ha favorito la definizione di obiettivi che vanno oltre l'immediato, pianificando anche come mantenerli e svilupparli nel lungo periodo.

Grazie all'analisi documentale, è stato possibile verificare come la sezione del PIAO dedicata al Valore Pubblico contenga espliciti riferimenti alla sostenibilità di lungo periodo, con indicazioni relative non solo alla realizzazione degli interventi, ma anche alla loro manutenzione, gestione e impatto duraturo nel tempo.

#### *Risultati e Adattamento delle Politiche*

Viene richiesto, infine, di spiegare come si valuta se gli obiettivi di Valore Pubblico sono stati effettivamente raggiunti e quali criteri vengono utilizzati per determinare il successo o l'insuccesso di un obiettivo, in relazione al valore che si intendeva creare. Viene anche chiesto se esista un processo formale per adattare gli obiettivi o le politiche, nel caso in cui i risultati ottenuti non corrispondano alle aspettative iniziali.

Il Responsabile spiega che, di fatto, il Valore Pubblico è un concetto intangibile e, quindi, la sua quantificazione non è sempre immediata. Effettivamente – spiegano gli intervistati – la definizione dei criteri di valutazione è un problema che non possiamo negare: “noi, però, stiamo fa-

*cendo un grande sforzo per identificare indicatori il più precisi possibile; e ci rendiamo conto che questo è un problema significativo, perché non sempre è facile quantificare l'impatto concreto che un obiettivo di Valore Pubblico ha sulla cittadinanza. Ciononostante, ci stiamo impegnando in un processo di miglioramento continuo, analizzando i dati anno dopo anno e cercando di affinare sempre più questi indicatori".* Come spiega il Responsabile, dal portale del Comune di Bari è possibile notare che gli indicatori tesi alla misurazione degli obiettivi si sono progressivamente evoluti, se confrontati con gli obiettivi pubblicati 7-8 anni a dietro. Quindi, è un processo in continua evoluzione che, essendo appunto continuo, non ha una fine definitiva. Attualmente – spiega il Responsabile, *"monitoriamo i feedback e cerchiamo di capire come rendere sempre più efficace l'azione, adattando le politiche in base ai risultati ottenuti"*.

## 5. Discussioni

Il presente lavoro si è posto come obiettivo quello di indagare la strumentalità del PIAO alla creazione di Valore Pubblico. Il PIAO, come già anticipato, è stato ideato per conferire maggiore razionalità all'attività di programmazione, promuovendo un unico documento operativo in grado di accogliere i differenti ambiti della programmazione stessa (Berardi et al., 2022). Più nello specifico, il nuovo documento programmatico triennale non si limita al mero snellimento della burocrazia a carico delle PA, avendo anche e soprattutto la finalità di diffondere "Valore Pubblico" per garantire il *"miglioramento del livello di benessere degli utenti e degli stakeholders di una PA, a seguito del buon esito di una politica o di un servizio"* (Papi et al., 2018, pag. 504). Il legislatore, infatti, in sede di definizione dei contenuti del PIAO, oltre ad aver previsto la predisposizione di una sezione appositamente dedicata al Valore Pubblico, ha anche assegnato agli enti locali dei nuovi obiettivi strategici, fra i quali rientra proprio l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale dei cittadini in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.

Tuttavia, le evidenze, sia teoriche che pratiche, sull'efficacia del PIAO nella generazione di Valore Pubblico sono ancora limitate (Polilli, 2023), con una prevalenza di studi focalizzati invece sulla sua relazione con il miglioramento delle performance (Giannetti, Pizzoli, 2023). In particolare, il PIAO è stato principalmente analizzato per il suo impatto nella gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni, visto come uno strumento di pianificazione integrata capace di ottimizzare la gestione delle risorse e migliorare l'efficienza amministrativa. Tuttavia, questo approccio ha trascurato l'aspetto del Valore Pubblico effettivamente generato (D'Onofrio, Bertolotto, 2022; Bellini, Marini, 2023).

Per queste ragioni, lo studio si propone di fornire un'evidenza empirica sull'efficacia del PIAO come strumento capace di supportare le amministrazioni pubbliche nel processo di generazione di Valore Pubbli-

co. Attraverso il *case study* esaminato, ossia quello del Comune di Bari, emerge chiaramente come il PIAO stia contribuendo a questo obiettivo.

Sebbene i primi studi sul PIAO abbiano rilevato che le amministrazioni locali si caratterizzano per un sistema di programmazione, gestione e rendicontazione degli obiettivi ancora distante dalle logiche di creazione di Valore Pubblico (Berardi et al., 2023), nel Comune di Bari è emerso che – proprio grazie al PIAO – l’attenzione posta a questo aspetto è sostanziale e non formale.

In particolare, il Comune di Bari, pur ammettendo le difficoltà riscontrate nella quantificazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di Valore Pubblico – così come emerso anche dalla letteratura sul tema (Bracci et. al., 2019) – ha riconosciuto che, grazie al PIAO, anche tale aspetto sta registrando dei miglioramenti. Grazie al PIAO, il Comune ha implementato un sistema di indicatori che consente di monitorare continuamente l’avanzamento degli obiettivi, facilitando l’individuazione di eventuali necessità di modifiche o aggiustamenti per assicurare la loro sostenibilità nel tempo. In aggiunta, l’introduzione di tale documento di programmazione ha incentivato il Comune a prestare maggiore attenzione alla sostenibilità a lungo termine degli obiettivi di Valore Pubblico. La sezione del documento appositamente dedicata al Valore Pubblico ha permesso di definire obiettivi chiari e misurabili, che rispondono non solo alle esigenze immediate, ma anche alla loro attuabilità e mantenimento nel tempo. Ne consegue che, in linea generale, il PIAO ha migliorato la gestione delle risorse, sia finanziarie che umane, consentendo di allocarle in modo più mirato e funzionale, anche per sostenere l’efficacia degli obiettivi a lungo termine. Questo approccio permette di evitare che i progetti diventino insostenibili dopo la fase di realizzazione. In conclusione, il PIAO, pur percepito inizialmente come un ulteriore adempimento formale, ha introdotto elementi di innovazione nella cultura programmatica dell’ente, promuovendo una visione più integrata e orientata al valore pubblico, capace di connettere in modo più consapevole obiettivi strategici, azioni amministrative e risultati attesi per la collettività. Dunque, dalla combinazione delle dichiarazioni raccolte nelle interviste e dall’analisi documentale, è emerso che il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) ha introdotto diversi elementi di novità rispetto agli strumenti precedenti di programmazione e controllo, come il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), il Documento Unico di Programmazione (DUP). Uno degli intervistati ha, infatti, evidenziato come il PIAO abbia imposto all’Amministrazione comunale di perseguire un maggiore coordinamento tra le funzioni programmatiche, a vantaggio della loro semplificazione e razionalizzazione, rafforzando allo stesso tempo la trasparenza e la comunicazione verso i cittadini. In tal senso, l’analisi documentale conferma come, a partire dall’introduzione del PIAO (2022), il Comune di Bari abbia adottato una struttura unificata nella rappresentazione degli obiettivi, collegando in maniera più esplicita le missioni stra-

tegiche, le attività operative e gli indicatori di performance. Rispetto al DUP 2020–2022 e ai precedenti Piani delle Performance, che presentavano indicatori prevalentemente procedurali e quantitativi (es. numero di pratiche evase o tempi medi di lavorazione), nel PIAO sono stati introdotti anche indicatori di impatto e riferimenti al concetto di valore pubblico, ossia il contributo effettivo dell'azione amministrativa al benessere collettivo. Questo passaggio è stato sottolineato anche dal dirigente della Ripartizione Personale e da quello dello Staff della Direzione Generale, che hanno parlato di un vero e proprio "cambio di paradigma", in quanto l'Amministrazione è ora chiamata a valutare non solo l'efficienza interna, ma anche gli effetti prodotti sulla società. Inoltre, l'approccio del PIAO sembra aver favorito una maggiore integrazione tra la pianificazione strategica e quella operativa, superando la frammentazione dei documenti precedenti e abilitando una rappresentazione più coerente e finalizzata delle attività svolte. Sebbene si siano riscontrate iniziali difficoltà nell'implementazione, l'analisi integrata delle fonti conferma che il PIAO ha contribuito a rafforzare l'efficacia dei processi di pianificazione e rendicontazione, rappresentando un'evoluzione metodologica nella gestione pubblica locale.

## 6. Conclusioni, implicazioni, limiti e sviluppi futuri della ricerca

L'analisi della letteratura e della normativa evidenzia come il PIAO rappresenti per le amministrazioni pubbliche un documento di programmazione particolarmente rilevante per la creazione di Valore Pubblico, richiedendo l'esplicitazione di obiettivi in grado di garantire il miglioramento del livello di benessere dei destinatari dei servizi pubblici. In tale prospettiva, le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad orientare la performance, la pianificazione e la programmazione verso l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo nel suo complesso (Borgonovi e Mussari, 2011; Anselmi, 2014).

Il PIAO, quindi, può essere da stimolo per realizzare una trasformazione culturale che induca le amministrazioni pubbliche ad autovalutarsi, individuando le azioni di miglioramento da realizzare per generare Valore Pubblico. Come evidenziato dagli studi di Deidda et al. (2023; 2024), il PIAO rappresenta un'opportunità concreta per superare la frammentazione storica della programmazione nelle pubbliche amministrazioni italiane, a condizione che venga interpretato come uno strumento strategico, capace di integrare obiettivi, risorse e risultati in un'ottica orientata alla creazione e alla protezione del Valore Pubblico.

Il rischio da scongiurare è che il PIAO diventi un mero adempimento burocratico in cui le diverse sezioni e sottosezioni vengano compilate solo per essere *compliant* rispetto alla normativa vigente, non rispondendo, in questo modo, al principio che ha ispirato la sua definizione, vale a dire il superamento della frammentazione legata alla molteplicità

di Piani che le amministrazioni erano tenute a predisporre a favore di un documento unico di programmazione (Berardi et al., 2023). In aggiunta, vi è il rischio che i contenuti di ogni sezione e sottosezione non siano programmati in modo integrato fra loro. Tra le altre preoccupazioni correlate al PIAO, vi è quella relativa alla definizione di obiettivi di Valore Pubblico che possano effettivamente contribuire al miglioramento del benessere della collettività (Bracci et. al., 2019).

Il nostro studio, partendo dal framework di Moore (1995), esplora la strumentalità del PIAO alla creazione di Valore Pubblico nel Comune di Bari. Il framework di Moore e il PIAO risultano profondamente interconnessi, poiché entrambi mirano a generare un Valore Pubblico che soddisfi le aspettative dei cittadini e delle istituzioni, assicurando al contempo una gestione efficace, equa e sostenibile delle risorse pubbliche. L'adozione del PIAO da parte del Comune di Bari evidenzia come questo strumento possa fungere da leva strategica per la creazione di Valore Pubblico, in linea con i tre vertici del triangolo strategico proposto da Moore:

- Valore Pubblico: Il PIAO consente di definire obiettivi chiari, misurabili e coerenti con le missioni istituzionali, rispondendo tanto ai bisogni immediati quanto alla sostenibilità nel lungo periodo. L'approccio evidenziato nel caso studio mostra come le amministrazioni possano strutturare obiettivi che riflettano un'effettiva utilità pubblica e impatti percepibili dai cittadini.
- Legittimazione e supporto: Il PIAO promuove un processo decisionale condiviso che coinvolge attori interni ed esterni all'amministrazione. La maggiore collaborazione tra soggetti istituzionali e sociali favorisce la costruzione di una visione comune e rafforza il consenso necessario all'attuazione delle politiche, aumentando la legittimità delle azioni amministrative.
- Capacità operativa: Il documento favorisce l'allocazione efficiente di risorse umane e finanziarie e introduce strumenti di monitoraggio che permettono un controllo dinamico delle performance. L'integrazione di indicatori e meccanismi adattivi consente di reagire tempestivamente alle criticità, assicurando continuità e miglioramento costante degli interventi.

L'utilizzo del PIAO nel Comune di Bari appare coerente con i principali contributi teorici sul tema, a partire dal framework del Public Value di Moore (1995), per arrivare agli sviluppi successivi proposti da Bryson e collaboratori (2014) e da Meynhardt (2009). Le evidenze raccolte confermano che la generazione di Valore Pubblico non è riconducibile a un'unica logica, ma si fonda su una pluralità di approcci, spesso interconnessi.

Una prima dimensione riguarda il Valore Pubblico come risposta a bisogni collettivi. Dall'analisi dei documenti emerge chiaramente l'attenzione alla lettura del contesto e all'ascolto delle esigenze della cittadinanza, che orientano la definizione degli obiettivi e delle azioni. Questa impo-

stazione richiama direttamente l'idea di Meynhardt (2009) secondo cui il Valore Pubblico nasce nella coscienza individuale ma si fonda su valori condivisi nella società. Allo stesso modo, Moore sottolinea l'importanza che le attività pubbliche siano legittimate da una finalità socialmente riconosciuta, ovvero da una missione pubblica chiara e giustificabile.

Una seconda dimensione riguarda il Valore Pubblico come miglioramento organizzativo. Il PIAO è interpretato non solo come un documento prescrittivo, ma come strumento di coordinamento interno, di apprendimento e di evoluzione gestionale. Questa prospettiva è coerente con l'idea che la capacità operativa – uno dei vertici del Public Value Triangle di 1– sia una condizione indispensabile per produrre valore. Anche secondo Bryson et al. (2014), la generazione di valore richiede un'organizzazione capace di apprendere, integrarsi e migliorare nel tempo.

La terza dimensione riguarda il Valore Pubblico come legittimazione esterna. Nelle interviste emerge una forte consapevolezza circa l'importanza della trasparenza e della rendicontazione per ottenere fiducia da parte di cittadini e stakeholder. La ricerca di legittimità sociale e politica, intesa come sostegno e fiducia, è centrale anche nella teoria di Moore, che individua proprio nella "legitimacy and support" una delle condizioni chiave per la sostenibilità dell'azione pubblica. In questa logica, la rendicontazione diventa un momento cruciale non solo di verifica, ma anche di costruzione del valore.

Un ulteriore elemento rilevante è il Valore Pubblico come partecipazione e co-produzione. Il PIAO incoraggia pratiche di ascolto, coinvolgimento e dialogo con i portatori di interesse, mostrando una concezione relazionale del Valore Pubblico. Questo è in linea con gli approcci contemporanei che sottolineano come il valore non venga prodotto unilateralmente dall'amministrazione, ma emerga dall'interazione con la società (Osborne, 2010). La co-produzione non è solo uno strumento, ma parte integrante del processo di creazione del valore.

Un quinto ambito emerso è quello del Valore Pubblico come integrazione intersettoriale. Il PIAO viene vissuto come occasione per superare le tradizionali barriere tra uffici e competenze, costruendo una logica integrata e trasversale. Questa impostazione è coerente con l'idea che il Valore Pubblico richieda il coordinamento efficace tra diverse funzioni, come suggerito da Bryson et al. (2014), e con la nozione di capacità operativa condivisa proposta da Moore.

Un'altra dimensione molto presente nel discorso dei dirigenti è quella del Valore Pubblico come orientamento ai risultati. L'utilizzo di indicatori, obiettivi misurabili e strumenti di monitoraggio è visto come un mezzo per rendere conto del valore generato. Questa attenzione alla performance è riconducibile a una parte importante della letteratura sul Public Value, in cui l'efficacia e la misurabilità sono elementi chiave (Moore, 2011). Tuttavia, emerge anche la consapevolezza del rischio di una

visione troppo tecnocratica, che potrebbe ridurre il Valore Pubblico a un insieme di output numerici, trascurando aspetti qualitativi e relazionali.

Infine, si rileva la dimensione del Valore Pubblico come innovazione e apprendimento. Il PIAO è percepito come occasione per sperimentare nuove soluzioni, per riflettere su pratiche esistenti e per apprendere collettivamente. Questa visione è perfettamente coerente con l'approccio generativo al management pubblico teorizzato da Moore e con l'idea di Meynhardt (2009) secondo cui il Valore Pubblico nasce anche da processi riflessivi e di crescita culturale.

In sintesi, nel Comune di Bari, il PIAO si configura così non solo come un adempimento normativo, ma come un potenziale strumento strategico per la generazione di Valore Pubblico multilivello.

L'analisi dei PIAO del Comune di Bari, con particolare riferimento alla sezione del Valore Pubblico, ha messo inoltre in luce lo sforzo dell'amministrazione comunale nell'individuazione di obiettivi di Valore Pubblico che potessero, nel concreto, contribuire al miglioramento del benessere della collettività. Dunque, l'analisi del *case study* ha permesso di rispondere alla domanda di ricerca di questo studio "In che modo il PIAO contribuisce alla creazione di Valore Pubblico nei Comuni, alla luce delle tre dimensioni del triangolo strategico di Moore?", evidenziando i seguenti aspetti:

- Il PIAO ha permesso di definire obiettivi chiari e misurabili, che non solo rispondono a esigenze immediate, ma sono anche sostenibili nel tempo, pianificando il loro mantenimento e sviluppo (*Pianificazione strategica a lungo termine*).
- Il Comune ha integrato un sistema di indicatori per monitorare costantemente i progressi, facilitando l'identificazione di necessarie modifiche per garantire la sostenibilità degli obiettivi (*Monitoraggio continuo*).
- Il PIAO ha ottimizzato la gestione delle risorse, consentendo una distribuzione più mirata di quelle finanziarie e umane, per sostenere l'efficacia a lungo termine degli obiettivi (*Gestione delle risorse*).
- Il PIAO ha introdotto un meccanismo di adattamento continuo, consentendo al Comune di rivedere gli obiettivi e modificare gli approcci in base alle circostanze, senza compromettere la loro sostenibilità (*Adattamento e flessibilità*).
- Ha favorito una maggiore collaborazione tra i diversi attori coinvolti, creando una visione condivisa per la gestione e la sostenibilità degli obiettivi a lungo termine (*Coinvolgimento degli attori chiave*).

L'analisi del *case study* ha, quindi, evidenziato come il PIAO supporti il Comune di Bari nella creazione di Valore Pubblico, permettendo una pianificazione strategica a lungo termine, un monitoraggio continuo e un'ottimizzazione nella gestione delle risorse. Inoltre, il PIAO facilita l'adattamento alle circostanze e promuove una maggiore collaborazione tra gli attori coinvolti, garantendo la sostenibilità degli obiettivi nel tempo.

Più in generale, nel case study esaminato, l'introduzione del PIAO ha rappresentato un'opportunità per ripensare la programmazione strategica in chiave più integrata e orientata al valore pubblico, favorendo una maggiore consapevolezza sull'impatto delle politiche e sulla necessità di rendere trasparenti gli obiettivi e i risultati perseguiti dalle amministrazioni.

Sotto il profilo delle implicazioni teoriche, il lavoro contribuisce all'estensione della letteratura sul tema, presentando un'evidenza empirica delle strumentalità del PIAO alla generazione di Valore Pubblico.

Le implicazioni pratiche di questa ricerca sono significative per le amministrazioni pubbliche che desiderano adottare il PIAO come strumento di gestione strategica. In primo luogo, l'analisi dimostra come il PIAO permetta di definire obiettivi di Valore Pubblico chiari e misurabili, che non solo rispondono a bisogni immediati, ma sono anche sostenibili nel lungo periodo. Questo approccio consente alle amministrazioni di pianificare in modo strategico, garantendo la continuazione e lo sviluppo degli obiettivi nel tempo.

Inoltre, la ricerca evidenzia l'importanza di un monitoraggio continuo degli obiettivi. L'integrazione di un sistema di indicatori consente alle amministrazioni di valutare costantemente i progressi e di apportare modifiche tempestive quando necessario, assicurando l'efficacia degli obiettivi e prevenendo il rischio che i progetti diventino insostenibili o inefficaci nel lungo periodo. Un altro aspetto fondamentale riguarda la gestione delle risorse, sia finanziarie che umane. Il PIAO consente di ottimizzare l'allocazione delle risorse, favorendo un uso più mirato e funzionale. Ciò contribuisce a evitare sprechi e a garantire che le risorse siano impiegate in modo efficiente per sostenere l'efficacia degli obiettivi nel lungo termine.

Inoltre, il PIAO favorisce l'integrazione di meccanismi di adattamento che consentono alle amministrazioni di rivedere e modificare gli obiettivi in base all'evolversi delle circostanze. Questa flessibilità è fondamentale per mantenere la sostenibilità delle politiche nel tempo, adattandole alle nuove esigenze e sfide.

Infine, l'adozione del PIAO rafforza la collaborazione tra i vari attori pubblici coinvolti nell'attuazione delle politiche. Un approccio integrato e una visione condivisa migliorano la capacità di lavorare insieme per raggiungere obiettivi comuni, ottimizzando l'uso delle risorse e garantendo la continuità dei progetti.

In sintesi, l'applicazione del PIAO fornisce alle amministrazioni pubbliche uno strumento utile per migliorare la pianificazione, il monitoraggio, la gestione delle risorse e l'adattamento delle politiche, assicurando così la creazione e la sostenibilità di Valore Pubblico nel lungo periodo.

In tal senso, l'analisi condotta offre importanti spunti di riflessione, che potrebbero supportare le amministrazioni pubbliche nel processo di definizione di obiettivi Valore Pubblico sfidanti, raggiungibili e misurabili. Dunque, è possibile ipotizzare che tali *good practices* possano costitui-

re un riferimento per altre amministrazioni pubbliche, generando virtuosi processi imitativi.

La ricerca condotta, tuttavia, presenta delle limitazioni. Il caso studio esaminato non è generalizzabile all'universo delle amministrazioni pubbliche, motivo per cui le evidenze ottenute sono da considerarsi con riferimento al contesto dei comuni. Tuttavia, i risultati rappresentano un primo fondamento teorico, da sottoporre ad eventuale validazione o ricerca attraverso il confronto approfondito con altri Enti pubblici.

Le ricerche future potrebbero esplorare diverse direzioni per approfondire l'efficacia del PIAO nelle amministrazioni pubbliche. Una possibile area di indagine riguarda l'analisi comparativa dell'applicazione del PIAO in contesti diversi, come piccoli e grandi comuni, per capire come le variabili locali possano influenzare i risultati ottenuti. Inoltre, potrebbe essere utile studiare come gli indicatori di performance, utilizzati nel PIAO, possano evolversi nel tempo, migliorando nella raccolta e nell'analisi dei dati, magari attraverso l'uso di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale.

Un altro filone potrebbe riguardare l'impatto delle risorse umane nella gestione a lungo termine degli obiettivi. In questo caso, la ricerca potrebbe esaminare l'efficacia delle politiche di assunzione, formazione e *retention* del personale, per garantire la sostenibilità e l'efficacia dei progetti pubblici. Allo stesso modo, un approfondimento potrebbe riguardare le dinamiche di collaborazione tra le diverse istituzioni e gli attori esterni, come il settore privato e la società civile, per favorire una governance partecipativa e migliorare i risultati complessivi.

Inoltre, sarebbe interessante studiare come il PIAO possa adattarsi alle nuove sfide emergenti, come cambiamenti normativi o crisi sociopolitiche, senza compromettere la sostenibilità degli obiettivi. Un altro aspetto cruciale potrebbe essere l'analisi del Valore Pubblico tangibile, cercando di capire come gli obiettivi del PIAO possano tradursi in benefici concreti e percepibili per i cittadini.

### Bibliografia

- AGOSTINO D., ARNABOLDI M., DIAZ LEMA A. (2021), "New development: COVID-19 as an accelerator of digital transformation in public service delivery", *Public Money & Management*, 41(1), pp. 69-72.
- ALFORD J. (2002), "Defining the client in public sector: a social exchange perspective", *Public Administration Review*, 62(3), pp. 338-339.
- ALFORD J. (2008), "The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation", *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), pp. 357-366.
- ALFORD J. (2014), "The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom", *Public Management Review*, 16(3), pp. 299-316.
- ALFORD J., O'FLYNN J. (2009), "Making Sense of Public Value: Concepts,

- Critiques, and Emergent Meanings”, *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), pp. 171-191.
- ANSELMINI L. (2014), *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Torino, Giappichelli.
- 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.
- BARGAIN O., AMINJONOV U. (2020), “Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19”, *Journal of Public Economics*, 192, art. 104316.
- BARTOCCI L. (2012), *Il bilancio partecipativo negli Enti Locali. Evidenze e riflessioni in una prospettiva economico-aziendale*, Torino, Giappichelli.
- BELLINI F., MARINI L. (2023), “Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) nelle amministrazioni pubbliche: tra riforma e innovazione”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 19(1), pp. 99-114.
- 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, pp. 411–430.
- BERARDI M., ZIRUOLO A. (2021), “A lack of smart governance in the public sector: the Italian case study”, in CONSORTI A., ZA S., VIRILI F. (a cura di), *Organizing in a Digitized World – Individual, Managerial and Societal Issues*, Springer.
- BERARDI M., ZIRUOLO A. (2022), “Speciale PIAO 2022 – Capitale umano, la riorganizzazione del personale fa i conti con la copertura finanziaria”, *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2022.
- BORGONOV E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.
- BORGONOV E. (2018), “Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme”, *Rivista Italiana di Public Management*, 1.
- BORGONOV E., MUSSARI R. (2011), “Pubblico e privato: armonizzare gli opposti”, *Azienda Pubblica*, 24(2), pp. 103-121.
- BRACCI E., PAPI L., BIGONI M., DEIDDA GAGLIARDO E., BRUNS H. (2019), “Public value and public sector accounting research: a structured literature review”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), pp. 103–136.
- BRYSON J.M., CROSBY B.C., BLOOMBERG L. (2014), “Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management”, *Public Administration Review*, 74(4), pp. 445–456.
- CARAMIELLO C. (1994), *L’indagine prospettica nel campo aziendale*, Pisa, Corsi.
- CEPIKU D. (2005), “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA”, *Azienda Pubblica*, 1, pp. 105–131.
- CORBETTA P. (2003), *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, Vol. 3, *Le tecniche qualitative*, Bologna, Il Mulino.

- CORBIN J., STRAUSS A. (2014), *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (4<sup>o</sup> ed.), Thousand Oaks, CA, Sage.
- COSTANZA R., HAART M., POSNER S., TALBERTH J. (2009), "Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress", *The Pardee Papers*, 4, Boston University.
- D'ONOFRIO G., BERLOLOTTO A. (2022), "L'introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) e l'efficacia della gestione nella PA: un'analisi empirica", *Giornale di Diritto Amministrativo*, 38(4), pp. 421-436.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Milano, Giuffrè.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2015), *Il Valore Pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Roma, Rirea.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2022), "Il PIAO: come programmare in modo integrato per creare Valore Pubblico", disponibile su: <https://www.forum-pa.it/riforma-pa/il-piao-come-programmare-in-modo-integrato-per-creare-valore-pubblico>.
- DEIDDA GAGLIARDO E., LEVOLI R., PAGLIERI L. (2024), "Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani", *Azienda Pubblica*, 4, pp. 725-744.
- DEIDDA GAGLIARDO E., PAPI L., GOBBO G., LEVOLI R., FRANCESCONI A. (2023), "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.
- 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).
- DEL BENE L., MARASCA S. (2009), "Misurare le performance per migliorare la gestione: il caso della Provincia di Ancona", *Azienda Pubblica*, 2, pp. 285-310.
- DENZIN N.K., LINCOLN Y.S. (2005), *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, London, Sage.
- DEWALT K.M., DEWALT B.R. (2011), *Participant Observation. A Guide for Fieldworkers*, Lanham, AltaMira Press.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (2017), *Linee guida n. 2 per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance*, dicembre 2017.
- EDMONDSON A.C., MCMANUS S.E. (2007), "Methodological fit in management field research", *Academy of Management Review*, 32(4), pp. 1246-1264.
- EISENHARDT K.M. (1989), "Building Theories from Case Study Research", *The Academy of Management Review*, 14(4), pp. 532-550.
- FATTORE M., MAGGINO F., COLOMBO E. (2012), "From Composite Indicators to Partial Orders: Evaluating Socio-Economic Phenomena Through Or-

- dinal Data", in MAGGINO F., NUVOLATI G. (a cura di), *Quality of Life in Italy: Researches and Reflections, Social Indicators Research Series*, pp. 41-68.
- FOSTI G., SAPORITO R., PEROBELLI E. (2019), *Il Valore Pubblico delle Aziende Casa: Logiche di public management per il settore dell'ERP*, Milano, Egea.
- GIANNETTI M., PIZZOLI C. (2023), "Le implicazioni del PIAO nella riforma della pubblica amministrazione: un'analisi comparativa", *Rivista di Scienze Amministrative*, 9(2), pp. 171-187.
- GOBBO G., PAPI L., BIGONI M., DEIDDA GAGLIARDO E. (2016), "La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del Valore Pubblico", in MARCHI L., LOMBARDI R., ANSELMINI L. (a cura di), *Il governo aziendale tra tradizione e innovazione*, Milano, FrancoAngeli, pp. 161-184.
- GUARINI E., GIARETTA M. (2018), "Il sistema di programmazione e controllo nelle amministrazioni regionali: il caso Regione Lombardia", *Azienda Pubblica*, 4, pp. 425-442.
- GUARINI E., MORI E., ZUFFADA E. (2021), "La cultura strategica degli enti locali attraverso l'analisi del Documento Unico di Programmazione", *Azienda Pubblica*, 1, pp. 37-62.
- HOOD C. (1995), "The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), pp. 93-109.
- HOCQUE Z. (2018), *Methodological Issues in Accounting Research* (2ª ed.), London, Spiramus Press Ltd.
- KAPLAN R.S., NORTON D.P. (1992), "The Balanced Scorecard – Measures that Drives Performance", *Harvard Business Review*, 71.
- KELLY G., MUERS S., MULGAN G. (2002), *Creating Public Value. An Analytical Framework for Service Reform*, Cabinet Office Strategy Unit, London.
- MARCON G. (2014), "Public value theory in the context of public sector modernization", in *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Vol. 3, Bingley, Emerald Group Publishing, pp. 323-351.
- MEYNHARDT T. (2009), "Public value inside: What is public value creation?", *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), pp. 192-219.
- MOORE M.H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, 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", *Hauser Center for Nonprofit Organizations*, Working Paper, 18.
- MOORE M.H., HACKMAN J.R. (2011), *The Measurement of Public Value: A Conceptual Framework*, Harvard Kennedy School.
- MUSSARI R. (2022), *Performance e Valore Pubblico*, Milano, Wolters Kluwer.
- MUSSARI R., RUGGIERO P. (2010), "Public managers' performance evalua-

- tion systems and public value creation: Behavioral and economical aspects", *International Journal of Public Administration*, 33(11), pp. 541-548.
- NARDO M.T. (2005), *Controllo e valutazione negli enti locali. Un approccio economico aziendale*, Milano, FrancoAngeli.
- NARDO M.T., NISIO A., ROMANAZZI P. (2019), "Il principio della programmazione e il ciclo di gestione della performance. Quale integrazione? L'esperienza di tre comuni 'sperimentatori'", *Management Control*, 2, pp. 147-174.
- NISIO A., DE CAROLIS R., LOSURDO S. (2012), "Il ciclo delle Performance negli Enti Locali: un'analisi empirica sull'adozione del piano della performance", *Management Control*, 2, pp. 13-31.
- 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.
- OSBORNE S.P. (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London, Routledge.
- PAPI L. (2021), *Un modello di governo del Valore Pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre.
- PAPI L., LEVOLI R., GOBBO G., DEIDDA GAGLIARDO E., MANZOLI L. (2021), "Performance governance per la generazione di Valore Pubblico in sanità. Evidenze empiriche dalle aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna", *Mecosan*, 117, pp. 27-58.
- 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.
- PATTON M.Q. (2002), *Qualitative Research & Evaluation Methods*, London, Sage.
- 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 BORGONOVÌ E., MUSSARI R. (a cura di), *Collaborare e competere per un mercato responsabile e sociale*, Bologna, Il Mulino.
- POLLICI S. (2023), "Il PIAO e la creazione di Valore Pubblico nelle amministrazioni italiane", *Pubblica Amministrazione e Innovazione*, 18(1), pp. 35-48.
- QU S.Q., DUMAY J. (2011), "The qualitative research interview", *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8, pp. 238-264.
- 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.
- SCAPENS R.W. (2004), "Doing Case Study Research", in HUMPHREY C., LEE B. (a cura di), *The Real Life Guide to Accounting Research. A Behind-*

- the-Scenes View of Using Qualitative Research Methods*, Oxford, Elsevier, pp. 257-279.
- SMITH P. (1995), "Performance indicators and outcome in the public sector", *Public Money & Management*, 15(4), pp. 13-16.
- SPANO A. (2009), "Public Value Creation and Management Control Systems", *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), pp. 328-348.
- STIGLITZ J.E., FITOUSSI J.P., DURAND M. (2018), *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, Paris, OECD Publishing.
- STIGLITZ J.E., SEN A.K., FITOUSSI J.P. (2010), *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, Etas.
- STOKER G. (2006), "Public value management: A new narrative for networked governance?", *The American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
- VAN DER WAL Z., NABATCHI T., DE GRAAF G. (2013), "From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications from 1969 to 2012", *American Review of Public Administration*.
- VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, London, Routledge.
- WILLIAMS I., SHEARER H. (2011), "Appraising Public Value: Past, Present and Futures", *Public Administration*, 89(4), pp. 1367-1384.
- YIN R.K. (2003), *Case Study Research: Design and Methods* (3<sup>a</sup> ed.), Thousand Oaks, CA, Sage.
- YIN R.K. (2018), *Case Study Research and Application: Design and Methods* (6<sup>a</sup> ed.), London, Sage.
- ZIRUOLO A. (2016), *Valore Pubblico e società partecipate. Tendenze evolutive della performance*, Milano, FrancoAngeli.

## Appendice

### 1. Definizione e Creazione del Valore Pubblico

- Come definisce la sua amministrazione il concetto di “Valore Pubblico” nel contesto delle politiche e attività pianificate attraverso il PIAO?
- Quali sono gli elementi fondamentali che guidano la creazione di Valore Pubblico? Qual è il ruolo delle risorse?
- Nel contesto del PIAO, come vengono identificati i “valori” da perseguire (es. giustizia sociale, inclusione, sostenibilità)?
- Come vengono prioritizzati questi valori rispetto ad altri obiettivi?

### 2. Legittimità e Coinvolgimento degli Stakeholder

- In che modo la sua amministrazione garantisce che gli obiettivi del PIAO siano legittimi agli occhi della cittadinanza e degli altri stakeholder?
- Come vengono coinvolti i cittadini, le organizzazioni della società civile e altri soggetti esterni nella definizione degli obiettivi e delle priorità del PIAO?
- Come vengono ascoltate e integrate le aspettative e i bisogni della comunità nel processo di definizione degli obiettivi?
- Esistono strumenti specifici per raccogliere il feedback e le proposte degli stakeholder (es. sondaggi, tavoli di lavoro, consultazioni pubbliche)?
- Quali sono i principali criteri che la sua amministrazione utilizza per determinare quali obiettivi sono “legittimi” e quindi dovrebbero essere inclusi nel PIAO?
- Come viene garantito che gli obiettivi siano inclusivi e rispondano alle necessità della collettività, in modo equo e sostenibile?

### 3. Allineamento con la Missione Pubblica e Priorità Politiche

- In che modo gli obiettivi e le attività previste nel PIAO si allineano con la missione fondamentale dell’amministrazione pubblica e con la sua vision a lungo termine?
- Come vengono bilanciati gli obiettivi legati all’efficienza dei servizi con quelli legati alla promozione del benessere sociale?
- In che misura gli obiettivi stabiliti nel PIAO rispecchiano le politiche pubbliche attuali e le priorità politiche del governo locale o centrale?
- Esiste una dialettica tra la definizione degli obiettivi politici e le necessità emergenti dei cittadini che viene gestita nel processo di pianificazione?

### 4. Misurabilità e Monitoraggio del Valore Pubblico

- Quali strumenti e indicatori vengono utilizzati per misurare il Valore Pubblico creato attraverso gli obiettivi del PIAO?

- Come si misura l'impatto reale sulla comunità e non solo il completamento delle attività pianificate?
- Qual è il ruolo della trasparenza nella misurazione del Valore Pubblico?
- Come viene garantito che i cittadini possano monitorare i progressi degli obiettivi e verificare se vengono effettivamente raggiunti?
- Quali tipi di feedback vengono utilizzati per adattare gli obiettivi e migliorare i servizi pubblici nel corso del tempo?
- Esistono modalità per correggere la rotta se gli obiettivi stabiliti non stanno generando il valore previsto?

### **5. Equità e Giustizia Sociale**

- In che modo l'amministrazione pubblica considera l'equità e la giustizia sociale nel processo di definizione degli obiettivi?
- Ci sono meccanismi specifici per valutare se gli obiettivi del PIAO stanno promuovendo l'uguaglianza e riducendo le disuguaglianze sociali?
- Quali indicatori vengono usati per misurare l'impatto sociale in termini di equità?

### **6. Sostenibilità e Longevità del Valore Pubblico**

- Quali misure vengono adottate per garantire che il Valore Pubblico creato attraverso il PIAO sia sostenibile nel lungo termine?
- Come vengono bilanciati gli obiettivi a breve termine con le necessità di sostenibilità economica, sociale e ambientale?
- Come si garantisce che le risorse pubbliche vengano utilizzate in modo efficiente per massimizzare il Valore Pubblico, non solo nel breve periodo, ma anche a lungo termine?
- In che modo vengono monitorati gli effetti delle politiche e delle attività nel lungo periodo per evitare risultati a breve termine che potrebbero compromettere la sostenibilità futura?

### **7. Risultati e Adattamento delle Politiche**

- Come si valuta se gli obiettivi di Valore Pubblico sono stati effettivamente raggiunti?
- Quali criteri vengono utilizzati per determinare il successo o l'insuccesso di un obiettivo in relazione al valore che si intendeva creare?
- C'è un processo formale per adattare gli obiettivi o le politiche quando si riscontra che i risultati non corrispondono alle aspettative?