

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE



TESI DI MASTER DI II LIVELLO

in

Innovazione nella Pubblica Amministrazione

***“STRUMENTI PER IL CONTROLLO DI GESTIONE
DEI PROGETTI PNRR NEGLI ENTI LOCALI”***

Relatore: Dott. Marco Rossi

Candidato: Dott.ssa Annalisa Cocchia

II Edizione - Anno Accademico 2022/2023

*Al mio amato marito ed
alle mie splendide figlie*

Sommario

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1	
Pianificazione, programmazione e controllo nella PA	7
1.1 <i>L'evoluzione del concetto di management nella PA</i>	7
1.2 <i>Il concetto di Valore Pubblico: literature review</i>	16
1.3 <i>La misurazione del Valore: l'evoluzione normativa nella PA italiana</i>	21
1.4 <i>La creazione e misurazione del Valore: evoluzione e confronto tra imprese e PA</i>	25
CAPITOLO 2	
Gli strumenti di Controllo di Gestione nella PA	36
2.1 <i>La Balanced Scorecard applicata agli EE.LL.</i>	36
2.2 <i>Il PIAO e la creazione di Valore Pubblico</i>	43
2.2.1 <i>Sezione 1) del PIAO: la scheda anagrafica</i>	48
2.2.2 <i>Sezione 2) del PIAO: il Valore Pubblico</i>	49
2.2.3 <i>Sezione 2) del PIAO: le performance</i>	52
2.2.4 <i>Sezione 2) del PIAO: i rischi</i>	54
2.2.5 <i>Sezione 3) del PIAO: la salute organizzativa (organizzazione)</i>	57
2.2.6 <i>Sezione 3) del PIAO: la salute professionale (capitale umano)</i>	59
2.2.7 <i>Vantaggi e svantaggi nell'applicazione della BSC nel settore pubblico e del PIAO</i>	62
2.3 <i>Le caratteristiche degli indicatori</i>	63
CAPITOLO 3	
Il Controllo di Gestione per i progetti PNRR negli EE.LL.	68
3.1 <i>Aspetti generali del PNRR in Italia</i>	68
3.1.1 <i>Performance Management e Project Management alla base del monitoraggio dei progetti PNRR</i>	71
3.1.2 <i>Il ruolo della programmazione nel contesto dei progetti PNRR negli EE.LL.</i>	75
3.2 <i>Il Controllo di Gestione dei progetti PNRR: proposta di una governance organizzativa e di alcuni indicatori basati sul modello della BSC</i>	78
3.2.1 <i>Indicatori della dimensione "Mission"</i>	82
3.2.2 <i>Indicatori della dimensione "Comunità"</i>	83
3.2.3 <i>Indicatori della dimensione "Processi Interni":</i>	85
3.2.4 <i>Indicatori della dimensione "Crescita e Apprendimento":</i>	88
3.2.5 <i>Indicatori della dimensione "Economico-Finanziaria":</i>	91
CAPITOLO 4	
Gli strumenti necessari per attuare il Controllo di Gestione negli EE.LL.	97
4.1 <i>L'impatto dei progetti PNRR sul Valore Pubblico: una visione incentrata sulla tipologia di management</i>	97

<i>4.2 Change Management negli EE.LL.: gli strumenti necessari nell'ambito del PNRR</i>	102
<i>4.3 Conclusioni</i>	106
Ringraziamenti	110
Bibliografia	111

INTRODUZIONE

Grazie all'approvazione del progetto Next Generation EU in Italia nei prossimi anni arriverà un'ingente mole di risorse (oltre 190 miliardi di euro). Ciò rappresenta un'occasione da non perdere per rilanciare il Paese dopo l'emergenza Covid-19 e la conseguente crisi economica. L'Italia ha illustrato come intende investire all'interno del suo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tra gli obiettivi del Piano vi è anche quello di colmare le disuguaglianze territoriali sia a livello di servizi offerti ai cittadini che di infrastrutture e, proprio per questo motivo, una quota cospicua delle linee di investimento vedrà un coinvolgimento diretto degli enti locali. Questi ultimi, pertanto, non saranno solo chiamati a presentare proposte ma avranno un ruolo di primo piano nella realizzazione delle opere pubbliche. Questo aspetto, tuttavia, presenta una criticità importante poiché potrebbero non avere le strutture adeguate per portare a termine le opere previste dal PNRR. Gli enti coinvolti, inoltre, non saranno solo responsabili della realizzazione degli interventi ma anche dei controlli sulla regolarità delle spese e delle procedure.

Un buon indicatore per valutare la gravosità dell'impegno a cui saranno chiamati gli enti locali per l'attuazione del PNRR, per esempio, è quello di analizzare la dimensione dei flussi finanziari che dovranno gestire. Un altro aspetto, particolarmente critico, riguarda i tempi molto stretti che sono stati individuati nel PNRR per la realizzazione i progetti: tutti i progetti legati al Piano, infatti, dovranno tassativamente concludersi entro il 2026.

In tale contesto appare evidente che, per non incorrere nelle problematiche appena descritte, gli enti locali necessitano di dotarsi di strumenti di controllo di gestione e di project management in grado di misurare l'efficacia e l'efficienza nella gestione dei progetti PNRR in essere. Infatti, nell'ambito del PNRR, il bilancio d'esercizio rappresenta solo uno degli aspetti dei risultati complessivi dell'azione pubblica (quelli economici, patrimoniali e finanziari) ed è quindi necessario accompagnare l'informazione fornita dal bilancio d'esercizio con informazioni riguardanti le risorse consumate (input), la tipologia, il volume e la qualità dei servizi erogati (output), gli impatti sociali, economici ed ambientali prodotti (outcome).

Inoltre, per assolvere al compito di monitorare le attività finanziate con i fondi del PNRR, all'interno degli enti, viene introdotto il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO). Si tratta di uno strumento finalizzato a integrare e qualificare gli strumenti di programmazione e a orientarli alla creazione di Valore Pubblico. Con il concetto di Valore Pubblico s'intende il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità amministrata, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente facendo sulla la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte, la riduzione dei fenomeni corruttivi. Pertanto, per poter attuare la riforma del PIAO, gli enti locali dovranno dotarsi di strumenti contabili-finanziari simili a quelli del mondo

imprenditoriale, il cui flusso informativo dovrà permettere l'interrelazione tra le diverse attività e supportare la misurazione del Valore Pubblico.

Alla luce di quanto appena esposto, scaturiscono le due seguenti Research Question:

RQ)1 quali strumenti dovrebbero essere utilizzati per gestire e, successivamente, misurare il valore nella PA?

RQ)2 quali azioni dovrebbero essere intraprese per non ritrovarsi nel contesto di una Public Governance inefficiente che produce valore "miope" o addirittura lo distrugge?

Per dare risposta alla RQ1):

- nel primo capitolo si procederà con la costruzione del quadro teorico di riferimento in relazione alla literature review sull'evoluzione e sul contesto in cui attualmente si opera per quanto riguarda i concetti di Pianificazione, Programmazione e Controllo, nonché di Valore Pubblico;
- nel secondo capitolo si procederà alla costruzione del quadro teorico di riferimento in relazione agli strumenti di Pianificazione, Programmazione e Controllo e di misurazione del Valore Pubblico.

Per dare risposta alla RQ2):

- nel terzo capitolo, facendo leva sulla relativa letteratura, si proporranno alcuni indicatori che tutti gli enti locali dovrebbero adottare per monitorare i progetti del PNRR per capire se stanno creando Valore Pubblico coerentemente con quanto stabilito nei documenti di programmazione;
- nel quarto capitolo, riprendendo i modelli teorici proposti da Pillitu e Deidda-Gagliardo, si proverà a fornire una visione di Valore Pubblico incentrato sulla tipologia di management. Successivamente verranno proposte alcune azioni che dovrebbero essere adottate dalla PA per diffondere la cultura al cambiamento orientata alla creazione di Valore Pubblico, focalizzandosi su quelle da intraprendere per gestire al meglio i progetti PNRR.

CAPITOLO 1

Pianificazione, programmazione e controllo nella PA

1.1 L'evoluzione del concetto di management nella PA

Il modello burocratico-formale, concepito da Weber all'inizio del secolo scorso, ha caratterizzato le Pubbliche Amministrazioni (PA) fino agli anni Ottanta (Zuccardi-Merli, 2009). Caratteristiche tipiche della PA tradizionale sono (Acquino, 2013):

- 1) il prevalere del principio di legalità;
- 2) l'attenzione concentrata su regole amministrative;
- 3) il ruolo centrale della burocrazia;
- 4) la separazione fra politica e amministrazione nelle organizzazioni pubbliche;
- 5) il prevalere di budget di natura incrementale;
- 6) l'egemonia della professionalità nella fornitura dei servizi pubblici.

In tale contesto non si bada molto alla qualità dei servizi, in quanto prevale la forma sulla sostanza: uno degli output delle PA sono le regole scritte, in quanto vi è l'idea che il miglioramento delle regole porti a migliorare la funzionalità e che svolgere delle attività secondo processi codificati e standardizzati equivalga a conseguire l'efficienza in termini di minor spreco di tempo, sforzi e denaro (Falduto, 2022), pertanto, il concetto di responsabilità concerne esclusivamente l'esecuzione di un'operazione. Inoltre, la netta separazione tra funzione politica (che prende le decisioni) e funzione amministrativa (che le esegue) ha condotto a concepire le PA come un *sistema chiuso*, cioè dotato di una propria razionalità interna indipendente dalle relazioni con l'ambiente esterno (e quindi non attento ai bisogni dell'utente) e privo di responsabilità di risultato¹, economicità e quindi di efficacia ed efficienza (Zuccardi-Merli, 2009). Questa visione ebbe il massimo fulgore nel periodo di forte espansione dello stato sociale fra gli anni Cinquanta e settanta ed entrò in crisi verso la fine degli anni Settanta man mano che si diffuse la consapevolezza della scarsità delle risorse disponibili in rapporto alle aspettative delle persone in termini di servizi pubblici (Acquino, 2013).

Successivamente, con l'introduzione del New Public Management, si introducono logiche di raggiungimento degli obiettivi prefissati, richiedendo maggior attenzione ai processi di pianificazione,

programmazione e controllo delle PA (Borgonovi, 2018). Il *New Public Management* (NPM) nasce a cavallo tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, nel Regno Unito durante il governo di Margaret Thatcher: si passa, quindi, da un modello burocratico-formale ad un modello manageriale basato sulla valutazione dei risultati e del rapporto risultati-risorse (Borgonovi, 2018). Lo scopo del NPM è quello di introdurre nella PA i principi aziendalistici soprattutto nelle fasi di produzione ed erogazione dei servizi pubblici, prestando particolare attenzione alle esigenze di tutti gli stakeholder, in particolar modo dei cittadini che devono essere responsabilizzati e non più solo serviti (Pillitu, 2009). In questo modo, il NPM è definibile come uno “stile” di gestione del settore pubblico che vuole focalizzare la sua attenzione su una metodologia più orientata al risultato¹ e quindi all’interesse pubblico attraverso tre principali direttive (Acquino, 2013):

- 1) disaggregare;
- 2) competere;
- 3) incentivare.

Si tratta di un modello gestionale e organizzativo che poggia su cinque diversi pilastri (Hood, 1991):

- 1) l’enfasi sulla *responsabilità manageriale* al vertice delle organizzazioni;
- 2) la definizione di *obiettivi chiari*, collegati a standard e *misure di performance*;
- 3) l’allocazione delle risorse e la *premiabilità* in relazione alla performance;
- 4) la *disaggregazione delle burocrazie* in unità e agenzie che si interfacciano su basi contrattuali secondo una logica produttore-cliente;
- 5) l’enfasi sul *taglio dei costi*, sulla *competizione* e sull’adozione di *strumenti gestionali* importati dal mondo delle imprese.

Con il NPM, pertanto (Rebora, 2018):

- l’attività di produzione è economica perché le risorse devono essere utilizzate senza sprechi e deve essere prodotto solo ciò che serve con efficacia qualitativa e quantitativa;
- si devono perseguire risultati economici attraverso una gestione programmata ed attraverso un supporto informatico adeguato;
- conseguentemente la PA deve potersi avvalere di personale dirigenziale in grado di svolgere le funzioni di pianificazione, organizzazione, staffing, direzione, coordinamento, reporting e budgeting (Gulick, 1981).

¹ Si fa riferimento alla “cultura del risultato”, ossia alla coerenza tra obiettivi definiti e risultati raggiunti.

Tuttavia, nel corso degli anni, si è potuto constatare che il NPM non è stato in grado di raggiungere tutti i risultati sperati: si pensava di poter traslare gli strumenti e le logiche aziendali direttamente alle PA, ma in realtà occorre un cambiamento culturale organizzativo all'interno di esse che presenti logiche diverse (Falduto, 2022).

Ciò che serve è una politica orientata alla *Public Governance* (PG), ossia la PA non viene più vista come un elemento a sé stante ma come un elemento inserito nel territorio di cui è parte (Acquino, 2013). Secondo Osborne (2010), infatti, mentre il paradigma della Pubblica Amministrazione tradizionale concentra l'attenzione sul sistema politico e il NPM sull'organizzazione, il focus della PG è sull'organizzazione e il suo ambiente: il meccanismo di allocazione delle risorse è la gerarchia per la Pubblica Amministrazione tradizionale, il mercato e il contratto classico per il NPM, le reti e i contratti relazionali per la PG (Acquino, 2013). Mentre il NPM interviene all'interno della PA operando per obiettivi, con economicità e con logiche d'impresa, con il PG questo paradigma non agisce dando per scontato che la PA possieda già tutti gli strumenti per lavorare bene: occorre operare nel *sistema* delle PA creando delle sinergie tra Regioni, Città Metropolitane, Comuni ed altri enti, attuando così una coesistenza con tutto ciò che è presente sul territorio. Questo nuovo modo di pensare alla PA porta ad un cambiamento nelle relazioni economiche (in quest'ottica, infatti, si parla di *Stato Relazionale*), accelerando gli scambi e agevolando i movimenti dei mercati del capitale, del lavoro e delle merci, favorendo altresì la dispersione e la localizzazione dei centri produttivi in quei Paesi dove i costi sono inferiori (Falduto, 2022). Pertanto, lo scopo della PG è quello di realizzare, in termini di coordinamento strategico, un *network*² dove la PA svolge il ruolo di regista dell'azione dei cittadini, i quali sono chiamati a partecipare attivamente al processo di *creazione del Valore Pubblico*³: si parla di *sistema misto*, nel quale l'organizzazione della produzione e dell'erogazione dei servizi pubblici viene svolta da una pluralità di attori (pubblici e privati), aumentando la concorrenza e la qualità dei servizi (Osborne, 2006).

La Figura 1 mette in relazione i diversi modelli di Stato che si sono evoluti nel corso del tempo nel nostro Paese con le diverse tipologie di servizi erogabili:

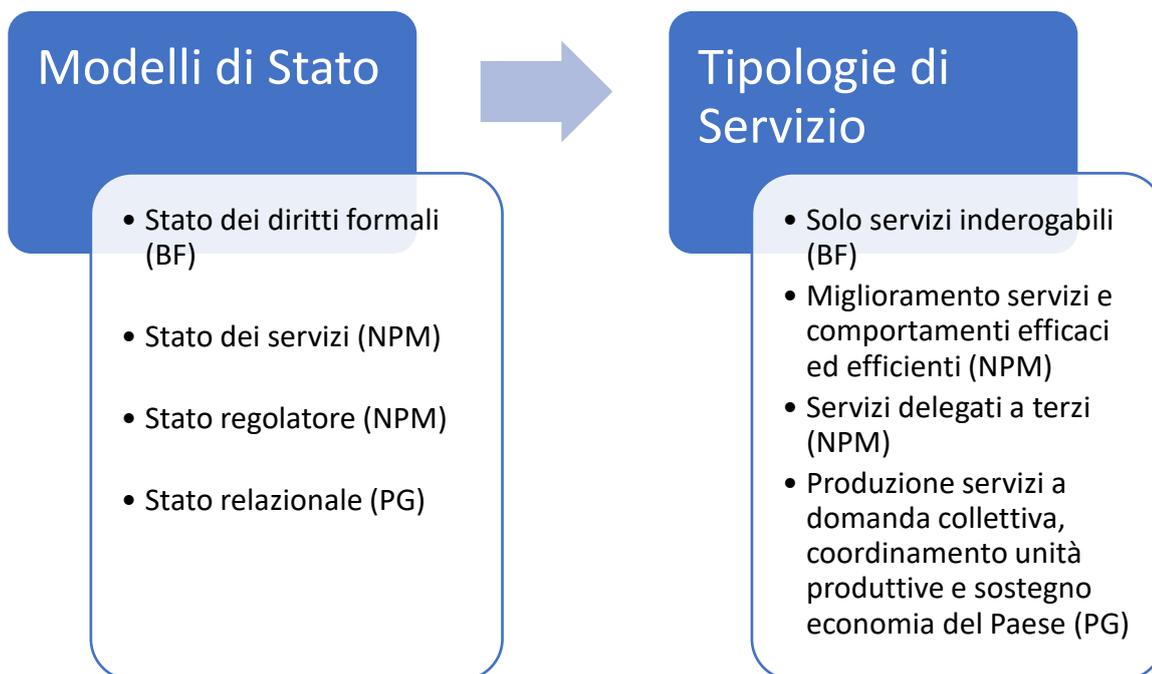
1. il primo modello è quello tradizionale, caratterizzato dallo Stato dei servizi formali, che è in grado di garantire esclusivamente i servizi inderogabili (come la difesa e la giustizia, ad esempio);
2. dopodiché si passa allo Stato dei servizi attraverso il quale si assiste ad un miglioramento dei

² «La teoria dei network afferma la possibilità di poter creare valore aggiunto tramite la realizzazione di opportune ed efficaci relazioni di scambio (materiali ed immateriali) con l'ambiente di proprio riferimento. In ambito pubblico, i network sono considerati come un importante metodo di governance al fine della risoluzione delle varie problematiche che le istituzioni del settore devono affrontare, mediante la formulazione e l'implementazione delle politiche pubbliche» (Pillitu, 2009).

³ Si parla anche di Public Value Management (PVM), tipico della PG, fondato sulle preferenze della collettività e quindi improntato su uno stretto rapporto con i cittadini. Il PVM si pone in contrasto con il Valore Pubblico creato dal NPM che, invece, fa riferimento alle preferenze individuali del cliente (Pillitu, 2009).

- servizi forniti alla collettività in termini di efficacia ed efficienza (e quindi di qualità);
3. successivamente lo Stato diventa Regolatore e mediante l'introduzione delle Authorities⁵ la fornitura dei servizi viene delegata a terzi;
 4. nell'ultima fase (quella attuale), s'individua lo Stato Relazionale caratterizzato dalla PG.

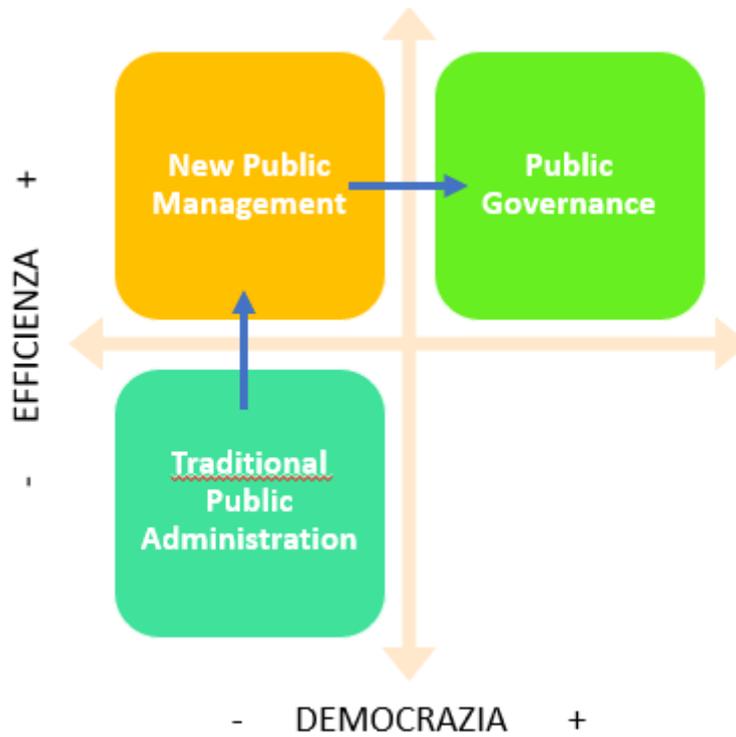
Figura 1 - Servizi pubblici e modelli di Stato



Fonte: adattamento di Zuccardi Merli (2009)

In Figura2 si evidenzia una matrice quadrata dove il livello di efficienza e di democrazia variano in base ai modelli di PA assunti: si può notare come, a parità di democrazia, al variare del livello di efficienza si passa da una situazione caratterizzata dal modello burocratico formale (con efficienza molto bassa) ad una situazione caratterizzata dal NPM (con efficienza maggiore) mentre all'aumentare del livello di democrazia, a parità di livello di efficienza definito dal NPM, si passa ad una situazione caratterizzata dal modello della PG (Zuccardi-Merli, 2009; Pillitu, 2009).

Figura2 - Efficienza e democrazia nelle fasi delle amministrazioni pubbliche



Fonte: adattamento di Pillitu (2009)

La literature review condotta da Acquino nel 2013, riguardante le principali caratteristiche distintive dell'approccio del "Valore Pubblico" (e quindi alla PG) al management delle Amministrazioni Pubbliche sono illustrate nella tabella 1.

Tabella 1 - Caratteristiche distintive dell'approccio del "Valore Pubblico" al management delle Amministrazioni Pubbliche

	<i>PA tradizionale (weberiana)</i>	<i>New Public Management</i>	<i>Approccio del "Valore Pubblico"</i>
<i>Pubblico interesse</i>	Definito da politici o esperti	Risultante dall'aggregazione di preferenze individuali, rivelate dalle scelte degli utenti	Risultante da preferenze individuali e pubbliche (espresse da delibere di istituzioni pubbliche)
<i>Obiettivi principali</i>	Input forniti politicamente; servizi monitorati mediante supervisione burocratica	Gestire input e output in modo da assicurare efficacia, efficienza ed economicità	L'obiettivo più importante è creare valore pubblico, con la massima efficacia nel trattare i problemi che sono più importanti per i cittadini
<i>Obiettivi di performance</i>	Gestione degli input	Gestione sia degli input che degli output	Obiettivi multipli: output in termini di servizi, soddisfazione, risultati finali (outcome), mantenere la fiducia e la legittimazione
<i>Modello principale di responsabilità (accountability)</i>	Verticale: dai dipartimenti ai politici fino al Parlamento	Verticale, con contratti di performance; a volte verso l'esterno (gli utenti) attraverso meccanismi di mercato	Multiplo: cittadini come supervisori; utenti come utilizzatori; contribuenti come finanziatori
<i>Ruolo dei dirigenti pubblici</i>	Fare in modo che siano seguite regole e procedure appropriate	Aiutare a definire e raggiungere gli obiettivi di performance concordati	Svolgere un ruolo attivo nel dirigere reti di decisioni e di erogazioni, e perseverare la capacità complessiva del sistema
<i>Sistemi privilegiati di erogazione</i>	Dipartimenti gerarchici o professionisti regolamentati	Organizzazioni private o agenzie autonome ben delineate	Combinazioni di alternative selezionate con pragmatismo, e un approccio riflessivo verso meccanismi di intervento finalizzati al raggiungimento dei risultati
<i>Obiettivi dei manager</i>	Rispondere a direttive politiche	Raggiungere obiettivi di performance concordati	Soddisfare le preferenze di cittadini/utenti; rinnovare il mandato e la fiducia garantendo la qualità ser servizi

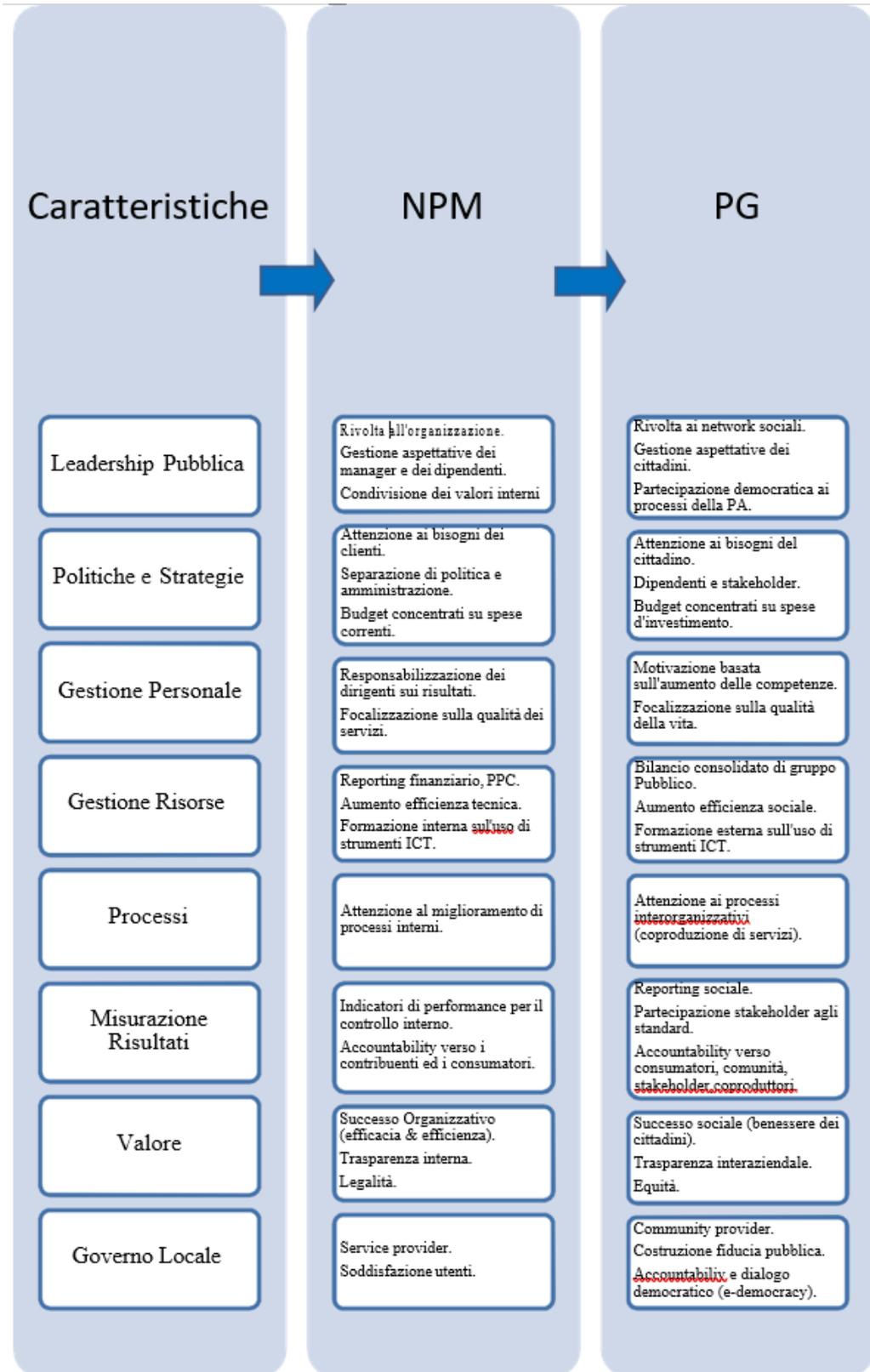
Fonte: rielaborazione di Aquino (2013)

L'aspetto più rilevante evidenziato nella Tabella 1 dalla ricerca di Aquino (2013) riguarda gli obiettivi di performance: si passa da obiettivi e indicatori di performance focalizzati sugli input nella Pubblica

Amministrazione tradizionale, a obiettivi incentrati anche sugli output col new public management, a obiettivi e indicatori di performance che guardano anche ai risultati finali o outcomes o impatti (intermedi e finali) delle attività delle Amministrazioni Pubbliche nell'approccio del Valore Pubblico introdotto con il PG.

Un confronto tra le caratteristiche del NPM e della PG è stato condotto da Pillitu (2009) e può essere meglio condotto grazie alla Figura 3 che mette in luce gli aspetti più importanti di entrambi i modelli di PA.

Figura 3 - Differenze organizzative tra NPM e PG

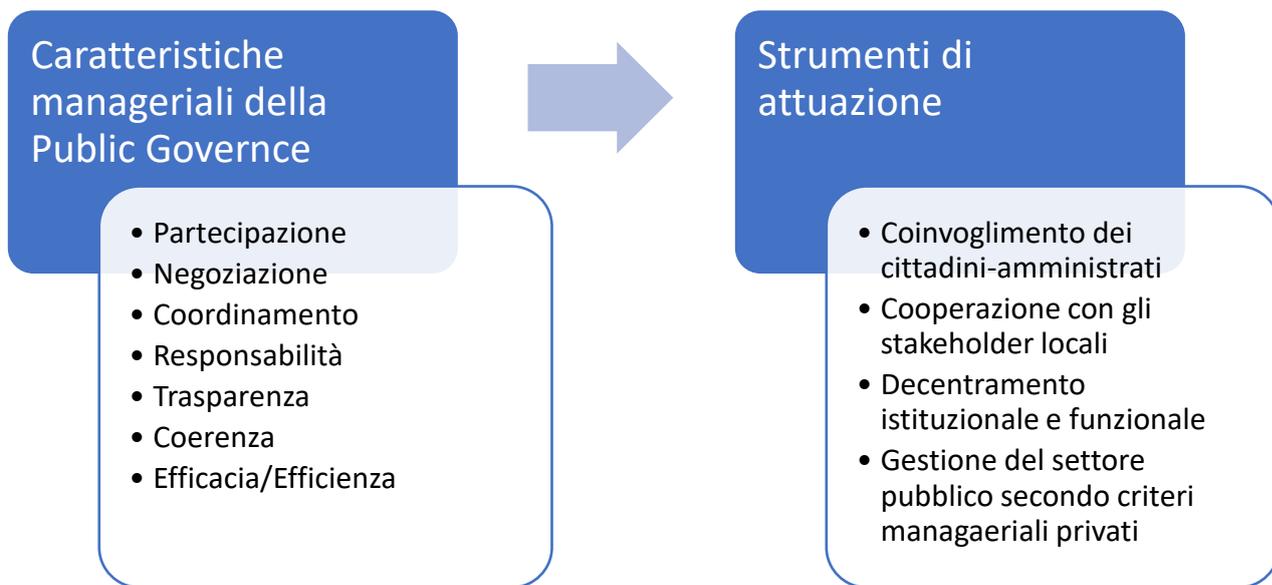


Fonte: adattamento di Pillitu (2009)

Come rappresentato nella Figura 4, unendo gli aspetti caratteristici della PG con gli elementi innovatori riconducibili all'aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione si ritiene possa emergere un modello di governance manageriale, contraddistinto dalle seguenti caratteristiche (Falduto, 2022):

1. *partecipazione*: le amministrazioni devono aprirsi alla collettività, sia nel momento decisionale che in quello operativo e la loro soddisfazione deve diventare fattore di guida;
2. *negoziazione*: le amministrazioni devono concordare scopi e mezzi dell'intervento pubblico con gli stakeholders;
3. *coordinamento*: nel loro operato, al fine di ottimizzare i risultati, le diverse amministrazioni coinvolte in un progetto, devono collaborare fattivamente per il raggiungimento degli obiettivi, travalicando i limiti di una gestione gerarchica e adottando nuovi modelli e approcci che consentano una più rapida ed efficace soluzione dei problemi;
4. *responsabilità*: le amministrazioni devono definire con maggiore chiarezza i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi, in modo che sia sempre possibile individuare il soggetto da cui dipende la decisione e/o l'azione e gli strumenti organizzativi per premiare comportamenti responsabili;
5. *trasparenza*: le amministrazioni devono essere "permeabili", conoscibili ai cittadini;
6. *coerenza*: le politiche e gli interventi della pubblica amministrazione devono essere coerenti, ovvero non in contraddizione tra di loro, e di facile comprensione;
7. *efficacia ed efficienza*: le pubbliche amministrazioni devono adottare criteri e strumenti che consentano di perseguire razionalità nella programmazione e nella gestione oltre a dare conto del loro operato sia sotto il profilo del raggiungimento dei risultati, sia sotto il profilo dell'uso corretto del denaro pubblico (accountability).

Figura 4 – Caratteristiche manageriali della PG e strumenti di attuazione



Fonte: adattamento di Falduto (2022)

1.2 Il concetto di Valore Pubblico: literature review

La nozione di *Valore Pubblico* viene introdotta per la prima volta nel dibattito scientifico internazionale nella seconda metà degli anni Novanta per poi diffondersi nei primi anni 2000 anche in Italia.

La creazione di Valore Pubblico consente di migliorare il livello di benessere economico-sociale-ambientale della collettività di riferimento in cui opera un'organizzazione, rispetto alle condizioni di partenza. In letteratura si parla di Valore Pubblico in senso lato quando ci si riferisce al valore creato dal Governo attraverso i servizi, l'emanazione di leggi, le altre azioni e si prendono in considerazione i risultati, i mezzi usati per fornirli, la fiducia e la legittimità (Castelnovo, et al., 2006).

Il concetto di Valore Pubblico ha natura caleidoscopica (Gobbo, et al., 2016), per questa ragione in letteratura si sono susseguite diverse definizioni.

Secondo uno studio condotto da Moore nel 1995, con la Public Governance si diffonde un concetto di Valore Pubblico più ampio rispetto a quello utilizzato con le logiche di NPM (che concentrano, invece, l'attenzione principalmente sull'efficienza e quindi sulla relazione input-output), poiché tiene conto:

- dei risultati;
- dei mezzi utilizzati per raggiungerli;

- della legittimazione delle Amministrazioni Pubbliche;
- della fiducia in esse riposta dai cittadini;
- dei concetti di equità, etica e accountability.

Pertanto, nel contesto della PG, il Valore Pubblico coinvolge altri attori oltre alle PA, come operatori privati e organizzazioni no-profit che, operando in filiere o network, migliorano il livello di benessere dei cittadini.

Nel corso del tempo, in letteratura, il Valore Pubblico è stato considerato come:

- il valore creato dai servizi, dalle regole, dalle leggi e da altre azioni del governo (Kelly, et al., 2022);
- la preferenza dei cittadini in deliberazioni dirette o nei processi di rappresentanza politica (Alford, 2002);
- le interazioni sociopolitiche che avvengono tra i rappresentanti dei cittadini e gli stakeholder chiave (Smith, 2004);
- il costrutto multidimensionale e riflesso delle preferenze collettivamente espresse e politicamente mediate dei cittadini (O'Flynn, 2007). Esso non è solo costituito da outcome ma anche dalla garanzia di giustizia ed equità;
- un concetto formato contemporaneamente dall'interesse individuale, collettivo e procedurale (Talbot, 2009): per la produzione di Valore Pubblico, i cittadini rinunciano non soltanto a risorse finanziarie ma anche a delle limitazioni alla libertà personale; la produzione di Valore Pubblico richiede spesso la collaborazione attiva dei cittadini; il conseguimento del Valore Pubblico avviene anche mediante il contributo dei manager pubblici in stretta collaborazione con le autorità politiche. Infine, la legittimazione è importantissima per ottenere la collaborazione dei cittadini.

Secondo Snijker (2005), nelle PA si possono distinguere diversi tipi di Valore Pubblico, inteso come *legal value*, *economic value* e *democratic value*. Ognuna di queste categorie di valori contiene al suo interno degli scenari ideologici:

- il *legal value* pone al centro dell'attenzione il ruolo della Legge e comprende i concetti di equità legale, legalità, riduzione delle incertezze e neutralità. Secondo questa nozione di valore, ogni cittadino è uguale dinanzi alla Legge e ciò implica che la PA si impegni ad applicarla nello stesso modo per tutti;
- nell'*economic value* si riscontrano valori come l'efficacia e l'efficienza, la flessibilità e

l'individuazione delle preferenze di ciascun cittadino;

- nella categoria del *democratic value* è possibile trovare i valori di trasparenza, responsabilità ed equità sociale⁴. Perseguendo tale tipologia di valore, la PA dovrebbe essere considerata come un'organizzazione aperta ai cittadini, attenta ad esaminare le loro aspettative e a soddisfare i loro bisogni. Allo stesso tempo la collettività deve essere capace di influenzare e partecipare al processo decisionale della PA.

Secondo una ricerca condotta da Deidda-Gagliardo (2021), per Valore Pubblico s'intende il livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario, dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholders creato da una PA (o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit), rispetto ad una baseline, o livello di partenza:

- una PA crea Valore Pubblico in senso stretto quando impatta in modo migliorativo sulle singole prospettive settoriali del benessere rispetto alla loro baseline (Impatti), ma soprattutto quando impatta in modo migliorativo rispetto al livello complessivo e multidimensionale del benessere (Impatto degli impatti), in presenza di impatti tra loro in trade-off (si pensi al caso di impatto economico positivo che determina un impatto ambientale negativo);
- un ente genera Valore Pubblico in senso ampio quando, coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, cura la salute delle risorse e migliora le performance di efficienza e di efficacia in

⁴ Con il PG si introducono concetti come *openness, trasparenza, equità sociale e responsabilità*: la coordinazione di tutto il meccanismo è nel network.

Con il termine di *openness* s'intende il concetto di apertura, ossia «una filosofia che sta alla base di come vari gruppi ed organizzazioni operano. L'apertura può ad esempio caratterizzare la gestione di una comunità, liberando l'accesso alle informazioni o alle risorse necessarie per i progetti; apertura ai contributi provenienti da una vasta gamma di utenti/produttori/contribuenti, senza gerarchie e con una struttura organizzativa fluida. La gestione di una comunità di solito avviene con decisioni che vengono prese a seguito di una qualche forma di costruzione del consenso o con procedure di voto. Il concetto di apertura è attualmente richiamato anche per favorire la crescita dell'open source e delle comunità del software libero» (Trevisani, 2009).

Il concetto di *trasparenza* amministrativa, invece, consiste in senso lato nell'assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra questo ultimo ed il mondo esterno. In altre parole, la trasparenza è uno strumento:

- che consente di contrastare i fenomeni di corruzione,
- che consente ai cittadini di veder garantiti i propri diritti nei confronti dell'amministrazione pubblica, avendo così diritto ad una informazione qualificata,
- che consente di accedere ai documenti amministrativi e conoscere, nei limiti precisati dalla Legge, lo stato dei procedimenti amministrativi che li riguardano, seguendo le fasi attraverso cui l'attività amministrativa si articola. Infatti, il comma 1 dell'articolo 1 del D. Lgs n. 33/2013 recita: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". In una visione democratica dei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione, la piena visibilità tende a promuovere un controllo capillare dal basso dell'attività amministrativa. Nel sistema delineato dalla Legge n. 241/90 la trasparenza era intesa come strumento di tutela dell'individuo, ma già con il D. Lgs. n. 150/09 (materia riordinata con il D. Lgs. n. 33/2013) inizia a concretizzarsi un concetto di trasparenza uguale a quello individuato, fin dagli anni Sessanta, negli Stati Uniti: trattasi del concetto derivante dal FOIA (Freedom of Information Act), che garantisce a chiunque l'accesso agli atti e ai documenti della Pubblica amministrazione.

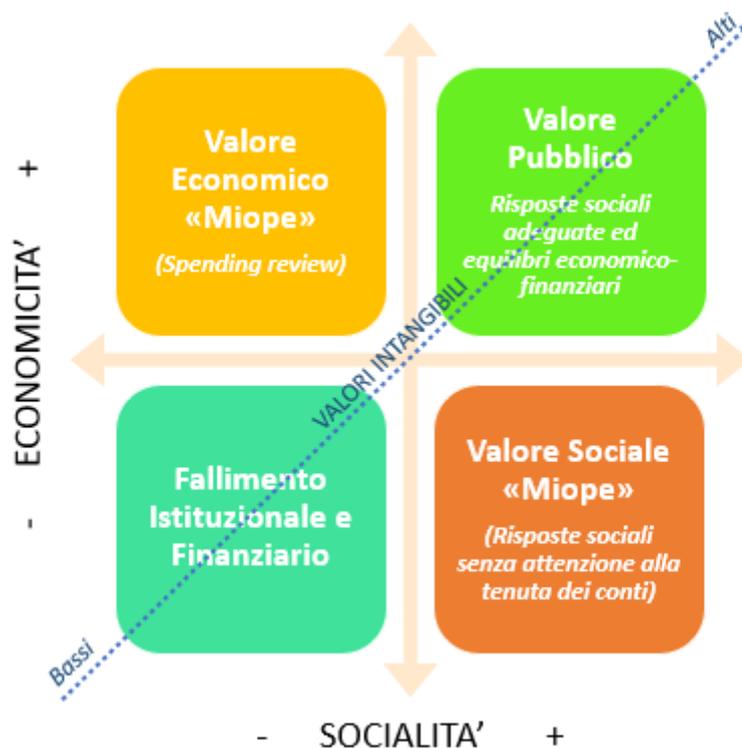
Il concetto di *equità sociale* vuole spiegare l'importanza di costruire un sistema che sia in grado di garantire ed assicurare una vita dignitosa a tutti i cittadini, in particolar modo a coloro che non sono in grado di garantirselo attraverso il lavoro perché invalidi, malati o disoccupati.

Nel network le PA collaborano tra loro e sono in grado di creare fiducia nei diversi stakeholder.

modo funzionale al miglioramento degli impatti, misurabili anche tramite BES e SDGs (Performance delle Performances).

In sintesi, come illustrato nella Figura 5 , il Valore Pubblico è il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità amministrata, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente facendo leva sulla riscoperta del suo vero patrimonio, ovvero i valori intangibili; tra questi, ad esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte, l'abbassamento del rischio di erosione del Valore Pubblico a seguito di trasparenza opaca (o burocratizzata) o di fenomeni corruttivi (Deidda-Gagliardo, 2015). Inoltre, nel definire il concetto di Valore Pubblico dovrebbe essere adottata una prospettiva di lungo periodo.

Figura 5 - Matrice del Valore Pubblico



Fonte: adattamento di (Deidda-Gagliardo, et al., 2021)

A parità di benessere sociale, se la PA è in grado di seguire una strategia attenta ai principi di efficacia ed efficienza e ad operare con economicità, allora si crea Valore Pubblico. Nel caso contrario il valore sociale

creato sarà “miope”, cioè attento solo ai bisogni sociali e non a quelli economici. Lo stesso accade quando la PA persegue una politica di spending review volta al contenimento della spesa: anche in questo caso la PA non è in grado di soddisfare i bisogni sociali e, pertanto, il valore economico prodotto sarà comunque “miope”.

Secondo Deidda-Gagliardo (2015), il Valore Pubblico dovrebbe divenire la nuova frontiera delle performance, consentendo ad ogni PA di mettere queste ultime a sistema e di finalizzarle verso lo scopo del mantenimento delle promesse di mandato (performance istituzionali) e del miglioramento delle condizioni di vita dell’ente e dei suoi utenti e stakeholder. Per evitare di inseguire centinaia di performance attese, ad opera di dipendenti e dirigenti di un ente (performance individuali) per il tramite delle unità organizzative di appartenenza (performance organizzative), trasformando queste in tante attività scomposte e scoordinate, occorre mettere a sistema le performance, conferendo loro una direzione. Il concetto di Valore Pubblico dovrebbe guidare quello delle performance (Gobbo, et al., 2016), divenendone il principio guida, mentre le performance dovrebbero essere misurate e valutate per il loro contributo individuale, organizzativo o istituzionale al Valore Pubblico.

A fronte di quanto esposto sinora, è importante puntualizzare che il valore è per sua natura soggettivo e quindi persone diverse possono esprimere giudizi diversi in base alle loro aspettative ed ai successivi benefici fruiti (Acquino, 2013). A questo proposito si può parlare di sorgenti di Valore Pubblico per i cittadini, che in letteratura consistono nella fiducia, nei servizi e nei risultati (Castelnovo e Simonetta 2006):

- la *fiducia* rappresenta un fattore critico poiché esiste una stretta correlazione fiducia-Valore Pubblico che può assumere caratteristiche positive o negative: se gli obiettivi prefissati vengono raggiunti si crea valore, al contrario si può generare un fallimento nella fiducia con conseguente distruzione⁵ di Valore Pubblico;
- quando si genera Valore Pubblico tramite la qualità, invece, si fa riferimento alla qualità dei *servizi* con la quale la PA li eroga. Questi ultimi vengono suddivisi in base alla disponibilità del servizio, al livello di soddisfazione dell’utente, all’importanza dei servizi offerti, alla fairness della fruizione del servizio e al relativo costo;
- in termini di *risultato* si crea valore quando vengono soddisfatte le diverse aspettative di tutti gli stakeholder della PA.

Si crea Valore Pubblico se si riescono a soddisfare i bisogni attuali e prospettici della collettività di riferimento (Deidda-Gagliardo, 2002). La generazione di Valore Pubblico avviene attraverso la soddisfazione

⁵ Si parla di distruzione di Valore Pubblico perché il fallimento nella fiducia dei cittadini provoca un oscuramento di tutti gli aspetti positivi relativi alla qualità dei servizi intrinseci in essi (Acquino, 2013).

dei bisogni dei cittadini, ottenuta perseguendo gli equilibri finanziari delle pubbliche amministrazioni, consentendo così di creare Valore Pubblico anche in futuro. La produzione di valore determina la generazione di benefici a favore della collettività, compensati dal corrispondente sostenimento di sacrifici: il Valore Pubblico è ottenuto quando i primi superano i secondi (Deidda-Gagliardo, 2002).

La misura del Valore Pubblico è particolarmente complessa poiché esso, oltre a incorporare i benefici derivanti dall'utilizzazione dei servizi pubblici, è influenzato dalle valutazioni dei cittadini riguardo l'equità e l'imparzialità dei processi distributivi, la fiducia nelle PA, i benefici derivanti dalla collaborazione degli utenti, gli effetti delle attività correnti sul benessere delle generazioni future. Nei paesi democratici il valore generato dalle PA, corrispondente alla differenza fra il valore dei benefici derivanti da queste attività e il loro costo in termini sia di risorse finanziarie sia di poteri trasferiti alle PA, è valutato in ultima analisi dai cittadini e la legittimazione dei governi deriva dalla loro capacità di creare Valore Pubblico (Acquino, 2013).

1.3 La misurazione del Valore: l'evoluzione normativa nella PA italiana

La prima vera importante riforma nel settore pubblico è stata la L. 241/1990 sul procedimento amministrativo, considerata il principale "prodotto" delle amministrazioni pubbliche. La legge 241/90 disegna una riforma che si completa con un'altra legge di principio relativa all'ordinamento delle autonomie locali, la L. 142/1990 e con il decreto legislativo 29 del 1993 che tenta di valorizzare il ruolo del dirigente pubblico separando con nettezza le funzioni, quindi le responsabilità, delle figure politiche e delle figure dirigenziali.

Gli anni Novanta sono quelli in cui avviene il passaggio concettuale da Amministrazione burocratico-formale a NPM introducendo i principi secondo cui l'amministrazione pubblica è al servizio dei cittadini. Da qui un importante lavoro guidato dal Ministro Cassese, soprattutto di tipo culturale, sui temi della qualità dei servizi e sulla definizione di Carte dei servizi che riguardarono, in particolare, la sanità e la scuola (ForumPA, 2016): vengono inseriti nella cultura amministrativa, burocratica e autoreferenziale, i principi di efficacia ed efficienza. Tuttavia, al primo impatto, tali concetti risultano così distanti dalla cultura delle PA da non essere immediatamente compresi e, di conseguenza, adeguatamente inseriti nei processi organizzativi.

A questa riforma segue quella guidata dal Ministro Bassanini che, seguendo le orme della precedente, rafforza i concetti di semplificazione delle procedure amministrative, trasparenza e, soprattutto, introduce il principio di sussidiarietà. In questo modo si definisce un modello che decentra e affida ai comuni la responsabilità di tutte le azioni amministrative, mentre agli enti di livello superiore vengono lasciati ruoli di

coordinamento e supporto. In questa fase è stata modificato anche il Titolo V della Costituzione consolidando il principio di autonomia degli enti locali e il principio di sussidiarietà anche orizzontale.

La terza riforma rilevante è quella del Ministro Brunetta e si è sostanziata nella cosiddetta applicazione della “concezione aziendale” alle PA (Zanardo, 2022). La gestione per obiettivi, infatti, è una metodologia di organizzazione aziendale consolidata nella PA con il D. Lgs. 150/2009. Tale decreto prova nuovamente a migliorare l’efficienza, la trasparenza e la produttività delle amministrazioni pubbliche, focalizzando l’attenzione sulla necessità di avere servizi pubblici di qualità ed un alto livello di performance organizzativa e individuale. Si introducono i concetti di performance, ciclo della performance, sistema di misurazione e valutazione della performance, premialità basata sulla performance e si istituisce l’Organo Indipendente di Valutazione (OIV) all’interno di ciascuna PA, il cui compito è quello di vigilare sul processo di valutazione delle performance.

La quarta riforma è quella avviata nel Governo Renzi con l’approvazione della legge delega 124/2015, che prende il nome dal Ministro Madia che l’ha sottoscritta. Successivamente, con il decreto attuativo D. Lgs. 74/2017 viene modificato il D. Lgs. 150/2009 e si impone alle PA di adeguare il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale. Negli anni in cui avviene il passaggio concettuale da NPM a PG, in cui prevale la logica della creazione di *Valore Pubblico*, il D. Lgs. 74/2017 sembra andare nella stessa direzione ponendo le basi per permettere la sua misurazione alle PA. Gli elementi che caratterizzano il D. Lgs. 74/2017 sono innovativi per il mondo della PA ed attingono alle logiche aziendalistiche, infatti:

- si parla di collegamento tra controllo strategico, controllo di gestione e performance management;
- si introduce il concetto di risk management;
- il cittadino viene coinvolto attivamente nella valutazione della performance organizzativa dell’amministrazione;
- si introduce il concetto di customer satisfaction, richiedendo una mappatura di tutti i potenziali stakeholder della PA.

Al D. Lgs. 74/2017 si susseguono una serie di linee guida curate dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le cui più importanti riguardano:

- *Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche n. 4 di novembre 2019.* L’obiettivo è eliminare l’autoreferenzialità dei sistemi di valutazione delle PA e di rafforzare il ruolo dei cittadini ed utenti nel ciclo di gestione della performance;
- *Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale n. 5 di dicembre 2019.* L’obiettivo è definire le modalità di misurazione e valutazione della performance individuale mediante: colloqui periodici (che devono essere intesi come occasione di dialogo tra dirigente e

dipendente); sistemi di calibrazione delle valutazioni (utilizzando strumenti di ponderazione e di mitigazione del rischio); differenziazione delle valutazioni⁶, incentivazione (che non deve essere soltanto monetaria ma deve prevedere l'introduzione di forme ulteriori di ricompensa come la formazione, il riconoscimento a livello reputazionale, ecc.).

La quinta riforma, quella attualmente in atto, prevede l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mediante il D. L. 80/21. Il decreto nasce per permettere al Paese di risollevarsi economicamente, organizzativamente e socialmente dopo l'ondata pandemica dovuta al Covid-19. Gli obiettivi del PNRR mirano a porre rimedio ai danni economici e sociali derivanti dalla pandemia e affrontare le debolezze strutturali economiche del Paese, utilizzando tre assi strategici (CNEL, 2022):

1. La digitalizzazione e l'innovazione;
2. La transizione ecologica;
3. L'inclusione sociale.

In tale contesto, di stretto controllo soprattutto da parte dell'Unione Europea che elargisce tali fondi, il PNRR rappresenterà un elemento valutativo per le PA, sia da un punto di vista individuale che organizzativo. Per questo motivo, il D. L. 80/2021 prevede l'istituzione del Piano Integrato delle Attività Organizzate (il cosiddetto PIAO). Si tratta di un documento di programmazione unico che ha lo scopo di integrare: piano della performance, piano del lavoro agile, piano della parità di genere, piano dei fabbisogni del personale, piano della formazione e piano dell'anticorruzione (ad oggi tali documenti sono approvati dalle Amministrazioni in tempi diversi e con contenuti talvolta non uniformi). Nel contesto di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo scopo cardine del PIAO è seguire la logica programmatica (quindi di lungo periodo) verso la generazione di *Valore Pubblico*, mirando ai seguenti obiettivi (Deidda-Gagliardo, et al., 2021):

1. assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa;
2. migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese;
3. procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi (anche in materia di accesso).

In sintesi, gli aspetti fondamentali dell'evoluzione normativa della PA dal punto di vista della misurazione del *Valore Pubblico* sono rappresentati dalla Tabella 1 e Tabella 2 e riguardano:

1. la trasparenza e la semplificazione delle procedure amministrative;

⁶ La mancata o scarsa differenziazione delle valutazioni implica rischi da un punto di vista organizzativo, avendo un impatto potenzialmente negativo sul livello di motivazione dei dipendenti, sull'equità percepita e sulla credibilità del Sistema (Zanardo, 2022)

2. il perseguimento dei fini di economicità, efficacia ed efficienza;
3. la valutazione e la meritocrazia;
4. il coinvolgimento attivo dei cittadini;
5. la digitalizzazione;
6. il lavoro agile;
7. la creazione di sinergie tra tutti gli stakeholder della PA.

Tabella 2 - Caratteristiche delle principali riforme riguardanti la misurazione di Valore Pubblico

N.	Anno	Riforma	Caratteristiche	Management
1	1990 - 1993	<ul style="list-style-type: none"> - Legge 241/90 su semplificazione amministrativa e diritto di accesso (trasparenza) - Legge 537/1993 "Interventi correttivi di finanza pubblica" - Dlgs 29/1993 Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego" - Dlgs 39/1993 decreti legislativi "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche" 	<ul style="list-style-type: none"> - Nascita del procedimento amministrativo: concetto di <i>trasparenza</i> - Separazione tra funzione dirigenziale e politica - Nascita della <i>Carta dei Servizi</i>: prima introduzione dei concetti di <i>efficacia ed efficienza</i> 	NPM
2	1997 - 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Legge 59 /97 detta Bassanini: "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" - Legge 127/1997 - Bassanini bis - Dlgs 112 /98 – Applicativo della Legge Bassanini - Legge 191/98 – Bassanini ter - DPR 275/99 - Bassanini Quater - Legge Costituzionale 3/01 "La riforma del titolo V" - Dlgs 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" - Legge 145/2002 "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato" 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento dei concetti di <i>semplificazione</i> delle procedure amministrative, <i>trasparenza</i> - Introduzione del concetto di <i>sussidiarietà</i> - Attuazione del <i>decentramento amministrativo</i> (maggiore potere decisionali agli enti "periferici") 	NPM
3	2009 - 2013	<ul style="list-style-type: none"> - Dlgs 150/2009 "Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" - Dlgs 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduzione dei concetti di <i>performance organizzativa ed individuale</i> - Introduzione del concetto di <i>meritocrazia e di premialità</i> sulla base dei risultati raggiunti 	NPM / PG
4	2015 - 2019	<ul style="list-style-type: none"> - Legge delega n. 124 del 7 agosto 2015 e decreti attuativi Dlgs 74/2017 "Valutazione delle performance dei dipendenti pubblici" e Dlgs 75/2017 "Testo unico del pubblico impiego" 	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento dei concetti di <i>performance organizzativa ed individuale</i> - Introduzione dei concetti di <i>valutazione e misurazione</i> della performance organizzativa ed individuale (KPI qualitativi) 	PG

		<ul style="list-style-type: none"> - Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance n. 2 di dicembre 2017 - Linee guida per la relazione annuale sulla performance n. 3 di novembre 2018 - Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche n. 4 di novembre 2019 - Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale n. 5 di dicembre 2019 - Piano Nazionale Anticorruzione 2019 – Delibera n. 1064 del 13/11/2019 - Linee guida sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) e indicatori di performance – anno 2020 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Sinergia</i> tra tutti gli stakeholder della PA e <i>coinvolgimento dei cittadini</i> - Introduzione della figura del <i>Responsabile del PTPCT</i> - Necessità di <i>strumenti innovativi e digitali</i> - Introduzione del concetto di <i>lavoro agile</i> 	
5	2021	<ul style="list-style-type: none"> - L. 80/2021 “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia” 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduzione del concetto di Valore Pubblico inteso come “il livello di benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale dei cittadini, creato da una PA o da un network pubblico/privato - Introduzione del concetto di <i>indicatore di impatto</i> - Rafforzamento del concetto di <i>sinergia</i> tra tutti gli <i>stakeholder</i> e le <i>dimensioni “core”</i> della PA - Obiettivo primario è la <i>misurazione e valutazione del Valore Pubblico</i> - Necessità di <i>strumenti innovativi e digitali</i> - Rafforzamento del concetto di <i>lavoro agile</i> 	PG

Fonte: elaborazione dell'autore

1.4 La creazione e misurazione del Valore: evoluzione e confronto tra imprese e PA

Negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, le imprese erano caratterizzate da una domanda omogenea ed indifferenziata e da una produzione basata sui canoni della standardizzazione produttiva (Mintzberg, 1989). In quel periodo le logiche della produzione e dei consumi di massa spingevano le imprese ad aumentare le capacità ed i volumi per sfruttare la domanda crescente ed i vantaggi delle economie di scala, mentre la standardizzazione produttiva spingeva al controllo dei costi di prodotto attraverso le tecniche dei costi standard (Bracci, 2011). Le imprese, pertanto, perseguivano esclusivamente la logica del profitto in un'ottica di breve periodo e, in tale contesto, il controllo era in larga misura controllo esecutivo (Anthony,

1965)⁷, ossia focalizzato sullo svolgimento di compiti predeterminati sulla base di standard di tipo quantitativo, ed i sistemi di controllo erano incentrati principalmente sul sistema budgetario.

A partire dagli anni Ottanta, la saturazione dei mercati ha condotto l'orientamento alla produzione verso l'orientamento al marketing ed il tema del profitto si è proposto in veste di "creazione del valore" seguendo le vecchie logiche della standardizzazione produttiva. Tale reazione si è espressa attraverso una pressione crescente sul management per la valorizzazione dei capitali secondo la logica della creazione di valore per gli shareholder nel breve termine ed ha trovato condizioni di contesto favorevoli nei processi di globalizzazione e di finanziarizzazione in atto a partire da quel periodo (Ferrando, 2018). In tale contesto, nel momento in cui l'impresa assume maggiore dimensione e complessità, le decisioni non possono più essere concentrate al vertice e nasce l'esigenza di attivare meccanismi operativi finalizzati alla guida del comportamento organizzativo (Bracci, 2011): si introducono i concetti di pianificazione e di controllo strategico. La quantità e la qualità delle informazioni da raccogliere e vagliare, delle scelte da adottare, delle conoscenze e competenze specifiche da padroneggiare, dei risultati da verificare eccedono le capacità di un capo-azienda che sieda da solo al vertice della piramide gerarchica (che si tratti dell'imprenditore o di un manager a ciò delegato). Pertanto, si diffondono i centri di responsabilità e i budget come strumenti per la verifica della attuazione efficiente ed efficace dei piani di sviluppo aziendale: attraverso appropriati calcoli di convenienza, si verificano le scelte di gestione del mix produttivo (scelte in tema di gamma, linee di prodotto, aree geografiche, segmenti di mercato) e si contribuisce al coordinamento inter-funzionale supportando i processi di delega (Bracci, 2011). Tutto ciò valorizza il ruolo del controllo direzionale, cui si chiede di presidiare non solo e non tanto i costi quanto i rendimenti, misurati attraverso indicatori economico-finanziari (Anthony, 1965).

Questi processi, innescati dalla teoria del profitto come "creazione di valore", hanno permesso forti recuperi di profitto ma, al contempo, hanno determinato a livello di sistema pesanti problemi che non sono solo socialmente inaccettabili ma risultano ormai anche incompatibili con la sostenibilità dello sviluppo dal punto di vista (Ferrando, 2018):

- economico, in termini di produzione e distribuzione della ricchezza;

⁷ Il modello di Anthony (1965) in tema di sistemi di controllo individua tre livelli di attività disposti all'interno di uno schema piramidale:

- al vertice il controllo strategico; definito come "il processo di definizione degli obiettivi di medio-lungo termine dal punto di vista organizzativo, di politiche aziendali e di risorse",
- successivamente il controllo direzionale; inteso come "il processo di breve-medio periodo attraverso il quale i dirigenti si assicurano che le risorse a disposizione vengono acquisite ed utilizzate in modo efficiente ed efficace per raggiungere gli obiettivi pianificati". A questo livello ci si muove nell'ambito di politiche e linee-guida definite al livello superiore con l'obiettivo di perseguire gli obiettivi organizzativi in termini di efficienza e di efficacia;
- alla base il controllo operativo, definito come "il processo che assicura che compiti specifici siano portati a termine in maniera efficace ed efficiente". Ci si concentra su specifici compiti ed operazioni, su processi suscettibili di essere programmati, secondo una logica di controllo sulle azioni piuttosto che sui risultati.

- ambientale, in termini di consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili (materie prime, acqua, energia) e di produzione di emissioni, scarichi, rifiuti;
- sociale, in termini di relazioni industriali, di condizioni di lavoro, di diffusione del benessere ma anche di rispetto dei diritti e della creazione di adeguate condizioni di equità.

Secondo Porter (2001), l'idea che le organizzazioni esistono con l'unico scopo di massimizzare il ritorno per gli azionisti inizia a non piacere più all'opinione pubblica. Pertanto, negli anni Ottanta, in parallelo con la teoria del profitto, inizia a maturare un diverso approccio alla creazione del valore, trguardato al medio e lungo termine: grazie allo sviluppo di tecnologie, le imprese iniziano a configurarsi come sistemi aperti, evolutivi ed interattivi e diventa sempre più evidente che l'impresa è chiamata a generare valore non più solo per gli shareholder ma anche per la generalità degli stakeholder e per le persone, le collettività, i territori (Ferrando, 2018). In tale contesto, i risultati aziendali dovrebbero essere rilevati e monitorati secondo il modello della triple bottom line (ad esempio il Bilancio di Sostenibilità del GRI) o della creazione di valore multi-capital (ad esempio l'Integrated Reporting Framework dell'IIRC. Il valore, quindi, non è più soltanto espressione di operare secondo i criteri di economicità, efficacia ed efficienza ma anche come la capacità di poter fare affidamento sul capitale intangibile (come il know how, la presenza di "talenti", ...). Questi percorsi evolutivi hanno determinato sempre più complesse esigenze di guida dei sistemi aziendali e hanno determinato una continua sollecitazione al cambiamento anche per i sistemi di controllo, sottoposti alla spinta di una pluralità di fattori evolutivi (Donna, 2010):

1. la crescita della dimensione e della complessità del sistema aziendale (più prodotti, più canali commerciali, più fornitori; in altri termini più variabili da padroneggiare), che determina un crescente fabbisogno di organizzazione, a cui occorre rispondere delegando responsabilità decisionali ed attivando sistemi di controllo di gestione di concomitante e consuntivo⁸ (pianificazione operativa, budgeting, reporting) come condizione di funzionamento del processo di delega e di costante monitoraggio dell'allineamento tra obiettivi e risultati (verifiche periodiche, analisi degli scostamenti);
2. la crescita del dinamismo ambientale, che determina condizioni più o meno intense di instabilità e di incertezza e determina un crescente fabbisogno di strategia per definire i percorsi evolutivi capaci di permettere all'impresa di interagire con il contesto esterno (ambiente e mercato) e di

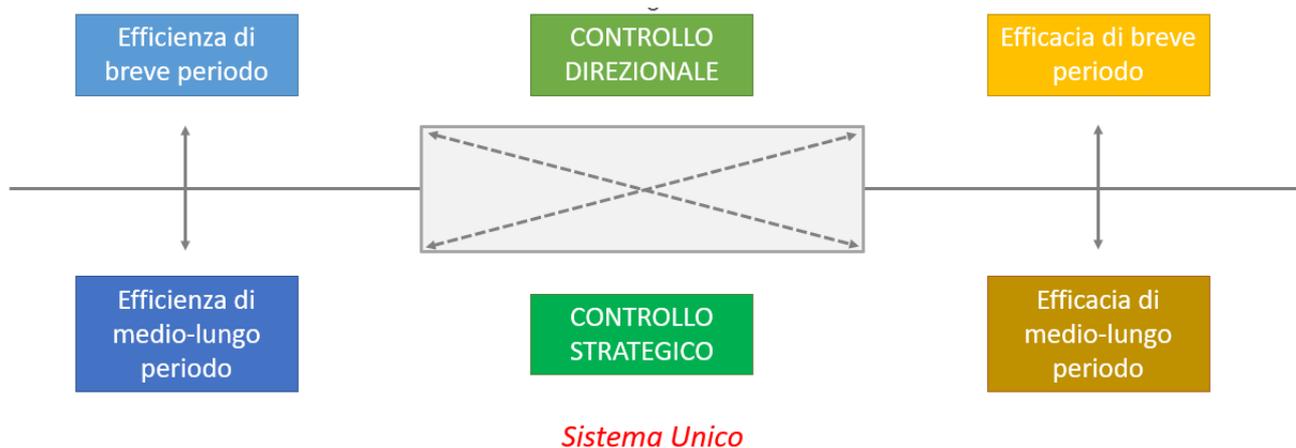
⁸ Il *controllo concomitante* rappresenta il monitoraggio, svolto ad intervalli temporali solitamente infra-annuali, dei risultati intermedi conseguiti (Fadda, et al., 2003).

Il *controllo consuntivo*, invece, è volto ad evidenziare il grado di conseguimento degli obiettivi aziendali e di analisi e comprensione delle cause di eventuali scostamenti (Fadda, et al., 2003).

reagire efficacemente ai cambiamenti ottimizzando costantemente il posizionamento sul mercato (controllo preventivo⁹).

Il combinarsi delle due spinte determina l'esigenza di dotarsi di sistemi in grado di assicurare capacità di controllare congiuntamente tanto la gestione quanto la strategia dove queste ultime vengono viste come un "sistema unico" (Sacchi, 2018). Come evidenzia la Figura 6, si è così configurata la necessità, ai fini del controllo, di utilizzare strumenti di business intelligence (in grado di trasformare i dati e le informazioni in conoscenza) e di mettere in gioco sistemi multidimensionali di reporting (come la Balanced Scorecard) in grado di assicurare adeguati trade-off tra risultati di efficienza ed efficacia e tra obiettivi di breve e di lungo termine (Bracci, 2011).

Figura 6 - Evoluzione del concetto di controllo: orientamento attuale



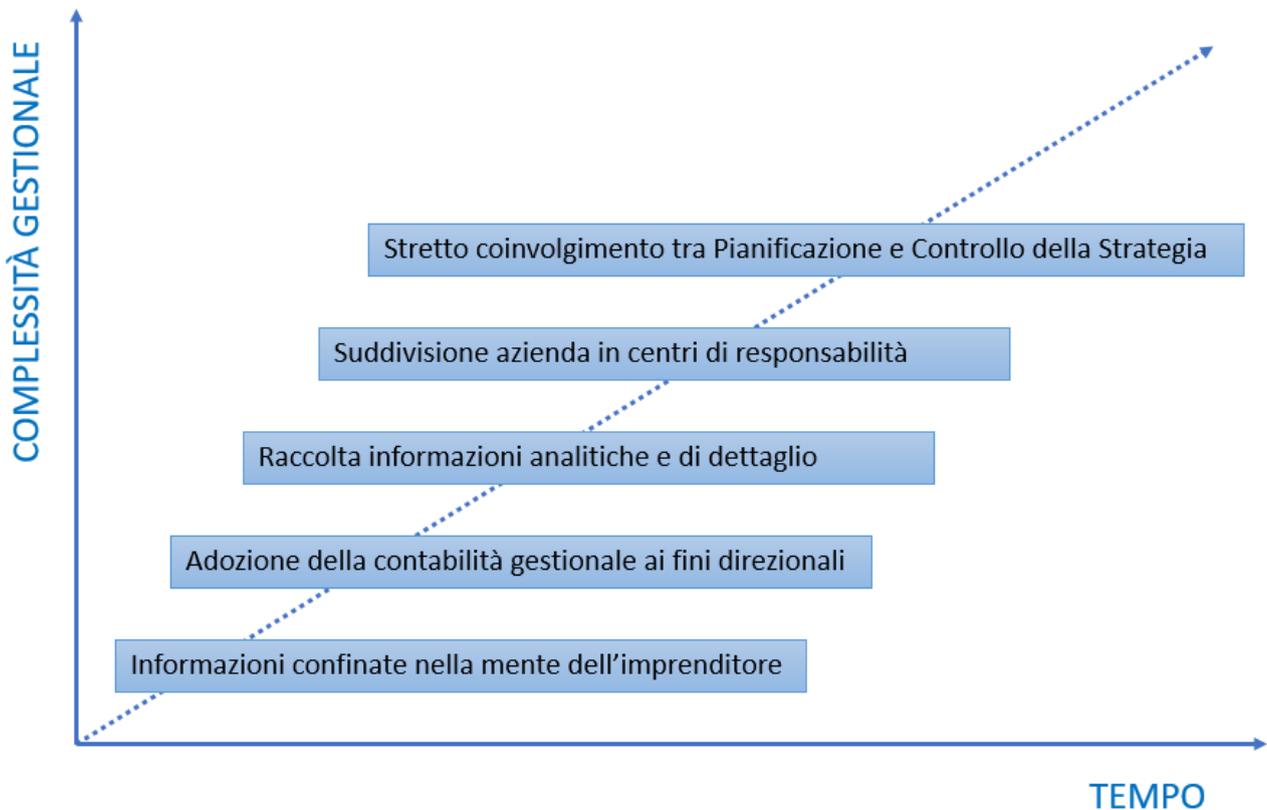
Fonte: adattamento di Sacchi (2018)

Inoltre, la Figura 7 evidenzia l'evoluzione del concetto di controllo lungo l'asse temporale in relazione alla complessità gestionale d'impresa mettendo in risalto che il controllo di gestione attualmente è concepito come un sistema: decisionale, informativo, delle procedure, degli incentivi, delle comunicazioni (Sacchi, 2018).

⁹ Il controllo preventivo ha lo scopo di (Fadda, et al., 2003):

- verificare l'adeguatezza e idoneità dei programmi, sia operativi che strategici, nel dare un contributo al perseguimento degli obiettivi gestionali e della strategia;
- accrescere il livello di allineamento tra obiettivi, azioni e comportamenti.

Figura 7 - Evoluzione dei sistemi di controllo nel tempo



Fonte: adattamento di Sacchi (2018)

Alle porte del nuovo Millennio, le imprese più attente alle sfide del futuro iniziano a riconoscere la rilevanza di una accountability "allargata" e, sul piano del management, a riconoscere la prospettiva della "creazione del valore condiviso" ideata da Porter, ossia il valore inteso non soltanto da un punto di vista economico ma soprattutto dal punto di vista sociale ed ambientale. Per poter misurare il "valore condiviso" occorre avvalersi di indicatori quali-quantitativi in grado di rilevare gli impatti che le politiche messe in atto hanno prodotto nella società e sull'ambiente, valutando il risultato sulla base di target individuati presso organismi nazionali ed internazionali (come ISTAT, OECD, ecc.) (Zanardo, 2022). Così, mentre da un lato i principi contabili internazionali hanno sollecitato l'allineamento della comunicazione economico-finanziaria alle esigenze dei mercati dei capitali, dall'altro la crescente diffusione dei bilanci sociali e della rendicontazione socio-ambientale riflettono il configurarsi della responsabilità sociale come vincolo che le imprese devono rispettare nelle loro scelte e nelle loro attività accanto a quello della economicità (Ferrando, 2018).

Per quanto riguarda le PA, invece, gli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo sono stati caratterizzati dalle idee del NPM (Donna, 2010):

- riduzione i costi;
- separazione della direzione amministrativa da quella dirigenziale;
- introduzione dei primi principi di management strategico.

Secondo Cepiku (2011), in questo periodo, un elemento interessante è rappresentato dalla sequenza dell'implementazione di tali concetti: in un primo momento è stata dedicata grande attenzione al tema della valutazione delle performance dei dirigenti pubblici e successivamente si è assistito ad una particolare enfasi sull'introduzione di sistemi contabili per competenza e sui controlli manageriali. Tuttavia, in letteratura si riscontra come questo approccio non abbia prodotto gli effetti desiderati in quanto è stato inserito in un contesto privo di qualsiasi processo di pianificazione strategica (Donna, 2010).

Solo dal 2006, il focus si è spostato sul management e la pianificazione strategica, riconosciute come precondizioni imprescindibili per ogni forma di controllo strategico e valutazione delle performance. La prima ragione del cambio di passo è legata alla crisi del 2008, innescata dalle storture del funzionamento dei mercati finanziari: questa crisi economica e sociale è diventata presto anche culturale, poiché se da un lato gli effetti sociali della crisi economica avrebbero richiesto importanti interventi pubblici, dall'altro la conseguente crisi della finanza pubblica ha richiesto politiche di contenimento della spesa portando la PA verso la spending review (Deidda-Gagliardo, et al., 2021). Le conseguenti critiche alle politiche di austerità hanno riaperto il dibattito sulla centralità di servizi pubblici non solo più efficienti, ma soprattutto più efficaci e capaci di rispondere a bisogni sociali crescenti e sempre più diversificati (Deidda-Gagliardo, et al., 2021). In tale contesto, come avvenuto per le imprese private, nella PA inizia a diffondersi il concetto di Valore Pubblico inteso come la capacità di generare benefici per la collettività da un punto di vista non solo economico ma soprattutto sociale ed ambientale. La riforma Brunetta del 2009 tenta di dare una risposta alla carenza di sistemi di pianificazione, programmazione e controllo sia a livello individuale sia a livello organizzativo, all'inadeguatezza dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance e ad un deficit di trasparenza su queste ultime (ForumPA, 2016):

- viene introdotto il ciclo di gestione delle performance;
- vengono cambiati radicalmente i requisiti ed il profilo dei soggetti che devono garantire l'affidabilità dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo;
- gli obiettivi devono essere rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni, coerenti con le risorse ma al contempo sfidanti, inoltre devono essere definiti su base triennale;

- vengono identificati e coinvolti i principali stakeholder¹⁰, ampliando il tradizionale binomio politici-dirigenti agli utenti e ai cittadini.

Inoltre, con la L. 42/2009 si punta ad armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio degli enti locali in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica.

Il coinvolgimento dei cittadini nei processi di valutazione della PA, la maggior attenzione alla qualità del servizio erogato e la conseguente crescente complessità gestionale hanno condotto al D. Lgs. 118/2011, ossia all'introduzione di un nuovo regime contabile per gli enti locali: lo scopo è quello di affiancare alla contabilità finanziaria anche la contabilità economica-patrimoniale al fine di garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto quello economico-patrimoniale.

Infine, la crisi pandemica da Covid-19, che da emergenza sanitaria è presto diventata anche economica e sociale, ha mostrato l'importanza di fare affidamento su servizi pubblici capaci di contare su risorse adeguate alle necessità (Deidda-Gagliardo, et al., 2021). È in questo scenario che nasce il Piano Nazionale di Ripresa e di Rilancio (PNRR), il Next Generation EU, un'occasione per costruire nuove basi di crescita e sviluppo economico e sociale che deve essere monitorata con sistemi di programmazione e controllo da tutte le PA. Per assolvere al compito di monitorare le attività finanziate con i fondi del PNRR, all'interno delle PA, viene introdotto il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), ossia uno strumento finalizzato a integrare e qualificare gli strumenti di programmazione e a orientarli alla creazione di Valore Pubblico. In questo contesto, il bilancio d'esercizio rappresenta solo alcuni aspetti dei risultati complessivi dell'azione pubblica (quelli economici, patrimoniali e finanziari). È quindi necessario accompagnare l'informazione fornita dal bilancio d'esercizio con informazioni riguardanti le risorse consumate (input), la tipologia, il

¹⁰ In letteratura si parla di *stakeholder theory*, un concetto in continua evoluzione che trova il suo fondamento morale nel principio kantiano:

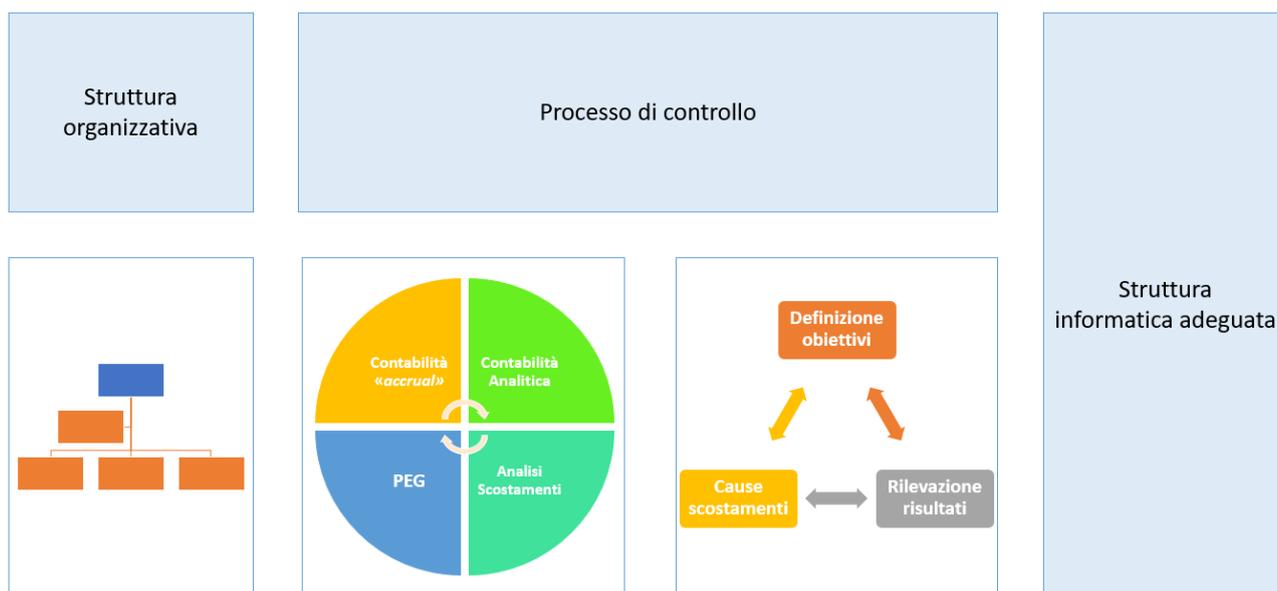
- negli anni '80 Freeman ed Evan sostenevano che i diritti di proprietà degli azionisti sono legittimi ma non assoluti e non possono pertanto essere fatti valere per giustificare l'uso degli stakeholder come mezzi in vista della massimizzazione della ricchezza degli azionisti;
- negli anni '90 Donaldson e Preston evidenziarono che gli stakeholder potevano essere suddivisi in due sottocategorie "stakeholder interni" che comprendono tutti quei soggetti che operano all'interno dell'azienda (vale a dire dipendenti, manager e proprietari) e gli "stakeholder esterni" che includono gli individui che interagiscono con l'impresa dall'esterno (ossia creditori, fornitori, Stato, azionisti ed altri finanziatori, comunità);
- sempre negli anni '90 Mitchell suggerisce una classificazione degli stakeholder in "definitive" (che possiedono tutti i requisiti di cui sopra), "expectant" (i quali ne possiedono soltanto due) e "latent" (che possono essere trascurati);
- negli anni 2000 Hinna promuove un modello a matrice che prevede il posizionamento degli stakeholder a seconda che essi risultino "stakeholder marginale" (basso interesse/basso potere), "stakeholder istituzionale" (basso interesse/alto potere), "stakeholder operativo" (alto interesse/basso potere), "stakeholder chiave" (alto interesse/alto potere).

La teoria degli stakeholder assume un connotato particolare anche nell'ambito dell'economia delle amministrazioni pubbliche (Cocchia, et al., 2012): infatti in queste realtà organizzative la figura del cittadino viene spesso associata a quella del soggetto economico o del proprietario. Alcuni studiosi, però, nel considerare tale figura sostengono che bisognerebbe distinguere i cittadini che partecipano attivamente alla vita dell'organizzazione pubblica, ossia l'elettorato, da quelli che non vi prendono parte attivamente, come ad esempio i bambini, i cittadini stranieri, eccetera. Tuttavia, pur non partecipando attivamente ai processi elettorali, questi ultimi (essendo anch'essi degli stakeholder) manifestano comunque bisogni o interessi che devono essere presi in considerazione dagli organi politici nel definire le loro linee di azione: si parla a questo proposito di approccio multistakeholder, poiché devono essere considerate tutte le diverse categorie di stakeholder, ciascuna delle quali con i propri bisogni ed aspettative, ma anche con il diverso potere di influenza (Cocchia, et al., 2012).

volume e la qualità dei servizi erogati (output), gli impatti sociali, economici ed ambientali prodotti (outcome) (Rossi, 2022). Infatti, come evidenzia la Figura 8, per poter attuare la riforma del PIAO, le PA dovranno anche dotarsi di strumenti contabili-finanziari simili a quelli del mondo imprenditoriale, il cui flusso informativo dovrà permettere l'interrelazione tra le diverse attività e, pertanto, dovranno essere quindi in grado di supportare la misurazione del Valore Pubblico, come ad esempio (Rossi, 2022):

- la contabilità economico-patrimoniale (*accrual*), propedeutica alla predisposizione di una contabilità analitica (a sua volta necessaria per poter attuare il controllo di gestione a tutto tondo);
- i sistemi di controllo di gestione.

Figura 8 - Sistema di controllo



Fonte: elaborazione dell'autore

In sintesi, negli ultimi trent'anni, il settore pubblico e quello privato convergono in quanto il contesto economico-globale impone ad entrambi di ottimizzare i costi, strutturare i processi operativi, sviluppare nuove attività e progettualità attraverso (Zanardo, 2022)¹¹:

¹¹ La relazione tra efficienza ed efficacia non è automatica; ciò significa che è sempre possibile individuare aziende efficienti, ma non necessariamente efficaci, e al contrario aziende inefficienti, ma efficaci. La gestione aziendale deve essere in grado di garantire il perseguimento contemporaneo di adeguati livelli di efficienza e di efficacia.

L'economicità della gestione, nel lungo termine, non può che discendere dalla capacità di meglio combinare efficienza ed efficacia produttiva, conseguendo un vantaggio competitivo nei confronti degli altri operatori del mercato. Il concetto di economicità sintetizza la capacità dell'azienda nel lungo periodo di utilizzare in modo efficiente le proprie risorse raggiungendo in modo efficace i propri obiettivi e la strategia.

- l'efficienza, ossia la capacità di massimizzare il rapporto tra un fattore produttivo o input (valorizzato in termini monetari) e un output (valorizzato in termini fisico-quantitativi) realizzato con quel fattore produttivo. Concetto speculare a quello di efficienza è il concetto di produttività che è dato dal rapporto tra un fattore produttivo (valorizzato in termini fisico-quantitativi o temporali) e l'output (valorizzato in termini fisico-quantitativi) realizzato con quello stesso fattore produttivo. Massimizzare l'efficienza/produttività significa ridurre gli sprechi, interruzioni non previste, riducendo i costi di produzione sostenuti (Bracci, 2011) ;
- l'efficacia, ossia la capacità di conseguire un risultato attraverso l'output prodotto dalle attività di gestione. Il concetto di efficacia è di più difficile inquadramento in relazione alla multidimensionalità che l'output può assumere. Un prodotto, infatti, può essere apprezzato in relazione alla quantità prodotta (ovvero se si è soddisfatta la quantità richiesta dal mercato), alla qualità del prodotto (ovvero all'insieme di attributi intrinseci ed estrinseci in esso contenuti) ed alla modalità di svolgimento di una produzione in termini di tempestività della consegna, flessibilità produttiva, qualità dell'assistenza post-vendita (Bracci, 2011).

Le azioni di convergenza sono rappresentate da: trasparenza, meritocrazia, riduzione dei costi, monitoraggio, azioni, come meglio spiegato dalla Tabella 3 sottostante.

Tabella 3 - Convergenza tra Impresa e PA

IMPRESA	CONVERGENZA	PA
Comunicare all'interno e all'esterno (clienti, fornitori) dell'impresa	<i>TRASPARENZA</i>	Comunicare progetti, criticità, realizzazioni
Incentivare il personale, investire su prodotti/servizi ad altro valore aggiunto	<i>MERITOCRAZIA</i>	Premiare i risultati e le risorse migliori
Massimizzare la profittabilità industriale e commerciale	<i>RIDUZIONE DEI COSTI</i>	Eliminare gli sprechi, distribuire correttamente le risorse umane e strutturali
Fotografare andamenti, target, trend storici per ogni area aziendale	<i>MONITORAGGIO</i>	Centralizzare e consultare dati e indicatori univoci e condivisi
Lanciare piani di recupero, responsabilizzare l'organizzazione	<i>AZIONE</i>	Lanciare e monitorare piani correttivi supportati da dati certi

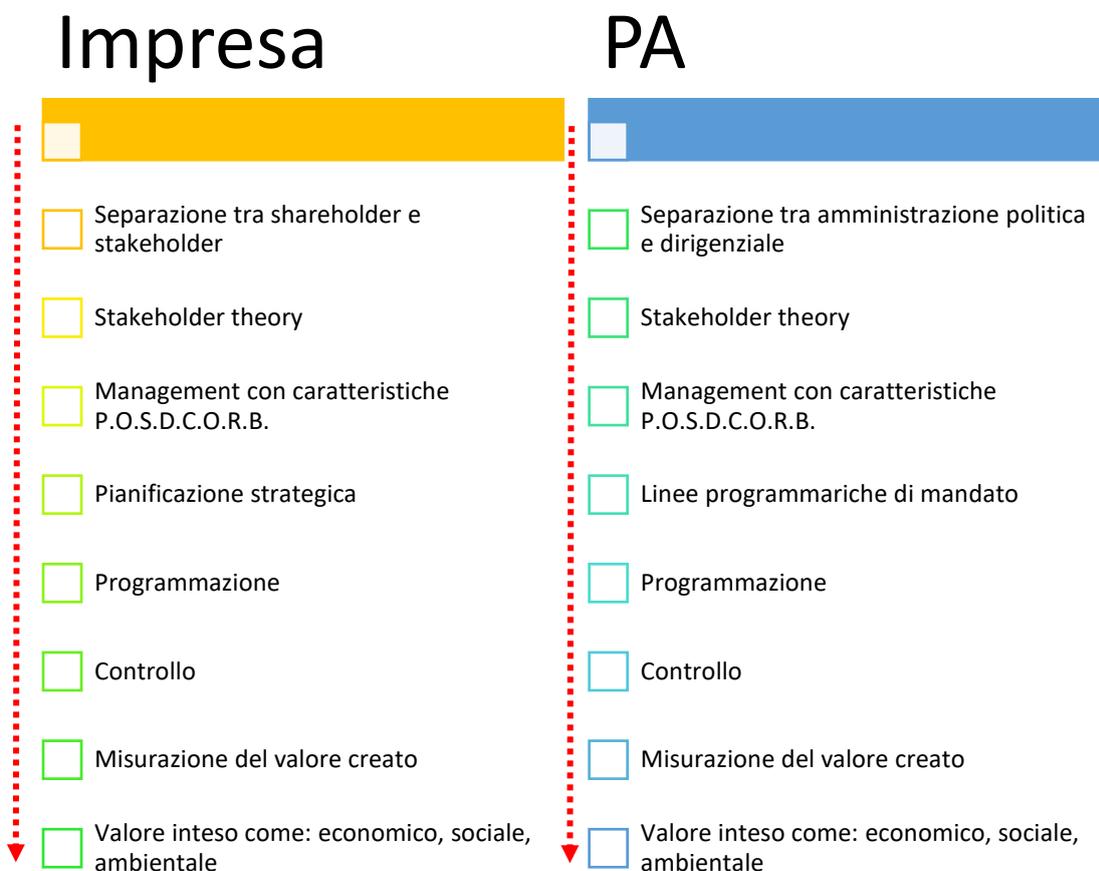
Fonte: adattamento di (Zanardo, 2022)

Attualmente, per poter raggiungere gli obiettivi e generare valore, sia l'impresa che la PA devono utilizzare un metodo trasversale in grado di sviluppare l'organizzazione attraverso il controllo di gestione concepito come una priorità non più rimandabile e basato sui seguenti strumenti:

1. analisi dei flussi organizzativi;
2. definizione degli obiettivi di lungo e di medio-breve periodo;
3. correlazione tra indicatori quali-quantitativi;
4. valutazione;
5. incentivazione del personale coinvolto nei processi.

Concludendo, la Figura 9 e la Tabella 4 riassumono gli aspetti comuni principali tra imprese e PA per quanto riguarda l'evoluzione del concetto di valore e dei sistemi di controllo per misurarlo.

Figura 9 - Aspetti comuni tra Impresa e PA nell'evoluzione del concetto di valore



Fonte: elaborazione dell'autore

Tabella 4 - Analogie tra Impresa e PA negli strumenti di controllo di gestione

<i>Processo</i>	<i>Tipo di Controllo</i>	<i>Tempistica</i>	<i>Strumenti Impresa</i>	<i>Strumenti PA</i>
<i>Strategia</i>	Strategico	Lungo Termine	Vision e Mission; Business Model	Linee programmatiche di mandato
<i>Pianificazione</i>	Strategico	Lungo Termine	Business Plan	DUP
<i>Programmazione</i>	Direzionale	Medio-Breve Termine	Budget	BPF e PEG, PIAO
<i>Controllo</i>	Operativo	Breve Termine	CO.A., Analisi scostamenti, Reporting	Performance organizzativa ed individuale

Fonte: elaborazione dell'autore

CAPITOLO 2

Gli strumenti di Controllo di Gestione nella PA

2.1 La *Balanced Scorecard* applicata agli EE.LL.

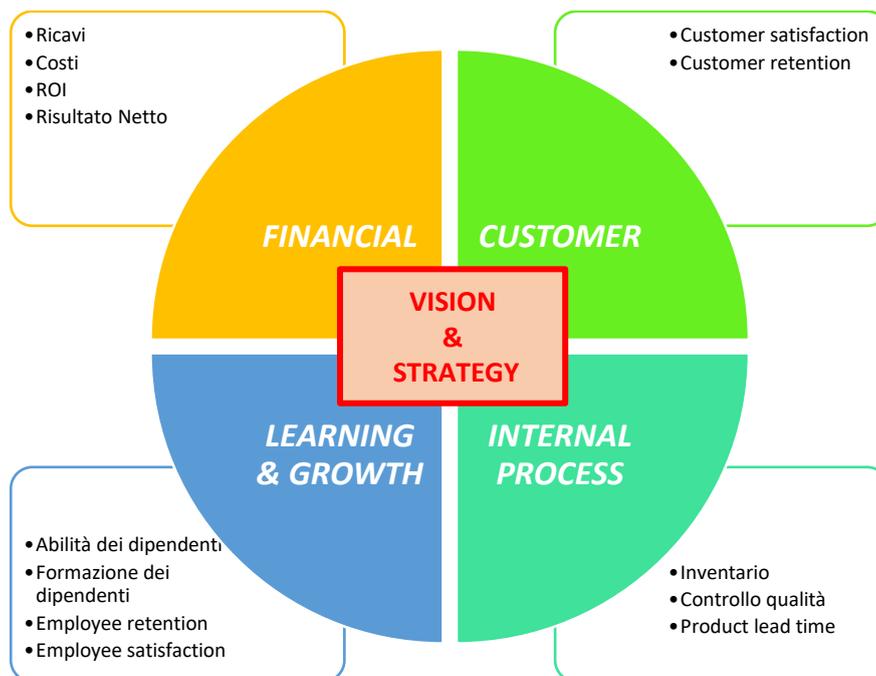
Il processo di rinnovamento delle amministrazioni pubbliche richiede che queste organizzazioni siano governate strategicamente in modo da dominare la multidimensionalità della performance (Riccaboni, 2008). In questo contesto si inserisce la *Balanced Scorecard* (BSC), uno strumento concepito per la prima volta da Kaplan e Norton nel 1992 per il mondo imprenditoriale. L'originalità di questo strumento di valutazione consiste nell'individuare obiettivi, misure, target ed iniziative per ogni prospettiva di performance interna ed esterna e di concatenarli in un meccanismo di causa-effetto che sia in grado di spingere l'azienda verso la concretizzazione della propria mission, ponendo a confronto misure economico-finanziarie e non, indicatori ex-post e indicatori di tendenza (Cocchia, et al., 2012).

Le prospettive di performance che sono valutate dalla BSC sono (Kaplan, et al., 1992):

1. *la prospettiva finanziaria (financial perspective)*, che risponde alla domanda "Quali sono i risultati che desideriamo ottenere per soddisfare gli azionisti dell'organizzazione?"
Gli obiettivi perseguiti sono quelli economico-finanziari e sono misurati dai tradizionali indicatori di performance e redditività;
2. *la prospettiva del consumatore (customer perspective)*, che risponde alla domanda "Per raggiungere questi risultati quale proposta di valore per il cliente dovremo generare?"
L'obiettivo è il miglioramento dell'offerta e del servizio per il cliente e viene misurato mediante indicatori qualitativi;
3. *la prospettiva interna dell'impresa (internal process perspective)*, che risponde alla domanda "Per generare una proposta di valore per i nostri clienti che ci permetta di ottenere i risultati finanziari desiderati, in quali processi interni dovremo eccellere?"
L'obiettivo è rappresentato dal miglioramento dei processi core ed è misurato attraverso indicatori quali-quantitativi;
4. *la prospettiva di innovazione e apprendimento (learning and growth perspective)*, che risponde alla domanda "Come dovranno essere le persone, la tecnologia informatica ed il clima di azione per eccellere in quei processi che ci consentiranno di generare una proposta di valore ai nostri clienti tale da permetterci di raggiungere i risultati finanziari auspicati?"

L'obiettivo da raggiungere è l'apprendimento e lo sviluppo organizzativo e tali scopi vengono misurati mediante indicatori quali-quantitativi.

Figura 10 - Le dimensioni della Balanced Scorecard nella originaria concezione dedicata al settore privato



Fonte: adattamento di Kaplan & Norton (1992)

L'utilizzo della BSC è quindi funzionale non solo alla misurazione delle performance, ma soprattutto ad innescare un processo di apprendimento, in cui l'agire aziendale viene indagato, misurato e descritto rispetto alle complesse interazioni tra molteplici processi, ambiti di attività, risultati conseguiti o da conseguire, soggetti coinvolti (Alberti, et al., 2000). Un'importante caratteristica della BSC è la sua elasticità; si tratta infatti di uno strumento elastico e variabile, adattabile ad una molteplicità di situazioni e contesti, purché se ne rispetti lo spirito originario. Perciò la BSC, nata avendo come riferimento le performance dell'impresa che opera sul mercato, viene presto adattata anche alla misurazione delle performance dell'azienda pubblica e non profit (Kaplan, et al., 1996) (Kaplan, et al., 2001) (Niven, 2008). Uno degli elementi distintivi della BSC come strumento di supporto strategico e di valutazione delle performance è proprio il ruolo che essa assegna agli stakeholder dell'impresa. Kaplan e Norton (2001) mettono in evidenza come la vision e le strategie aziendali spesso trascurino l'analisi dei soggetti coinvolti e soprattutto omettano di riferire le scelte strategiche al valore atteso e creato per ciascuna categoria di stakeholder aziendale. Per una corretta applicazione strategica della BSC, è fondamentale riuscire ad individuare tutti gli stakeholder dell'impresa e

soprattutto è necessario suddividerli in base all'importanza che viene loro attribuita (Cocchia, et al., 2012). Quest'approccio è ancora più importante quando si vuole applicare lo strumento della BSC al settore delle PA, in quanto oggigiorno i cittadini, nella loro relazione con le organizzazioni del pubblico settore, esercitano il ruolo di stakeholder multidimensionali (Bocci, 2005). Per attuare una gestione "olistica" della performance, pertanto, è necessario pensare ad un'architettura della BSC che tenga conto della complessità delle relazioni tra comunità ed organizzazione pubblica: occorre superare i paradigmi del NPM¹² e soffermarsi sui concetti di collaborazione e partecipazione del cittadino, soprattutto quando questi ultimi sono collegati alla gestione della performance (Zanardo, 2022). Secondo una ricerca condotta da (Bocci, 2005), per i motivi già menzionati, sono necessari alcuni aggiustamenti all'architettura originaria della BSC per la sua applicazione al settore pubblico PA. Come illustrato nella Figura 11, la nuova architettura per costruire la mappa strategica delle organizzazioni del settore pubblico si compone, quindi, di cinque prospettive: all'apice si trova la mission, successivamente la dimensione del cliente lascia spazio a quella della comunità declinata nei diversi ruoli che assume il cittadino nei confronti della PA, poi si trovano le dimensioni dei processi interni, della crescita e dell'apprendimento ed infine quella relativa agli aspetti economico-finanziari.

Figura 11 - La nuova architettura della BSC per l'applicazione al settore pubblico



Fonte: adattamento di Bocci (2005)

¹² I paradigmi del NPM, come spiegato nel capitolo 1, sono certamente innovativi rispetto alla visione burocratica-formale dell'organizzazione pubblica; tuttavia, sono al contempo limitanti poiché risultano essere troppo sbilanciati a favore di una visione eccessivamente imprenditoriale del settore pubblico.

Una descrizione più dettagliata delle diverse prospettive della BSC applicata al settore pubblico viene fornita di seguito:

1. La mission. Le amministrazioni pubbliche dovrebbero considerare un obiettivo generale che rappresenti la missione da porre al vertice della scheda, per poi orientare tutti i successivi obiettivi verso il raggiungimento del fine più elevato (Kaplan, et al., 1999). In ogni caso, come ricorda Niven (Niven, 2003) l'obiettivo espresso dalla missione, riferito ad uno scopo di lungo termine, non consente una verifica costante dei progressi ma piuttosto un'analisi periodica. Monitorando la performance e i risultati secondo le restanti prospettive della BSC si possono ottenere le informazioni di breve-medio termine necessarie per guidare l'organizzazione verso il raggiungimento della missione. La peculiarità della BSC per il settore pubblico consiste, perciò:
 - nella presenza della missione da porre in stretto collegamento funzionale con la prospettiva della clientela;
 - dal fatto che la missione non è seguita dalla prospettiva economico-finanziaria, bensì da quella istituzionale e sociale affiancata alla dimensione del cliente/utente.;
2. La prospettiva della comunità. In seguito alle esperienze nelle aziende private, Kaplan e Norton (2002) hanno evidenziato l'importanza di collocare diversamente all'interno della BSC la prospettiva della clientela che viene estesa a tutti i cittadini e, quindi, alla comunità. Questa dimensione assume un ruolo strategico di primaria importanza, dato che le finalità delle pubbliche amministrazioni sono rinvenibili, in generale, nel soddisfare i bisogni della comunità di riferimento (DelMedico, 2008). Nella prospettiva della comunità viene espressa la proposta di valore dell'organizzazione alla comunità di riferimento, elaborata in base alla missione, al mandato e ai valori (Bocci, 2005). Considerare il cittadino alla stregua di un cliente risulta limitativo vista la complessità delle relazioni che esistono tra le amministrazioni pubbliche e la comunità di riferimento. Si deve tenere conto della molteplicità di interessi in gioco e deve essere analizzato il grado di soddisfazione dei cittadini, delle imprese, delle organizzazioni sociali e di tutti gli altri stakeholder, valutando la capacità di individuare e rispondere adeguatamente ai bisogni specifici del territorio. Si tratta della prospettiva più complessa da definire in quanto la strategia deve riflettere i vincoli politici e giuridici e le esigenze dei portatori di interesse (spesso in conflitto tra loro) (DelMedico, 2008). Occorre, pertanto, suddividere la prospettiva della comunità in una pluralità di dimensioni che permettano di identificare tutti i diversi ruoli di stakeholder che il cittadino assume nel suo rapporto con l'ente pubblico. A tale proposito, si parla di approccio multi-stakeholder (Cocchia, et al., 2012):
 - il **Cittadino** come **Ciente**; le regole democratiche, i criteri di trasparenza, la richiesta di accountability forzano i dirigenti e le autorità pubbliche a trattare la collettività in modo

più appropriato rispetto al passato attraverso l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati o gestiti;

- il **Cittadino** come **Soggetto alle Leggi**; proteggere la cittadinanza con le leggi significa non solo migliorare il benessere sociale, ma anche minimizzare i rischi e gli effetti dell'incertezza che possono condizionare le performance dell'organizzazione;
 - il **Cittadino** come **Proprietario**; i cittadini pagano le tasse, votano i loro rappresentanti e agiscono tramite intermediari per controllare la cosa pubblica. Pertanto, le PA rispondono ad una autorità superiore in termini di qualità del servizio erogato ed in termini di economicità dello stesso;
 - il **Cittadino** come **Partner**; nell'ottica dell'e-democracy¹³ è la dimensione del coinvolgimento della cittadinanza, della partecipazione, del senso civico e della collaborazione. È importante concepire il coinvolgimento dei cittadini più come un processo che come un risultato, in quanto in questo modo viene considerato come un obiettivo strategico, cioè come una condizione del benessere sociale a lungo termine;
3. La prospettiva dei processi interni. Unitamente ad una corretta gestione economico-finanziaria, la razionalizzazione dei processi produttivi determina una migliore soddisfazione del cliente/utente e degli interlocutori sociali, che porta, infine, alla realizzazione della missione (Marcon, 2008);
 4. La prospettiva della crescita e dell'apprendimento. Alla base del modello si trova la valorizzazione delle competenze del personale (apprendimento e sviluppo) che rappresenta la condizione di partenza per razionalizzare i processi interni;
 5. La prospettiva economico/finanziaria. Mentre per le imprese private l'attenzione al cliente diventa solo un mezzo per raggiungere il fine ultimo del profitto, le amministrazioni pubbliche devono prima di tutto soddisfare i bisogni dei propri "clienti" essendo organizzazioni ispirate dalla missione (mission-oriented). In questo contesto la dimensione economico-finanziaria non può rappresentare una prospettiva di risultato da porre al primo posto della scheda di valutazione bilanciata. Le risorse a disposizione non si devono intendere come finalità di redditività da perseguire ma piuttosto come i fattori necessari all'organizzazione per realizzare la missione. Non si intende conferire poca importanza al raggiungimento del pareggio di bilancio, ma quest'ultimo non rappresenta la ragione per la quale esiste un'organizzazione pubblica, trattandosi piuttosto di un vincolo da rispettare nell'adempimento della missione e del mandato (Bocci, 2006). Le misure economico-finanziarie, da sole, non permettono di comprendere se

¹³ E-Democracy significa *cittadinanza digitale*. Grazie a questo concetto è possibile ridefinire il rapporto tra Stato e cittadino. Il cittadino, in questo modo, può partecipare attivamente all'attività politica e alla creazione di Valore Pubblico.

l'organizzazione stia realizzando o meno la propria missione (Kaplan, et al., 2002). Il successo delle organizzazioni pubbliche non può essere espresso dal rapporto tra le spese effettive e quelle preventivate, ma piuttosto dalla soddisfazione delle esigenze dei cittadini. Per questi motivi, è importante posizionare la prospettiva delle risorse finanziarie come una prospettiva di input e non come una prospettiva di risultato (Bocci, 2005)

In sintesi, le modifiche proposte dalla letteratura all'architettura della BSC per poter essere applicata al settore pubblico possono essere riassunte come segue (Bocci, 2006):

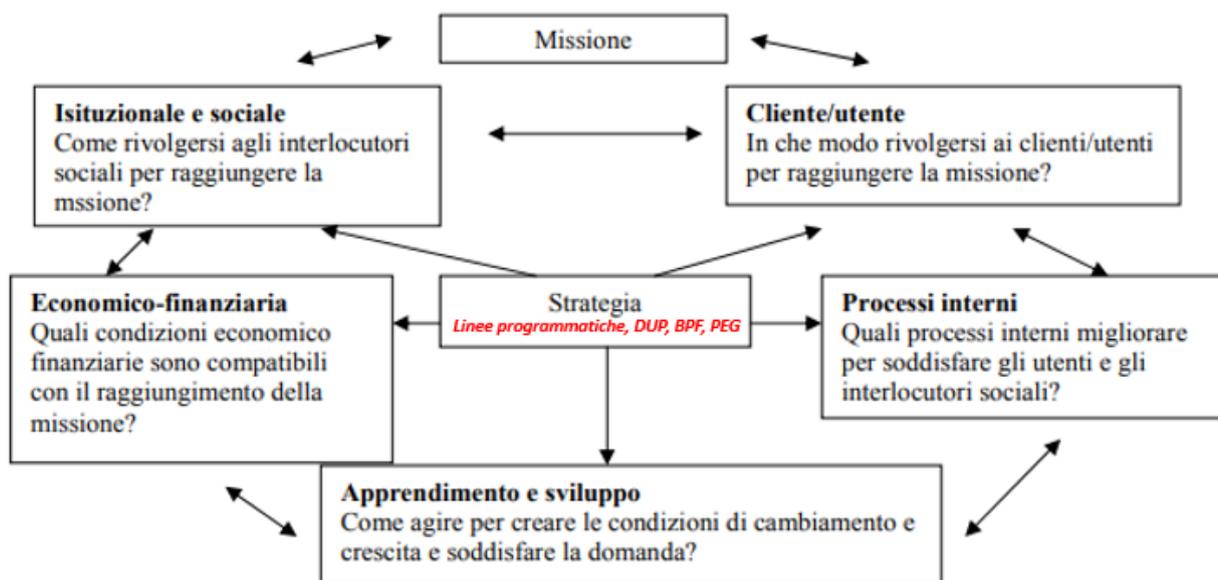
- *Viene considerata un'ulteriore prospettiva: quella della mission.*
Le organizzazioni del settore pubblico sono orientate dalla loro mission e non dalla generazione di profitto. Agiscono per perseguire la loro mission di miglioramento della società e non considerano i riconoscimenti finanziari come fine ultimo da perseguire;
- *Il cittadino, o la comunità, è considerato come un cliente.*
I cittadini sono considerati come fruitori di servizi ad alto livello. Tuttavia, la "metafora del cliente", seppure di importanza fondamentale per il rinnovo della PA, da sola non è in grado rappresentare la complessità dei rapporti tra Settore Pubblico e Comunità;
- *La prospettiva economico finanziaria e quella del cliente sono poste allo stesso livello.*
Ciò avviene per elevare il ruolo e l'importanza della prospettiva del cliente e per ridurre l'influenza degli indicatori finanziari. Inoltre, occorre osservare che, per molte organizzazioni pubbliche, la prospettiva finanziaria è una prospettiva di input in quanto i fondi a disposizione sono spesso assegnati politicamente seguendo logiche differenti da quelle legate alla proposta di valore verso i clienti (tipiche del settore privato);
- *A volte viene aggiunta una prospettiva relativa all'autorità.*
La funzione di questa prospettiva è quella di rappresentare il cittadino nella sua dimensione di "proprietario" della cosa pubblica.

Tuttavia, nella visione della BSC per l'ambito pubblico, è opportuno ricordare che la strategia è sempre il "cuore pulsante" posto al centro delle cinque dimensioni (Marcon, 2008). Nella PA, la pianificazione strategica trova giustificazione normativa nelle linee programmatiche del sindaco, o del presidente della provincia, relative alle azioni progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46 TUEL). La delineazione delle strategie prosegue, in seguito, per mezzo del DEFR/DUP, del Bilancio di Previsione Finanziaria (BPF) e del Piano Esecutivo di Gestione (PEG). Il BPF rappresenta l'elemento centrale del sistema informativo dell'ente, sintetizzando l'intero processo di programmazione attraverso l'individuazione degli obiettivi di breve periodo e la determinazione degli interventi necessari al loro perseguimento. Questo documento svolge una funzione

politica, in quanto rappresenta le scelte della maggioranza, e una funzione autorizzatoria, in quanto stabilisce i limiti di spesa in base ai quali gli amministratori dovranno operare. Il PEG, che permette il raccordo tra la pianificazione strategica e la programmazione di attività gestionali, determina gli obiettivi di gestione che vengono assegnati, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi. Il Peg esplicita l'accountability in quanto affida gli obiettivi ai diversi soggetti all'interno dell'ente, i quali hanno la responsabilità di realizzare quanto programmato.

Un'esemplificazione di quanto fin qui descritto viene rappresentata dalla Figura 12.

Figura 12 - La strategia: "cuore pulsante" della BSC



Fonte: adattamento di Marcon (2008)

Come per la BSC del settore privato, anche quella applicata al settore pubblico dovrà essere popolata da indicatori in grado di misurare gli obiettivi delle singole prospettive. In questo contesto, anche per gli indicatori e le metriche utilizzate non deve essere perso di vista l'intento strategico, poiché essi vanno allineati alla strategia elaborata dalla PA in oggetto. Poiché l'obiettivo primario della BSC è la valutazione dell'attività strategica della PA, risulta evidente come uno dei punti focali della metodologia per la sua implementazione sia l'individuazione degli indicatori, i quali, devono essere di natura quali-quantitativa (a seconda della dimensione che si deve valutare) e devono avere le seguenti caratteristiche:

- collegati alle strategie e agli obiettivi;

- facilmente calcolabili;
- significativi;
- facili da comprendere;
- ripetibili.

Infine, per poter visualizzare il raggiungimento o meno degli obiettivi definiti nella strategia, i risultati raggiunti nelle diverse dimensioni della BSC potrebbero essere rappresentati in un grafico a radar in grado di confrontare baseline, target (risultati attesi) e risultati raggiunti.

2.2 Il PIAO e la creazione di Valore Pubblico

Come descritto precedentemente, la programmazione delle PA si è sviluppata a partire dagli anni Novanta nel contesto del NPM incentrato sui principi aziendalistici, dando così vita a numerosi adempimenti tra loro spesso indipendenti. Alcune spinte innovative iniziano a diffondersi con la Riforma Brunetta del 2009, ma le prime vere e proprie forme di integrazione delle performance e dell'anticorruzione si riscontrano nelle indicazioni metodologiche del Dipartimento della Funzione Pubblica (le Linee Guida 2017-2020) e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC e PNA), entrambe finalizzate verso l'orizzonte comune della creazione e della protezione del Valore Pubblico nella prospettiva del benessere equo e dello sviluppo sostenibile (Deidda-Gagliardo, et al., 2021). L'"integrazione programmatica finalizzata"¹⁴, ovvero la programmazione integrata tra le diverse prospettive programmatiche verso la generazione di Valore Pubblico ha acquisito notevole forza legislativa con il recente D. L. 80/2021, convertito dalla L. 113/2021, che ha introdotto all'art. 6 il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (il cosiddetto PIAO). Il PIAO nasce come uno strumento finalizzato a superare la pluralità dei documenti di pianificazione, stratificati nel tempo a valle di processi di riforma successivi, generalmente costruiti senza grande sforzo di integrazione e coerenza interna. La novità di tale riforma è che il PIAO è chiamato ad assorbire, sostituire o integrare strumenti attualmente in uso negli enti, come i piani della performance, del lavoro agile, della parità di genere, dei fabbisogni del personale, della formazione e dell'anticorruzione (ad oggi tali documenti sono approvati dalle PA in tempi diversi e con contenuti talvolta non uniformi). Restano esclusi dall'unificazione nel PIAO soltanto i documenti di carattere finanziario come il Documento Unico Programmatico (DUP), il Bilancio di Previsione

¹⁴ Secondo Deidda-Gagliardo et al. (2021), per "integrazione programmatica" s'intende la definizione programmatica armonica, già in fase di progettazione dei contenuti, della struttura e delle modalità rappresentative tra i diversi livelli temporali e le varie prospettive programmatiche:

- per "integrazione (o coerenza) verticale" s'intende lo sviluppo sequenziale omogeneo e discendente tra strumenti di programmazione riconducibili ai differenti livelli temporali: ad esempio dal mandato alle strategie pluriennali, fino alle tattiche operative annuali;
- per "integrazione (o coerenza) orizzontale" s'intende l'integrazione tra diverse prospettive programmatiche: ad esempio, integrazione tra Performance Management e Corruption Risk Management (Deidda-Gagliardo, et al., 2021a) e l'integrazione con il bilancio.

Finanziaria (BPF) e il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) (Zanardo, 2022). Tuttavia, l'art. 8 del D.M. PIAO assicura la coerenza dei contenuti del PIAO con quelli dei documenti di programmazione finanziaria previsti a legislazione vigente per ciascuna PA. Una schematizzazione dei documenti assorbiti e/o integrati si evince dalla Tabella 5.

Tabella 5 - PIAO: piani da assorbire

	ENTI CENTRALI	REGIONI	ENTI LOCALI
VALORE PUBBLICO ATTESO	Da sinergizzare con ATTO DI INDIRIZZO DEL MINISTRO	Da sinergizzare con DEFR	Da sinergizzare con DUP
PERFORMANCE	PdP PAP	PdP PAP	PdP PAP
RISCHI	PTPCT	PTPCT	PTPCT
SALUTE DELL'ENTE	POLA PTFP P. FORMAZIONE	POLA PTFP P. FORMAZIONE	POLA PTFP P. FORMAZIONE

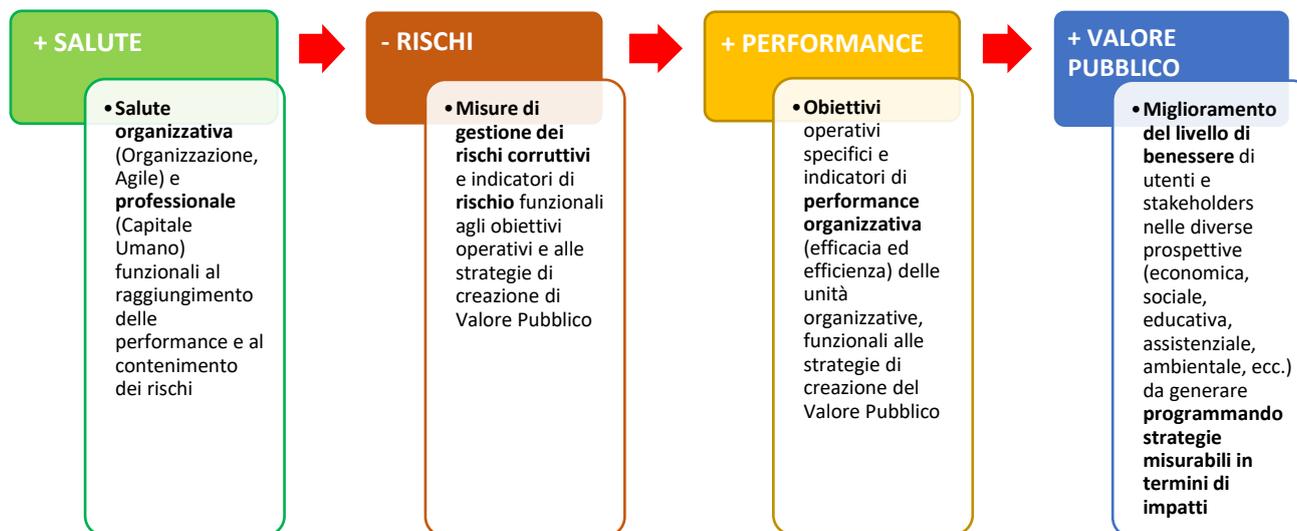
Fonte: adattamento di Zanardo (2022)

Come descritto nella Tabella 5 e nella Figura 13, la logica programmatica su cui si fonda il PIAO si sintetizza in due assunti principali:

1. *NO* al piano dei piani, ossia non una semplice somma dei piani da assorbire;
2. *Sì* al Piano Integrato Unico verso l'orizzonte di generazione del Valore Pubblico;

Il PIAO è lo strumento tramite cui programmare in modo integrato le performance attese e le misure di gestione dei rischi corruttivi, a partire dalla cura della salute organizzativa e professionale dell'ente, in modo funzionale alle strategie di creazione e protezione del Valore Pubblico.

Figura 13 - PIAO: logica programmatica e contenuti



Fonte: adattamento di Zanardo (2022)

Per quanto concerne la *durata*, la norma prevede che il PIAO abbia durata triennale, con aggiornamento annuale, come già molti strumenti di pianificazione attualmente in uso negli enti (basti pensare al BPF o al PEG negli enti locali).

Per quanto attinente ai *soggetti* coinvolti, secondo l'art. 11 del D.M. PIAO affinché possa essere davvero "integrato", deve essere adottato dagli organi di indirizzo politico e dovrebbe essere svolto in sinergia tra i seguenti soggetti:

- *Governance politica*, con il ruolo di indirizzo politico e di approvazione;
- *Management*, con il ruolo di predisposizione in supporto alla governance politica;
- *Cabina di regia* fra i vari uffici, con il ruolo di governo del processo di integrazione per la programmazione, attuazione e monitoraggio del PIAO;
- *OIV/NdV*, con il ruolo di supporto e verifica metodologica, tramite l'ausilio della struttura tecnica;
- *Utenti e stakeholder*, con il ruolo di partecipazione alla scelta degli obiettivi (programmazione partecipativa) e alla valutazione dei risultati (valutazione partecipativa).

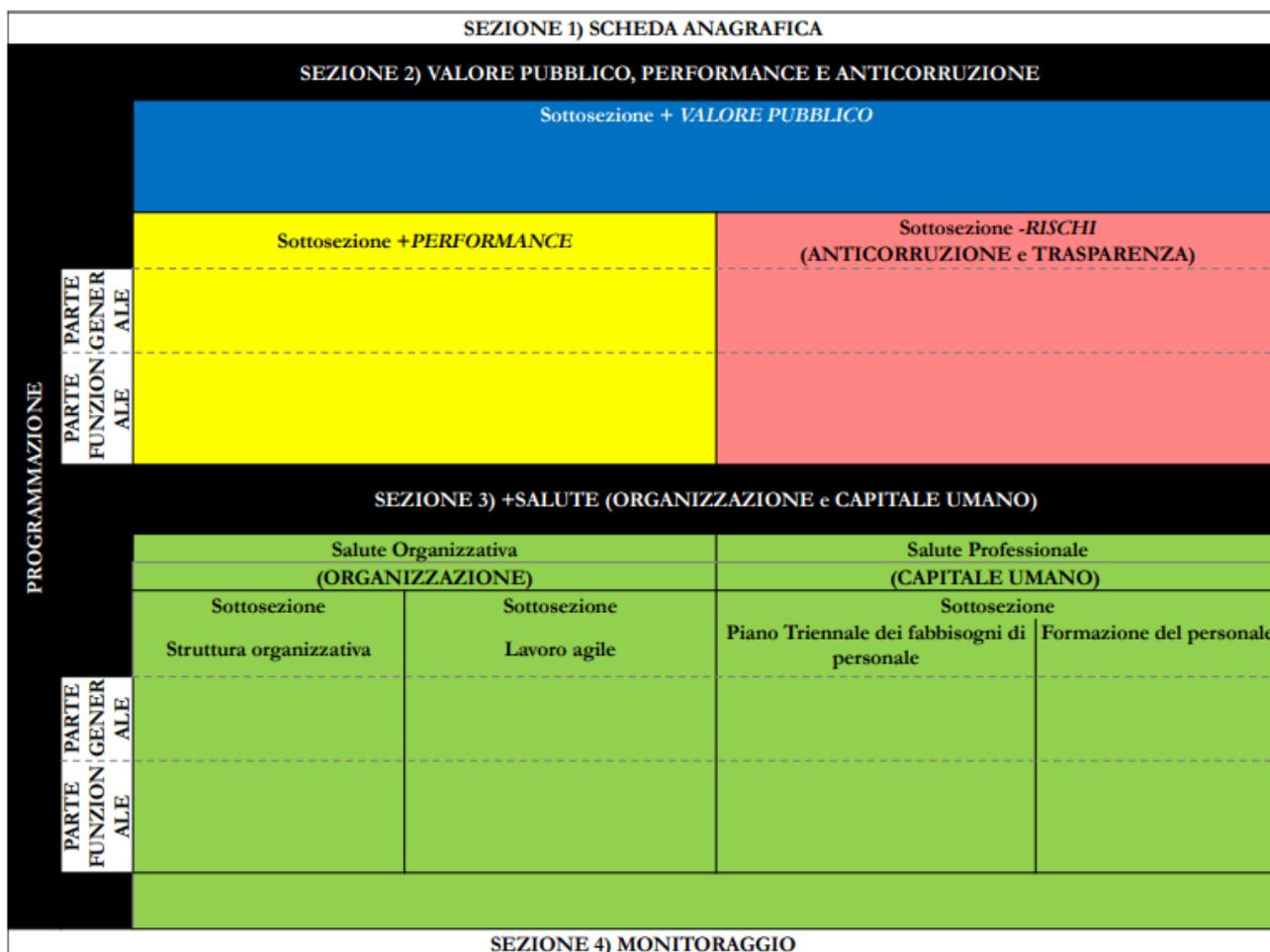
Per quanto riguarda le *finalità*, il PIAO intende aggiungere valore alla vita di cittadini e imprese al fine di rispondere a diverse esigenze e criticità del passato e cogliere nuove opportunità, tra cui il PNRR (Deidda-Gagliardo, et al., 2021) attraverso:

- *meno burocrazia e più semplificazione* per dipendenti, cittadini e imprese;

- *più qualità programmatica* per la PA (per risollevare i bassi livelli qualitativi di obiettivi e indicatori);
- *più integrazione programmatica*;
- *più velocità, quantità e qualità* dei servizi;
- *maggior benessere* per i cittadini e le imprese.

Riguardo l'iter di predisposizione, come illustrato dalla Figura 14, l'art. 2 del D.M. PIAO stabilisce che il Piano sia suddiviso in sezioni: anagrafica (1), programmazione (2 e 3), monitoraggio (4).

Figura 14 - Struttura del PIAO suddivisa in sezioni



Fonte: (Deidda-Gagliardo, et al., 2021)

Questa struttura del PIAO ribadisce la “logica programmatica” su cui si fonda (sintetizzata con la formula +SALUTE –RISCHI +PERFORMANCE +VALORE PUBBLICO di cui alla Figura 13) che, secondo lo studio di Deidda-Gagliardo et al. svolto nel 2021, può essere scomposta come segue:

- «*Logica programmatica generale*, per evitare che il Piao si riduca ad un piano dei piani, i contenuti delle sue sezioni e sottosezioni devono essere programmati come elementi integrati di uno o più progetti finalizzati a creare Valore Pubblico;
- *Logica programmatica della sottosezione “Valore Pubblico”*, ogni amministrazione deve chiedersi prima quale sia il proprio Valore Pubblico e poi quali strategie potrebbe attuare per generarlo e con quali impatti si potrebbe misurare;
- *Logica programmatica della sottosezione “Performance”*, occorrerebbe progettare una parte funzionale in cui gli obiettivi operativi specifici, e le relative performance di efficienza e di efficacia, non siano genericamente riferiti all’amministrazione ma vengano specificamente programmati in modo funzionale alle individuate strategie di creazione del Valore Pubblico;
- *Logica programmatica della sottosezione “Anticorruzione e trasparenza”*: oltre agli aspetti generali richiesti dal PNA e dagli “Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022” emanati dall’ANAC, occorrerebbe progettare una parte funzionale in cui le misure di gestione dei rischi non siano genericamente riferite all’amministrazione, ma vengano specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi definiti nella sezione performance e, quindi, alla protezione del Valore Pubblico;
- *Logica programmatica della sottosezione “Organizzazione e Capitale Umano”*: oltre agli aspetti generali, occorrerebbe progettare una parte funzionale in cui le azioni di sviluppo organizzativo (con focus sul Lavoro Agile), le azioni di assunzione, di progressione e quelle formative non siano genericamente riferite all’amministrazione, ma vengano specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi specifici definiti nella sezione performance e alle misure di gestione dei rischi individuate e, quindi, alle strategie scelte per la creazione e la protezione del Valore Pubblico».

Alla luce di quanto enunciato, Deidda-Gagliardo et al. (2021) suggeriscono che l’iter di predisposizione del PIAO dovrebbe seguire la sequenza rappresentata nella seguente Figura 15, a partire dalla definizione del Valore Pubblico atteso.

Figura 15 - Iter di predisposizione del PIAO



Fonte: adattamento di (Deidda-Gagliardo, et al., 2021)

2.2.1 Sezione 1) del PIAO: la scheda anagrafica

La scheda anagrafica deve essere compilata con i dati identificativi della PA e, come si evince dalla Figura 14, si suddivide in due sottosezioni:

- la sezione 2) relativa a Valore Pubblico, performance e anticorruzione;
- la sezione 3) relativa allo stato di salute dal punto di vista dell'organizzazione e del capitale umano della PA.

Come spiegato nel paragrafo precedente, seguendo la logica programmatica e di integrazione, la prima sezione che deve essere compilata è quella relativa al Valore Pubblico, poiché tutte le azioni dovranno essere finalizzate alla creazione di esso e quindi alla sua misurazione. Occorre, inoltre, che gli obiettivi strategici (definiti nei documenti previsti dalla legislatura vigente in ciascuna PA) siano coerenti con la struttura del PIAO.

Per tali motivi, in questa parte descrittiva potrebbe essere utile (Pollina, 2022):

- mappare gli stakeholder che si pensa potranno essere coinvolti (Pillitu, 2009);
- mappare i processi;

- identificare i benchmark di riferimento (Scognamiglio, 2014);

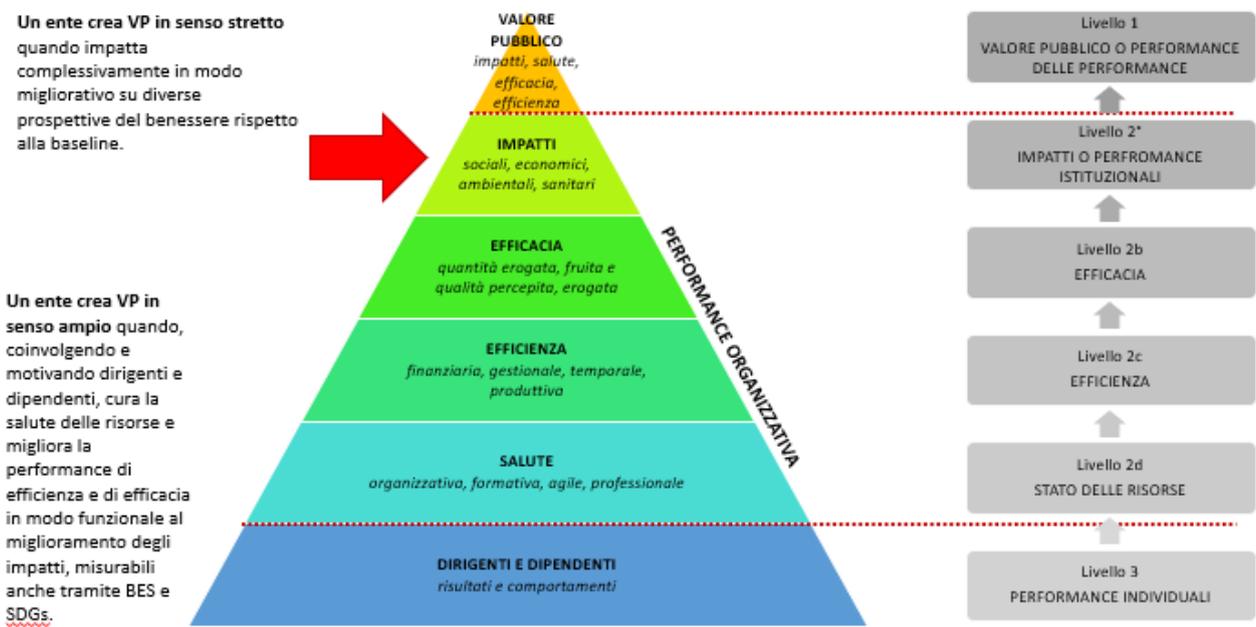
2.2.2 Sezione 2) del PIAO: il Valore Pubblico

In questa sottosezione del PIAO, una PA genera Valore Pubblico atteso pianificando strategie capaci di produrre *impatti* sulle diverse dimensioni di benessere di cittadini e imprese, migliorativi rispetto alle condizioni di partenza (Deidda-Gagliardo, et al., 2021).

Dall'analisi della letteratura e come rappresentato dalla Figura 16, si evince che il Valore Pubblico non si crea per caso ma si progetta partendo dalle fondamenta degli enti e attraversandone i processi vitali, quindi, in senso più ampio il Valore Pubblico concerne non solo gli impatti finali ma anche le dinamiche della sua generazione e va inteso quale (Deidda-Gagliardo, et al., 2021) (Pillitu, 2009) (Pollina, 2022):

- livello complessivo di benessere dei cittadini,
- creato da una PA coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti,
- curando la salute delle proprie risorse in modo funzionale a migliorare le sue performance organizzative specifiche (di efficienza economico-finanziaria, gestionale, produttiva, temporale e di efficacia quanti-qualitativa) e trasversali (semplificazione, digitalizzazione, piena accessibilità, pari opportunità ed equilibrio di genere),
- queste ultime in funzione del miglioramento complessivo degli impatti tramite le strategie di generazione del valore.

Figura 16 - La piramide del Valore Pubblico



Fonte: adattamento di Deidda-Gagliardo (2015)

Dalla Figura 16 si evince che il Valore Pubblico può essere considerato in *senso ampio* ed in *senso stretto*:

- il Valore Pubblico in *senso ampio* è definito come *performance delle performance* in quanto determinato come media delle medie delle quattro dimensioni di performance (impatti, efficacia, efficienza, salute) previste dalle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica 1/2017 (Zanardo, 2022).
- il Valore Pubblico in *senso stretto* è definito come *impatto degli impatti* in quanto calcolato come media semplice o ponderata degli impatti. Si tratta di un livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e/o sanitario dei cittadini creato da un ente per il suo pubblico rispetto ad una baseline.

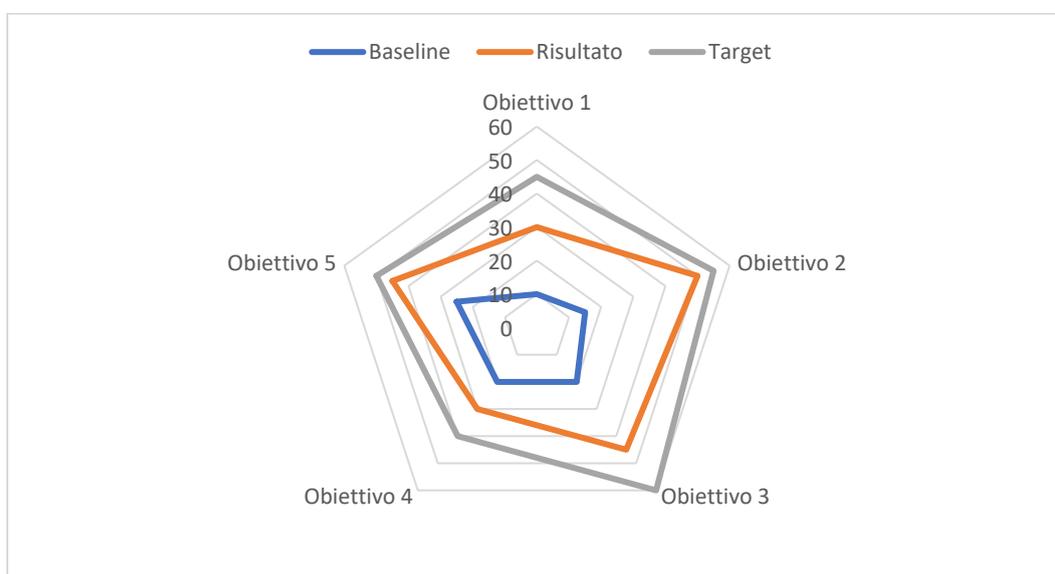
Pertanto, il benessere può essere identificato con:

- una singola dimensione di impatto e, quindi, potrebbe essere misurato in termini di impatto settoriale;
- molteplici dimensioni di impatto, in questo caso il Valore Pubblico si dovrebbe misurare in termini di benessere complessivo o equilibrio tra gli impatti, profilandosi come un indicatore

composito sintetico calcolabile quale media semplice o ponderata degli indicatori analitici di impatto (Deidda-Gagliardo, et al., 2021).

Secondo lo studio condotto da Deidda-Gagliardo et al. (2021) sulla creazione del PIAO, come illustrato nella Figura 17, il Valore Pubblico può essere rappresentato tramite il Quadrante del Valore Pubblico che rileva una situazione di generazione di valore quando il “diagramma a radar” degli impatti prodotti (risultati) è almeno in linea con quello degli impatti attesi (target) e comunque esterno, e quindi superiore, al diagramma degli impatti di partenza (baseline).

Figura 17 - Il quadrante del Valore Pubblico



Fonte: adattamento di Deidda-Gagliardo et al. (2021)

In sintesi, in questa sottosezione la PA deve definire (Zanardo, 2022):

- gli *obiettivi di Valore Pubblico*, inteso come l'incremento, attraverso l'azione dell'Amministrazione, del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo;
- gli *obiettivi generali e specifici*, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di Valore Pubblico, individuando per ciascun obiettivo indicatori, stakeholders, tempistiche, baseline e target
- le *procedure da semplificare e reingegnerizzare*, al fine di eliminare eventuali colli di bottiglia e diminuire le tempistiche per il raggiungimento degli obiettivi;
- trasversalmente dovranno essere garantiti gli obiettivi di *trasparenza, accessibilità e digitalizzazione*.

A titolo esemplificativo, da un punto di vista pratico, la sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande e assumendo la forma grafica rappresentata nella Figura 18 :

- a. Quale strategia potrebbe favorire la creazione di Valore Pubblico (obiettivo strategico)?
- b. A chi è rivolto (utenti/stakeholder)?
- c. Entro quando intendiamo raggiungere la strategia (tempi pluriennali)
- d. Come misuriamo il raggiungimento della strategia, ovvero quanto Valore Pubblico (dimensione e formula di impatto sul livello di benessere)?
- e. Da dove partiamo (baseline)?
- f. Qual è il traguardo atteso (target)?
- g. Dove sono verificabili i dati (fonte)?

Figura 18- Esempio di rappresentazione della Sezione 2) Valore Pubblico

VALORE PUBBLICO ATTESO									
Strategia					KPI (Key Performance Indicators)				
Codice	Nome	Responsabile	Stakeholders	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte

Fonte: Deidda-Gagliardo (2022)

2.2.3 Sezione 2) del PIAO: le performance

Secondo lo studio di (Deidda-Gagliardo, et al., 2021), tale sottosezione va predisposta secondo le logiche del Piano della Performance (D. Lgs. 150/2009 e le Linee Guida della Funzione Pubblica) ed è finalizzata alla programmazione di obiettivi ed indicatori di performance di *economicità*, *efficienza* ed *efficacia*, sia da un punto di vista *organizzativo* che *individuale*.

Per quanto concerne gli indicatori di *economicità*, essi esprimono l'equilibrio o il surplus tra:

- *entrate e spese* (fluidità finanziaria);
- *attività e passività* (solidità patrimoniale);
- *ricavi e costi* (redditività).

Gli indicatori di *efficienza*, invece, valutano le dimensioni:

- *economico/finanziaria*, ad esempio l'avanzamento della spesa effettiva rispetto a quella prevista;
- *gestionale*, ad esempio il costo o la spesa di gestione di un'attività e/o di erogazione di un servizio;
- *produttivo/erogativa*, ad esempio le FTE impiegate per erogare dei servizi;
- *temporale*, ad esempio il numero di giorni risparmiati a seguito della semplificazione del processo.

Per poter valutare gli indicatori di *efficienza*, questi dovranno essere “messi a sistema” permettendo così la valutazione delle dimensioni nel loro insieme (ad esempio attraverso un grafico a radar).

Gli indicatori di *efficacia* devono poter permettere la valutazione della:

- *quantità del servizio* sia dal punto di vista della prospettiva oggettiva, ossia della quantità erogata (ad esempio il numero di servizi/prodotti), che dal punto di vista della prospettiva soggettiva, ossia della quantità fruita (ad esempio il numero di fruitori);
- *qualità del servizio* sia dal punto di vista della prospettiva oggettiva, ossia della qualità erogata (come il rispetto degli standard qualitativi), che dal punto di vista della prospettiva soggettiva, ossia della qualità percepita (come il livello di soddisfazione).

In particolare, nel definire gli indicatori, devono essere anche individuati:

- obiettivi di *semplificazione*;
- obiettivi di *digitalizzazione*;
- obiettivi per la realizzazione della piena *accessibilità* dell'amministrazione;
- obiettivi per favorire le *pari opportunità* e *l'equilibrio di genere*.

Gli obiettivi specifici non devono essere genericamente riferiti alla PA, ma dovrebbero essere specificamente programmati in modo funzionale alle strategie di creazione del Valore Pubblico, inteso come insieme equilibrato degli impatti ottenuto tramite performance efficienti ed efficaci tenendo conto dello stato delle risorse (economicità).

A titolo esemplificativo, da un punto di vista pratico, la sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande e assumendo la forma grafica rappresentata nella Figura 19:

- a. Cosa prevediamo di fare per favorire l'attuazione della strategia(*obiettivo*)?
- b. Chi risponderà dell'obiettivo (*dirigente/posizione responsabile*)?
- c. A chi è rivolto (*stakeholders*)?
- d. Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno a raggiungerlo (*contributors*)?
- e. Entro quando intendiamo raggiungere l'obiettivo (*tempi*)?
- f. Come misuriamo il raggiungimento dell'obiettivo (*dimensione e formula di performance di efficacia e di efficienza*)?
- g. Da dove partiamo (*baseline*)?
- h. Qual è il traguardo atteso (*target*)?
- i. Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?

Figura 19 - Esempio di rappresentazione della Sezione 2) Performance

Obiettivo operativo						KPI (Key Performance Indicators)				
<i>Codice</i>	<i>Nome</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Stakeholder</i>	<i>Contributors</i>	<i>Tempi</i>	<i>Dimensione</i>	<i>Formula</i>	<i>Baseline</i>	<i>Target</i>	<i>Fonte</i>

Fonte: Deidda-Gagliardo (2022)

2.2.4 Sezione 2) del PIAO: i rischi

Tale sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, secondo il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e gli atti generali di regolazione adottati da ANAC ai sensi della L. 190/2012 e del D. Lgs. 33/2013.

Nella sottosezione dedicata ai rischi occorre descrivere brevemente i vari soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione ed i loro compiti, dando atto dell'integrazione della sezione del PIAO con gli strumenti programmatici propri dell'amministrazione e con gli obiettivi di performance.

Le misure di gestione dei rischi non devono essere genericamente riferite alla PA, ma dovrebbero essere specificamente programmate in modo funzionale agli obiettivi operativi definiti nella sezione performance e, quindi, alla protezione del Valore Pubblico (Deidda-Gagliardo, et al., 2021).

Per individuare queste misure di gestione del rischio, occorre far riferimento al processo di *Corruption Risk Management* (CRM) definito dal PNA 2019, raffigurato nella Figura 20.

Figura 20 - Il processo di Corruption Risk Management (CRM)



Fonte: PNA (2019)

Il processo di CRM prevede un susseguirsi di diverse fasi (Deidda-Gagliardo, et al., 2021):

1. *analisi del contesto*; trova origine nell'analisi strategica condotta in occasione della predisposizione della sezione 2) relativa al Valore Pubblico. Per poter analizzare il contesto in cui opera la PA, occorre distinguere tra contesto *esterno ed interno*:
 - *analisi del contesto esterno*, deve evidenziare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente, culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e delle relative performance programmati nella sottosezione Performance del PIAO e quindi ridurre il livello di Valore Pubblico creato o, addirittura, generare un valore negativo;
 - *analisi del contesto interno*, deve evidenziare se la mission dell'ente e/o la sua struttura organizzativa, sulla base delle informazioni della sottosezione Valore Pubblico, possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo della stessa. In tale ambito occorre procedere alla *mappatura dei processi* sensibili al fine di identificare le criticità, ponendo particolare attenzione ai processi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e delle relative performance rivolti a incrementare il Valore Pubblico;
2. *valutazione del rischio*; si articola in tre sottofasi nelle quali la PA deve:
 - individuare tutti i rischi corruttivi potenziali e concreti (*fase di identificazione*);

- analizzare tutti i rischi identificati (*fase di analisi*);
 - pesare i rischi (*fase della ponderazione*) che potrebbero potenzialmente compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e delle relative performance con conseguente ricaduta sul livello di Valore Pubblico generato;
3. *trattamento del rischio*, la PA deve identificare tutte le misure di gestione (generali e specifiche) dei rischi corruttivi individuati, oltre che di promozione della trasparenza, e programmare quelle ritenute più efficaci al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e delle relative performance, e quindi poter attuare le strategie di protezione e creazione del Valore Pubblico. Per quanto concerne le misure *specifiche*, queste devono essere progettate in modo adeguato rispetto allo specifico rischio, calibrate sulla base del miglior rapporto costi/benefici e sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo. Devono essere privilegiate le misure dirette a raggiungere più finalità, come la semplificazione, l'efficacia, l'efficienza, e l'economicità. In particolar modo, occorre dare la precedenza alla predisposizione di misure di digitalizzazione;
 4. *monitoraggio* sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
 5. *programmazione dell'attuazione della trasparenza* e relativo monitoraggio ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013 e delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato.

A titolo esemplificativo, da un punto di vista pratico, la sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande e assumendo la forma grafica rappresentata nella Figura 21:

- a. Quali rischi potrebbero impedirci di raggiungere l'obiettivo individuato e quanto sono prioritari (*area e livello rischio*)?
- b. Quanto è prioritario il rischio (*livello di rischio*)?
- c. Quali misure per contenere i rischi o per promuovere la trasparenza (*misure di gestione*)?
- d. Chi risponderà della gestione dei rischi e della trasparenza (*responsabile*)?
- e. Entro quando attuare le misure di gestione dei rischi e della trasparenza (*tempi*)?
- f. Come misuriamo il contenimento del rischio e la promozione della trasparenza (*dimensione e formula della misura di gestione*)?
- g. Da dove partiamo (*baseline*)?
- h. Qual è il traguardo atteso (*target*)?
- i. Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?

Figura 21 - Esempio di rappresentazione della Sezione 2) Rischi

Misura analitica di gestione del rischio						KRI (Key Risk Indicators)				
Codice	Area rischio	Livello rischio	Nome misura	Responsabili	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte

Fonte: Deidda-Gagliardo (2022)

2.2.5 Sezione 3) del PIAO: la salute organizzativa (organizzazione)

La sezione del PIAO relativa alla salute organizzativa si suddivide in due sottocategorie: quella relativa alla struttura organizzativa e quella relativa al lavoro agile.

Per quanto riguarda la *struttura organizzativa*, in letteratura, le descrizioni a riguardo sono piuttosto basilari e tra loro comparabili (Mintzberg, 1989) (Deidda-Gagliardo, et al., 2021) in quanto si limitano ad una fotografia della struttura, con il fine di monitorarne il suo livello di verticalizzazione (il numero di livelli gerarchici) e l'ampiezza media delle unità organizzative (il numero medio di addetti per ciascuna unità organizzativa di base). Questi modelli aiutano a riflettere sulla coerenza della struttura con le sfide organizzative. Per questo motivo, le Linee Guida della Funzione Pubblica prevedono di programmare interventi e azioni per assicurare la coerenza del modello organizzativo rispetto agli obiettivi di Valore Pubblico. In questa sottosezione, pertanto, deve essere presentato il modello organizzativo adottato dalla PA, illustrando (Deidda-Gagliardo, et al., 2021):

- l'*organigramma*;
- i livelli di *responsabilità organizzativa*;
- l'ampiezza media delle unità organizzative (cioè il numero di dipendenti in servizio);
- le eventuali *specificità* del modello organizzativo;
- *gli interventi e le azioni* per assicurare la coerenza rispetto agli obiettivi di Valore Pubblico identificati.

A titolo esemplificativo, da un punto di vista pratico, la sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande e assumendo la forma grafica rappresentata nella Figura 22:

- a. Quali azioni organizzative utili al conseguimento degli obiettivi e delle strategie dell'amministrazione e, quindi, alla creazione di Valore Pubblico (*azioni organizzative*)?
- b. Chi risponderà dell'azione organizzativa (*responsabile*)?

- c. A chi è rivolta l'azione organizzativa (*area organizzativa*)?
- d. Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno all'azione organizzativa (*contributors*)?
- e. Entro quando attuare l'azione organizzativa (*tempi*)?
- f. Come misuriamo l'attuazione dell'azione organizzativa (*dimensione e formula indicatori*)?
- g. Da dove partiamo, ovvero qual è la situazione organizzativa di partenza (*baseline*)?
- h. Qual è il traguardo atteso dell'azione organizzativa (*target*)?
- i. Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?

Figura 22 - Esempio di rappresentazione della Sezione 3) struttura organizzativa

Azione organizzativa						Indicatori delle azioni organizzative				
<i>Codice</i>	<i>Nome</i>	<i>Responsabile</i>	<i>Area organizzativa</i>	<i>Contributors</i>	<i>Tempi</i>	<i>Dimensione</i>	<i>Formula</i>	<i>Baseline</i>	<i>Target</i>	<i>Fonte</i>

Fonte: Deidda-Gagliardo (2022)

Per quanto concerne il *lavoro agile*, invece, la sottosezione rimane fedele a quanto già stabilito dal POLA e pertanto definisce: le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale anche dirigenziale, gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati anche coinvolgendo i cittadini sia individualmente sia nelle loro forme associative.

Nella sottosezione del *lavoro agile*, quindi, devono essere indicati la strategia e gli obiettivi di sviluppo di modelli innovativi di organizzazione del lavoro, anche da remoto, adottati dalla PA. In particolare, si deve prevedere:

- che lo svolgimento della prestazione in modalità agile non pregiudichi o riduca la fruizione dei servizi a favore dell'utenza;
- che sia garantita un'adeguata rotazione del personale che può prestare lavoro in modalità agile, assicurando la prevalenza del lavoro in presenza;
- l'utilizzo da parte della PA di strumenti tecnologici idonei a garantire la riservatezza dei dati;
- l'adozione di un piano di smaltimento del lavoro arretrato;
- la fornitura al personale di apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta.

A titolo esemplificativo, da un punto di vista pratico, la sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande e assumendo la forma grafica rappresentata nella Figura 23:

- a. Quali condizionalità potrebbe limitare il lavoro agile (*condizionalità*)?
- b. Quali fattori abilitanti potrebbero favorire il lavoro agile (*fattori abilitanti*)?
- c. Quali azioni organizzative per rendere il Lavoro Agile utile al conseguimento degli obiettivi dell'amministrazione (*azione di LA*)?
- d. Chi risponderà dell'azione organizzativa agile (*responsabile*)?
- e. A chi è rivolta l'azione organizzativa agile (*area organizzativa*)?
- f. Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno all'azione organizzativa agile (*contributors*)?
- g. Entro quando attuare l'azione organizzativa agile (*tempi*)?
- h. Come misuriamo l'attuazione dell'azione organizzativa agile (*dimensione e formula di performance*)?
- i. Da dove partiamo (*baseline*)?
- j. Qual è il traguardo atteso dell'azione organizzativa agile (*target*)?
- k. Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?

Figura 23 - Esempio di rappresentazione della Sezione 3) organizzazione del lavoro agile

Azione organizzativa agile						Indicatori azioni organizzative agili				
Codice	Nome	Responsabile	Area organizzativa	Contributors	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte

Fonte: Deidda-Gagliardo (2022)

2.2.6 Sezione 3) del PIAO: la salute professionale (capitale umano)

La sezione del PIAO relativa al capitale umano si suddivide in due sottocategorie: quella relativa al Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale (PTFP) e quella relativa alla formazione del personale.

Gli elementi della sottosezione del PTFP sono (Deidda-Gagliardo, et al., 2021):

- *rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre* dell'anno precedente; alla consistenza in termini quantitativi è accompagnata la descrizione del personale in servizio suddiviso in relazione ai profili professionali presenti;
- *programmazione strategica delle risorse umane*; il piano triennale del fabbisogno si inserisce a valle dell'attività di programmazione complessivamente intesa e, coerentemente ad essa, è

finalizzato al miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese. Attraverso la giusta allocazione delle persone e delle relative competenze professionali che servono alla PA si può ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e si perseguono al meglio gli obiettivi di Valore Pubblico e di performance in termini di migliori servizi alla collettività.

La programmazione e la definizione del proprio bisogno di risorse umane, in correlazione con i risultati da raggiungere (in termini di prodotti, servizi e di cambiamento dei modelli organizzativi in funzione degli obiettivi di Valore Pubblico), permette di distribuire la capacità assunzionale in base alle priorità strategiche. In relazione, è dunque opportuno che le amministrazioni valutino le proprie azioni sulla base dei seguenti fattori (Deidda-Gagliardo, et al., 2021):

- capacità assunzionale, sulla base dei vigenti vincoli di spesa;
- stima del trend delle cessazioni;
- stima dell'evoluzione dei *fabbisogni del personale* in relazione alle scelte legate, ad esempio, alla digitalizzazione dei processi, alle esternalizzazioni/internalizzazioni/dismissioni di servizi/attività/funzioni;
- *Strategie di copertura del fabbisogno* (soluzioni interne, riqualificazione funzionale, job enlargement, soluzioni esterne, ...).

A titolo esemplificativo, da un punto di vista pratico, la sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande e assumendo la forma grafica rappresentata nella Figura 24:

- a. Quanti dipendenti di profilo "X" da acquisire tramite ogni azione professionale di reclutamento (*azioni assunzionali*)?
- b. Chi risponderà dell'azione professionale (*responsabile*)?
- c. A chi è rivolta l'azione professionale (*area organizzativa*)?
- d. Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno all'azione professionale (*contributors*)?
- e. Entro quando attuare l'azione professionale (*tempi*)?
- f. Come misuriamo l'attuazione dell'azione professionale (*dimensione e formula indicatori*)?
- g. Da dove partiamo, ovvero qual è la situazione professionale di partenza (*baseline*)?
- h. Qual è il traguardo atteso dell'azione professionale (*target*)?
- i. Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?

Figura 24 - Esempio di rappresentazione della Sezione 3) Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale

Azione professionale						Indicatori delle azioni professionali				
Codice	Nome	Responsabile	Area organizzativa	Contributors	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte

Fonte: Deidda-Gagliardo (2022)

Per quanto concerne la sottosezione dedicata alla formazione, quest'ultima rappresenta una strategia di copertura del fabbisogno di competenze.

Agli enti è richiesto di definire (Deidda-Gagliardo, 2022):

- le *priorità strategiche* in termini di riqualificazione o potenziamento delle competenze tecniche e trasversali, organizzate per livello organizzativo e per filiera professionale;
- le *risorse interne e/o esterne* disponibili e attivabili;
- le *misure* volte a incentivare e favorire l'accesso ai percorsi di formazione;
- gli *obiettivi e i risultati attesi* della formazione, anche con riferimento alla valutazione individuale.

A titolo esemplificativo, da un punto di vista pratico, la sottosezione si può costruire rispondendo alle seguenti domande e assumendo la forma grafica rappresentata nella Figura 25:

- a. Quali competenze di tipo "X" si intendono formare tramite ogni *azione formativa*?
- b. Chi risponderà dell'azione formativa (*responsabile*)?
- c. A chi è rivolta l'azione formativa (*area organizzativa*)?
- d. Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno all'azione formativa (*contributors*)?
- e. Entro quando attuare l'azione formativa (*tempi*)?
- f. Come misuriamo l'attuazione dell'azione formativa (*dimensione e formula indicatori*)?
- g. Da dove partiamo, ovvero qual è la situazione formativa di partenza (*baseline*)?
- h. Qual è il traguardo atteso dell'azione formativa (*target*)?
- i. Dove sono verificabili i dati (*fonte*)?

Figura 25 - Esempio di rappresentazione della Sezione 3) formazione del personale

Azione professionale						Indicatori delle azioni professionali				
Codice	Nome	Responsabile	Area organizzativa	Contributors	Tempi	Dimensione	Formula	Baseline	Target	Fonte

Fonte: Deidda-Gagliardo (2022)

2.2.7 Vantaggi e svantaggi nell'applicazione della BSC nel settore pubblico e del PIAO

Dall'analisi della letteratura emerge che la PA lavora per fornire dei servizi efficienti ed efficaci ai cittadini e, una delle più grandi sfide, è quella di descrivere e differenziare le mansioni al suo interno. Infatti, quando le persone non hanno ben chiara la loro mansione, si spreca tempo e risorse, si verificano sovrapposizioni, lavori e/o procedure rifatti, inefficienze e spesso tensioni e conflitti. In tale contesto, l'implementazione della BSC e del PIAO per misurare il raggiungimento o meno degli obiettivi definiti nella strategia (e quindi aver generato o meno Valore Pubblico) indica il modo corretto per chiarire gli scopi, i ruoli, gli obiettivi e l'autorità dei dirigenti. I vantaggi che derivano dall'applicazione della BSC nel settore pubblico e del PIAO possono essere descritti come segue:

- si individuano e si assegnano responsabilità e si descrivono i processi di lavoro ed i risultati da perseguire, ciò fornisce l'opportunità di ridisegnare e snellire la struttura organizzativa;
- è possibile un monitoraggio dei processi, prevedendo le tendenze della performance e i risultati raggiungibili;
- è possibile rilevare lo scarto tra risultati effettivi e quelli pronosticati, procedendo ad un continuo riallineamento tra mission e i processi interni. Questo consente agli organi di governo una migliore comprensione di come è gestito il budget e i benefici che ne possono derivare per le finanze pubbliche;
- si tratta di strumenti che consentono un accesso immediato, tramite un software dedicato, a quasi tutti i dati critici della performance attraverso un unico sistema e da una singola postazione. Ciò elimina la necessità di procurarsi i dati o di sfogliare pagine e pagine di rapporti cartacei. Questo significa che il tempo viene impiegato solo per gestire/organizzare, risolvere i problemi, stabilire le responsabilità, e addestrare i responsabili. Inoltre, la BSC, come molte esperienze applicative dimostrano, è uno strumento efficace per gestire il cambiamento con iniziative sempre coerenti con gli indirizzi strategici generali.

I benefici attesi dall'applicazione della BSC e del PIAO, pertanto, possono essere sintetizzati in:

- rendere chiara la visione e la strategia proposta dall'organo di amministrazione (ad esempio, il Sindaco e la Giunta in un ente Locale);
- focalizzare i fattori critici del successo;
- comunicare e collegare tra loro obiettivi e misure strategiche;
- potenziare il feedback rispetto ai risultati e l'apprendimento strategico dell'Ente.

Per quanto riguarda gli svantaggi derivanti dall'utilizzo della BSC nel settore pubblico e del PIAO, questi riguardano principalmente le tecnologie e gli strumenti informativi di cui dispone la PA, in quanto per implementare correttamente la BSC ed il PIAO servono strumenti informativi integrati:

- in grado di rilevare i dati quali-quantitativi necessari per poter dare vita al pool di indicatori che devono essere misurati nella BSC e nel PIAO;
- in grado di interrogare tempestivamente i dati di tutti i settori della PA coinvolti nel processo di creazione del Valore Pubblico (compresi i dati economico-finanziari);
- in grado di monitorare e confrontare i risultati ottenuti con quelli attesi anche in un'ottica temporale.

Inoltre, un altro svantaggio è rappresentato dalla mancanza di cultura organizzativa mirata al perseguimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità all'interno della PA (Decastri, 2015). Per poter diffondere un cambiamento culturale in tale senso, occorre attivare un lungo processo di diffusione dei valori all'interno dell'intera organizzazione che deve partire dalla formazione intensiva agli amministratori e, contemporaneamente a cascata, a tutto il personale coinvolto (dirigenti, dipendenti apicali, funzionari, ecc.).

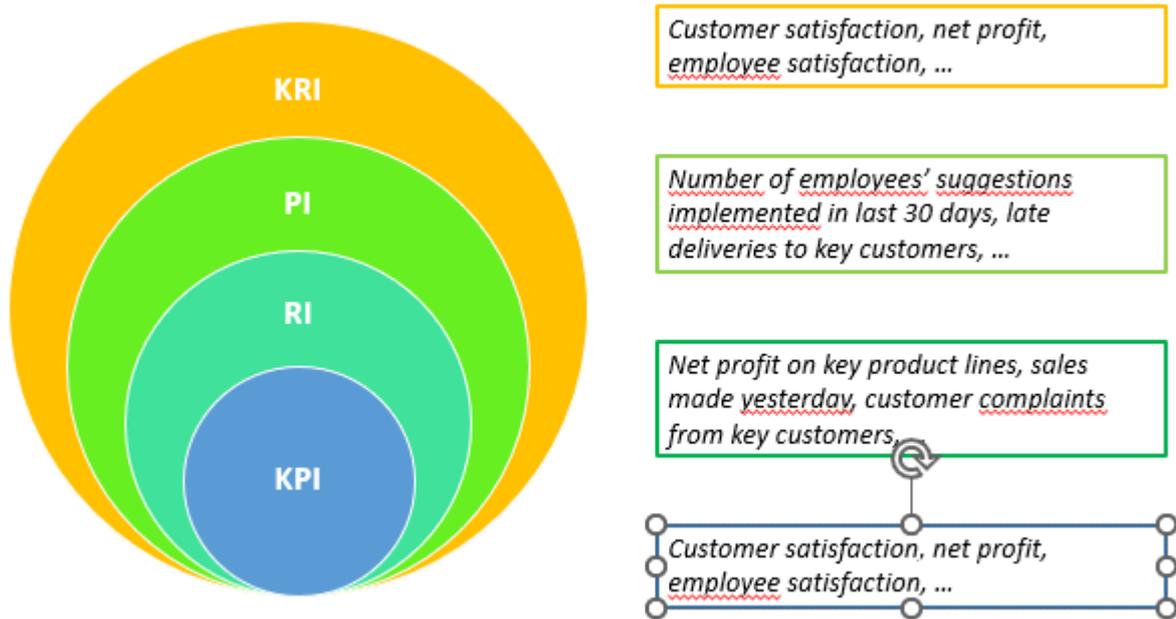
2.3 Le caratteristiche degli indicatori

Dall'analisi della letteratura in merito alle caratteristiche degli indicatori emerge che ne esistono quattro tipologie (Badawy, et al., 2016) (Parmenter, 2010):

1. Key Result indicators (KRI), ossia indicatori chiave di risultato che esprimono come si è riusciti a raggiungere l'obiettivo o il Fattore Critico di Successo (FCS);
2. Result Indicators (RI), ossia indicatori di risultato che mostrano cosa si è fatto;
3. Performance Indicators (PI), ossia indicatori di performance che spiegano cosa bisogna fare;
4. Key Performance Indicators (KPI), ossia indicatori chiave di performance che esprimono cosa occorre fare per aumentare notevolmente le prestazioni.

Per descrivere la relazione tra queste quattro tipologie di indicatori, Parmenter (2010) utilizza una rappresentazione grafica "a strati" paragonandola ad una cipolla (Figura 26):

Figura 26 - Analogia della cipolla di Parmenter



Fonte: adattamento di Parmenter (2010)

Come si può notare dalla Figura 26, lo strato più esterno (relativo ai KRI) è quello fornisce le informazioni sullo stato di salute della cipolla; lo strato sottostante, quello relativo ai RI e ai PI, fornisce maggiori informazioni e così sempre più nel dettaglio sino ad arrivare al cuore della cipolla (cioè i KPI). Secondo tale analogia, pertanto, le caratteristiche degli indicatori sono le seguenti (Badawy, et al., 2016) (Parmenter, 2010):

1. *KRI*: spesso vengono confusi con i KPI ma la loro natura è profondamente differente. Essi, infatti, misurano il risultato (result), senza però dare indicazioni in merito a come migliorare il risultato stesso (performance). Sono solitamente misurati su periodi più lunghi (ad esempio trimestralmente) rispetto ai KPI. Alcuni esempi includono: grado di soddisfazione degli utenti/clienti/dipendenti, risultato netto di bilancio;
2. *RI*: riassumono i risultati delle attività dell'organizzazione e le sue performance finanziarie. Aiutano quindi a capire su quali leve agire (ad esempio aumentare o diminuire la produzione di un certo bene o l'utilizzo di un certo canale commerciale). Hanno una frequenza di revisione molto elevata (a volte settimanale o giornaliera). Alcuni esempi includono: vendite effettuate nell'ultimo giorno o settimana, numero di lamentele proveniente dai clienti chiave, risultato netto sulle linee di produzione chiave;
3. *PI*: sono indicatori non chiave per il business, bensì possono essere utilizzati per allineare i team alla strategia dell'organizzazione. Sono indicatori non finanziari. Alcuni esempi includono:

numero di consegne effettuate in ritardo, percentuale di incremento delle vendite verso una certa popolazione di clienti;

4. *KPI*: si focalizzano sui fattori critici di successo nel presente e nel futuro dell'organizzazione. Sono sempre indicatori non finanziari, misurati frequentemente (in alcuni casi anche giornalmente o settimanalmente). Danno indicazione di quali sono le azioni correttive da attuare per misurare la performance e sono applicabili a tutti i livelli dell'organizzazione fino ai singoli dipendenti. Essendo strettamente legati ai fattori critici di successo dell'organizzazione, sono indicatori specifici e non generici (ad esempio per una compagnia aerea un KPI è il ritardo medio delle partenze dei propri aerei; per una compagnia di distribuzione la percentuale di riempimento dei camion che lasciano i centri logistici). I KPI sono quindi intrinsecamente legati alla BSC e ciascuno di essi ne influenza uno o più aspetti.

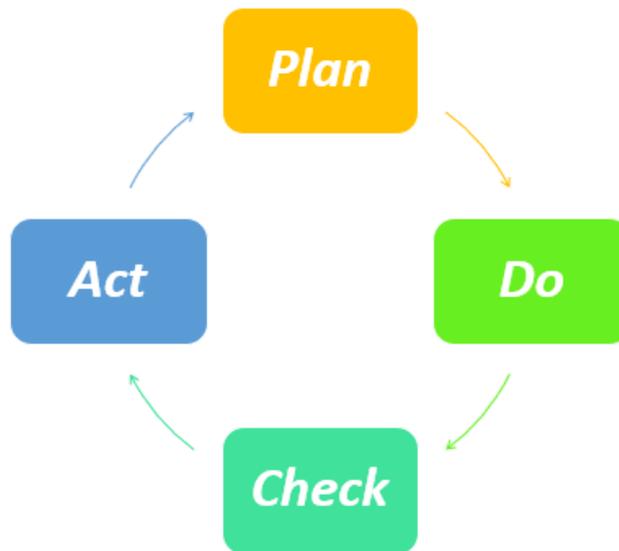
Alla luce di quanto citato, gli indicatori rappresentano un insieme di misure utili per:

- monitorare le prestazioni sia in ambito privato (impresa) che pubblico (PA),
- tracciare i progressi messi in atto e verificare se quest'ultimi generano una crescita futura,
- indirizzare le azioni nella direzione corretta per raggiungere gli obiettivi prefissati,
- verificare se i risultati raggiunti sono allineati con gli obiettivi aziendali oppure se devono essere necessariamente migliorati.

Per avere concrete possibilità di successo, sia le imprese che le PA (soprattutto le PA nel contesto attuale del PNRR) devono controllare e aggiornare spesso i dati e le informazioni contenuti negli indicatori. Infatti, "i dati non parlano, solo le persone possono farlo" (Zanardo, 2022) e proprio per questo è importantissimo che, accanto alla preparazione degli indicatori, sia predisposta anche una sequenza logica di azioni che ne permetta la valutazione continua per il loro miglioramento. Tale sequenza può essere descritta dal ciclo di Deming (o ciclo PDCA)¹⁵, un metodo di gestione iterativo in quattro fasi utilizzato per il controllo e il miglioramento continuo dei processi. Secondo l'idea di Deming, sviluppata negli anni Cinquanta e rivisitata successivamente dai giapponesi nel ciclo PDSA, le quattro fasi sono rappresentate graficamente dalla Figura 27 e sono descritte come segue (Deming, 1986):

¹⁵ Il ciclo di Deming risulta essere in linea anche con quanto previsto dall'art. 4, comma 2 del D.Lgs. 150/2009 in merito al ciclo di gestione della performance (Zanardo, 2022) (Deidda-Gagliardo, 2022) (Falduto, 2022).

Figura 27 - Ciclo di Deming



Fonte: adattamento di Deming (1986)

1. *P - Plan*. Questa è la fase della pianificazione, ossia dove si stabiliscono gli obiettivi e i processi necessari per fornire risultati in accordo con i risultati attesi;
2. *D - Do*. Si tratta della fase di esecuzione del programma, ossia attuare il piano, eseguire il processo, ecc. In questo step si raccolgono i dati per la creazione di grafici e analisi da destinare alla fase di "Check" e "Act".
3. *C - Check*. Questo è il momento di test e di controllo, quindi si studiano i risultati raccolti nel passaggio del "Do" e si confrontano con i risultati attesi (definiti nella fase di "Plan"), per verificarne gli eventuali scostamenti. Tutto ciò significa cercare le deviazioni nell'attuazione del piano e focalizzarsi sulla sua adeguatezza e completezza per consentirne l'esecuzione. I grafici dei dati possono rendere questo molto più facile, in quanto è possibile vedere le tendenze di più cicli PDCA, convertendo i dati raccolti in informazioni e quest'ultime sono molto utili per realizzare il passo successivo, quello di "Act".
4. *A - Act*. Qui si definiscono le azioni per rendere definitivo e/o migliorare il processo. In questa fase vengono richieste delle azioni correttive sulle differenze significative rilevate tra i risultati effettivi e quelli previsti, si analizzano poi le differenze per determinarne le cause e capire dove applicare le modifiche per ottenere il miglioramento del processo.

Se applicando il ciclo di Deming in un determinato processo si riuscissero a raggiungere i risultati attesi secondo le strategie definite nella fase di "Plan", per garantire nel tempo il continuo miglioramento di quel processo, l'impresa o la PA potrebbe farlo certificare con la norma ISO 9001.

In conclusione, affinché gli indicatori possano fornire le informazioni necessarie, essi devono possedere delle caratteristiche ben specifiche:

- *la accessibilità*. Nel momento in cui vengono definiti, bisogna accertarsi che esista uno strumento in grado di monitorare e misurare i progressi;
- *La misurabilità*. Il loro aspetto quantitativo (ossia numerico) è fondamentale durante il monitoraggio e l'annotazione delle prestazioni;
- *l'efficacia*. Si traduce nella capacità di offrire un dato utile per correggere quello che non funziona o funziona male e che sta allontanando l'impresa o la PA dai suoi obiettivi;
- *la pertinenza*. Deve avere una visione comune con l'obiettivo da analizzare poiché, anche se l'indicatore si dimostra essere molto efficace e di grande impatto, potrebbe però non mostrare alcuna pertinenza all'obiettivo, diventando così inutile;
- *la tempestività*. Gli indicatori vanno subito utilizzati, in modo da aiutare l'azienda a prosperare. Quindi, le informazioni da monitorare devono essere subito disponibili onde evitare che l'impresa o la PA abbia delle interruzioni importanti lungo il suo cammino.

CAPITOLO 3

Il Controllo di Gestione per i progetti PNRR negli EE.LL.

3.1 Aspetti generali del PNRR in Italia

Per fronteggiare le conseguenze della crisi dovuta alla pandemia, conseguenze soprattutto riconducibili alla ingente recessione economica e alle ripercussioni sociali del fenomeno, il Consiglio Europeo in data 23 aprile 2020 ha incaricato la Commissione di presentare un progetto per l'istituzione del cosiddetto Recovery Fund (Fondo per la ripresa), da destinare a quei settori economici maggiormente colpiti dalla crisi. "Il Piano per la ripresa dell'Europa" è stato presentato dalla Commissione il 27 maggio 2020 e ha dato avvio al programma di rilancio denominato Next Generation EU (ItaliaDomani, 2022): si tratta di uno strumento temporaneo da 750 miliardi di euro pensato per stimolare una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa", volta a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze impreviste, il più grande pacchetto per stimolare l'economia mai finanziato dall'UE. L'intera iniziativa della Commissione europea è strutturata su tre pilastri:

- sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme;
- rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato;
- trarre insegnamento dalla crisi.

In questo contesto si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo strumento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei di Next Generation EU, per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. Un insieme di azioni e interventi disegnati per superare l'impatto economico e sociale della pandemia e costruire un'Italia nuova, dotandola degli strumenti necessari per affrontare le sfide ambientali, tecnologiche e sociali di oggi e di domani. Lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal PNRR si sviluppa attorno a 3 assi strategici condivisi a livello europeo (ItaliaDomani, 2022):

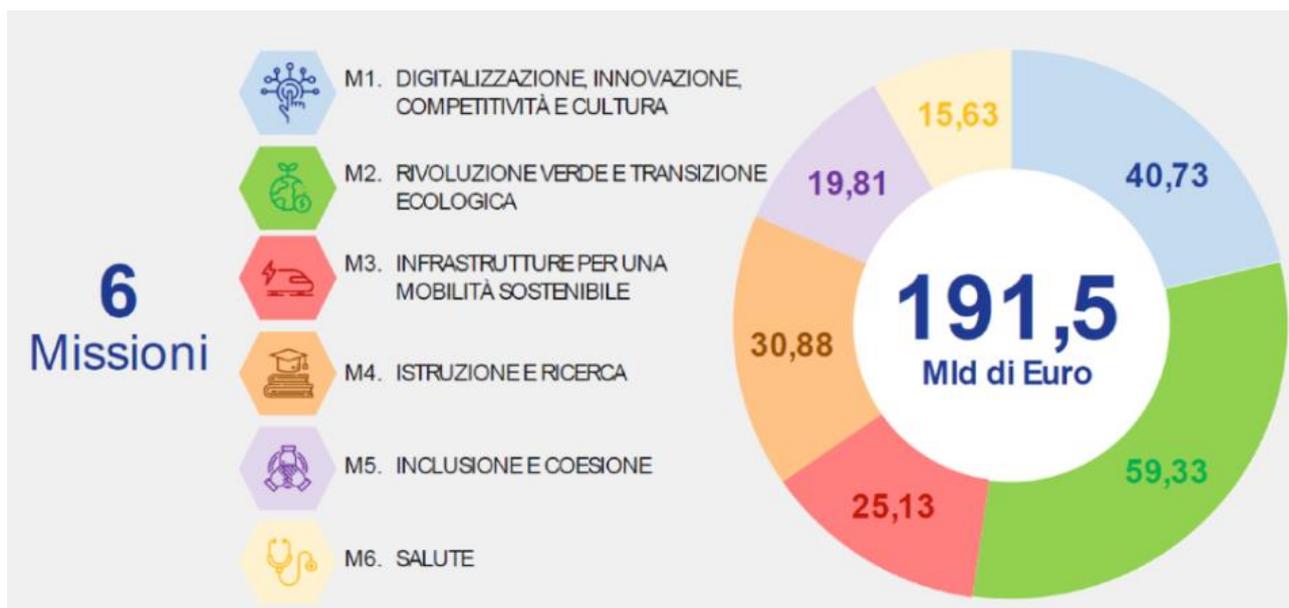
1. transizione digitale;
2. ecologia;
3. inclusione sociale.

Il PNRR si articola in 6 Missioni che rappresentano le aree "tematiche" strutturali di intervento (ItaliaDomani, 2022):

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e Ricerca
5. Inclusione e Coesione
6. Salute

Inoltre, le sei Missioni sono suddivise in 16 componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le componenti, a loro volta, si articolano in 43 ambiti di intervento per progetti omogenei e coerenti. Per ogni missione sono indicati le linee di investimento (in totale 133) e le riforme settoriali (in tutto 49) volte ad introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti. Nella Figura 28 si trova una sintetica illustrazione dei contenuti e delle risorse assegnate alle 6 Missioni del PNRR con riferimento alle singole componenti.

Figura 28 - Contenuti e risorse delle Missioni del PNRR in Italia



Fonte: moltocomuni.it

I progetti PNRR sono programmi performance-based e non di spesa, e come tali sono incentrati su milestone e target (M&T): le **milestone** definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale; mentre i **target** rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili. Il mancato raggiungimento di M&T non solo determina la perdita del finanziamento, ma anche e soprattutto la perdita di un'occasione di rilancio del sistema economico nazionale.

Per questi motivi, sono stati individuati dei *principi ed obblighi* che devono essere rispettati nell'attuazione dei progetti PNRR (Sigaudò, et al., 2022):

1. *principio del “non arrecare danno significativo”* (cd. “Do No Significant Harm” - DNSH), secondo il quale nessuna misura finanziata dagli avvisi deve arrecare danno agli obiettivi ambientali, in coerenza con l'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852. Tale principio è teso a provare che gli investimenti e le riforme previste non ostacolano la mitigazione dei cambiamenti climatici;
2. *principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale* (detto anche tagging) teso al conseguimento e perseguimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale, qualora pertinente per la tipologia di intervento considerata;
3. *obbligo di conseguimento di target e milestone e degli obiettivi finanziari* con eventuale previsione di clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, nei tempi assegnati e di riassegnazione delle somme per lo scorrimento delle graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi;
4. *obbligo di assenza del cosiddetto doppio finanziamento*, ossia che non ci sia una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale;
5. relativamente all'ammissibilità dei costi per il personale, *obbligo di rispettare quanto specificamente previsto dall'art. 1 del decreto legge 80/2021*, come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113 (e/o da successivi atti di indirizzo delle Amministrazioni responsabili dell'avviso) secondo cui le Amministrazioni centrali titolari di interventi possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese di personale specificamente destinato a realizzare progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto;
6. *obblighi in materia di comunicazione e informazione*, attraverso l'esplicito riferimento al finanziamento da parte dell'Unione europea e all'iniziativa Next Generation EU (utilizzando la frase “finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU”) e la presenza dell'emblema dell'Unione europea.

3.1.1 Performance Management e Project Management alla base del monitoraggio dei progetti PNRR

Secondo le circolari n. 28/2022 e n. 29/2022 della Ragioneria Generale dello Stato, ogni Amministrazione responsabile dell'attuazione degli interventi deve:

- *effettuare i controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese* e adottare tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi;
- *adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi ed i conflitti d'interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi* (infatti, le Amministrazioni sono responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di frode o di doppio finanziamento pubblico);
- *effettuare controlli di legalità e controlli amministrativo-contabili*, previsti dalla legislazione nazionale vigente, sugli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati;
- *assicurare la completa tracciabilità delle operazioni* e la tenuta della "contabilità separata" per l'utilizzo delle risorse del PNRR;
- *conservare tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa* su supporti informatici adeguati e renderli disponibili per le attività di controllo e di audit.

In particolare, la circolare n. 29/2022 della Ragioneria Generale dello Stato, nella sezione 10 del manuale delle procedure finanziarie PNRR¹⁶, stabilisce che l'aver assunto formalmente l'impegno a rispettare gli obblighi derivanti dall'aver accettato un finanziamento per un progetto del PNRR impone all'ente di:

- *valutare l'opportunità di intervenire sui propri regolamenti* per indirizzare e coordinare le attività gestionali sia da un punto di vista tecnico che da un punto di vista amministrativo-contabile, al fine di dare piena e puntuale attuazione alle progettualità a valere delle risorse del PNRR nel rispetto del cronoprogramma;

¹⁶ Per approfondire, di seguito si riporta il testo della circolare 29/2022 della RGS relativamente alla sezione 10 del suo manuale delle procedure finanziarie PNRR: *"l'aver assunto formalmente l'impegno a rispettare gli obblighi derivanti dall'aver accettato un finanziamento per un progetto del PNRR impone all'ente, in relazione alla propria dimensione di valutare l'opportunità di intervenire sui propri regolamenti e/o circolari destinate ai diversi servizi interessati o con delibere, nel caso di enti locali di piccole dimensioni, per indirizzare e coordinare le attività gestionali tecnico e amministrativo contabili al fine di dare piena e puntuale attuazione alle progettualità a valere delle risorse del PNRR nel rispetto del cronoprogramma. La verifica deve essere estesa anche alla sostenibilità degli oneri correnti, a regime, necessari alla gestione e manutenzione degli investimenti realizzati con le risorse del PNRR. Si fa espressamente rinvio al punto 8.1 del richiamato principio contabile applicato concernente la programmazione, allegato 4/1 al decreto-legislativo n. 118 del 2011, quando prevede, con riferimento agli obiettivi strategici dell'ente, l'approfondimento delle condizioni esterne e interne all'ente. Con particolare riferimento alle condizioni interne all'ente si ricorda il richiesto approfondimento sugli investimenti e loro sostenibilità, anche con riferimento agli equilibri, e la disponibilità e la gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo".*

- *verificare la sostenibilità degli oneri* necessari alla gestione e manutenzione degli investimenti realizzati con le risorse del PNRR;
- *verificare e, eventualmente, aggiornare il DUP* relativamente alle condizioni interne ed esterne all'ente come richiesto dal principio contabile applicato 4/1 D. Lgs. 118/2011, con particolare riferimento agli equilibri di bilancio ed alla struttura organizzativa dell'ente nel lungo periodo.

Il rispetto di tali obblighi da parte degli enti che ottengono i finanziamenti PNRR, impone una serie di controlli lungo tutto il ciclo di vita di tali progetti. Pertanto, come è possibile rinvenire dalle delibere di giunta di diversi enti locali, occorre disciplinare un assetto organizzativo interno all'ente finalizzato a:

1. agevolare l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione dei diversi progetti, rilevando e rendendo note in modo tempestivo sia le informazioni/problematiche relative alle procedure sia i tempi per poter coordinare i processi di propulsione da parte dei responsabili;
2. garantire il rispetto dei target e l'ammissibilità di tutte le spese alla rendicontazione.

Vengono così istituiti, all'interno degli enti locali, due organi di controllo il cui è scopo è quello di garantire la corretta attuazione dei progetti PNRR:

- *la Cabina di Regia*, in attuazione del DUP, che svolge funzioni di indirizzo e di impulso alla partecipazione attiva del Comune all'attuazione del PNRR con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione e monitoraggio strategico della gestione degli interventi, valutando anche l'eventuale necessità di modifiche alla sezione operativa e/o agli atti di programmazione settoriale contenuti nel DUP nonché l'eventuale fabbisogno di personale o di specifiche professionalità ai fini dell'avvio dei processi di reclutamento di cui all'art. 1 del D.L. 80/2021 e smi e all'art. 31-bis del d.l. 152/2021 e smi. Le decisioni della Cabina di Regia sono trasmesse ai Gruppi di Lavoro tecnico-finanziario di cui al successivo punto e alla struttura titolare della gestione dell'intervento attuativo del PNRR;
- *i Gruppi di Lavoro (GdL) tecnico-finanziario* cui compete la supervisione e la gestione operativa di ciascun progetto al fine di realizzare il necessario allineamento tra il ciclo tecnico realizzativo di ogni azione progettuale (opere pubbliche, lavori, servizi e forniture) e il ciclo finanziario-contabile. All'interno dei GdL si formerà il processo decisionale per:
 - garantire le necessarie variazioni agli strumenti di programmazione finanziaria e la corretta contabilizzazione delle risorse;
 - monitorare i flussi di cassa (sia in entrata che in uscita), assicurando il rispetto dei tempi di pagamento e i tempi di realizzazione;
 - garantire la circolarità delle informazioni;

- dare soluzione a criticità e dubbi interpretativi affiorati durante la gestione di ciascun progetto.

A questo punto, è importante ricordare che, come detto in precedenza, i progetti PNRR sono performance-based incentrati su milestone e target. Questo significa che la rendicontazione delle risorse dovrà essere predisposta dagli enti sulla base della performance, la quale non sarà più strettamente legata solo ai pagamenti ma soprattutto al raggiungimento degli obiettivi specifici. I progetti performance-based si fondano sui sistemi di misurazione e valutazione delle performance (detti anche PMS¹⁷). L'analisi della letteratura sul Performance Management nella PA evidenzia come la teoria del New Public Management abbia portato all'introduzione di meccanismi di Performance Based Funding (PBF), ossia il finanziamento basato sulle performance (Bouckaert, et al., 2008). Gli obiettivi di fondo del PBF sono (Francesconi, et al., 2018):

- responsabilizzare le PA sui risultati attraverso un sistema di competizione per il finanziamento pubblico;
- consentire al settore pubblico di aumentare i livelli di trasparenza promuovendo al contempo la cultura della performance;
- orientare l'attività di indirizzo strategico delle organizzazioni pubbliche generando Valore Pubblico in termini di migliori livelli di performance e di soddisfazione di tutti gli stakeholder (Kaplan, et al., 1992).

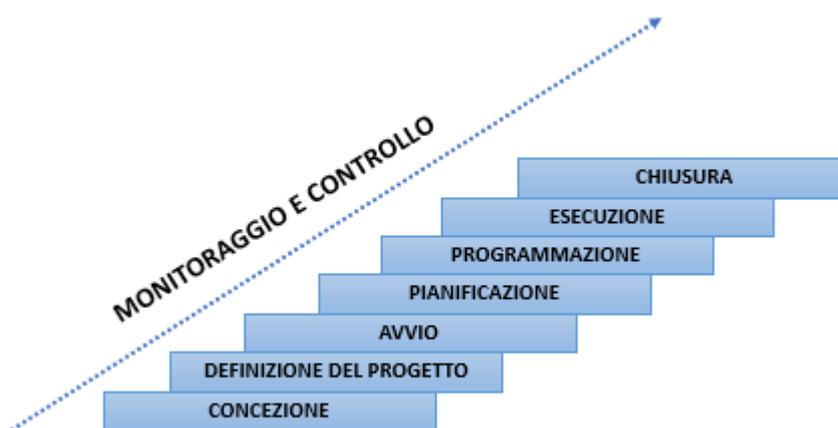
Gli obiettivi sopra menzionati sono alla base della logica di finanziamento dei progetti PNRR e, per raggiungerli, bisogna adottare alcune metodologie tipiche del Project Management. Infatti, nella definizione di Project Management proposta dalla letteratura, si fa riferimento alla gestione sistemica di un progetto complesso, unico, di durata illimitata, rivolto al raggiungimento di un obiettivo chiaramente predeterminato, mediante un processo continuo di pianificazione e controllo di risorse differenziate e con vincoli interdipendenti di costi-tempi-qualità (Archibald, 1985).

Gestire un progetto PNRR secondo le logiche del Project Management, quindi, significa seguire ed impostare le seguenti funzioni (Rafele, 2022), come mostra anche la Figura 29:

¹⁷ Il Performance Management System è l'insieme di metodologie, processi e sistemi che permettono di allineare gli obiettivi individuali a quelli organizzativi di business e l'insieme di criteri e tecniche di valutazione della performance. È un lavoro costante che mira a migliorare la performance in corso d'opera ed è proprio questa immediatezza che rende il *feedback*, frequente e real-time, una risorsa preziosa e fondamentale per permettere alle persone di risolvere i problemi in tempo reale. Nell'ambito delle PA, questi sistemi rappresentano degli strumenti efficaci di governo per migliorare le performance organizzative (Francesconi, et al., 2018).

1. *definire*: determinare la visione globale del progetto, gli obiettivi, le responsabilità ed i risultati;
2. *pianificare ed organizzare*: determinare i passi necessari all'esecuzione del progetto, assegnare le responsabilità e identificare le date di inizio e fine del progetto;
3. *controllare*: accertare in modo continuativo, in ogni step, quando il progetto stia raggiungendo i suoi obiettivi nei tempi e nei costi previsti;
4. *guidare*: ispirare i partecipanti a raggiungere gli obiettivi ad un livello che incontri o superi le aspettative;
5. *concludere*: chiudere un progetto in modo efficiente ed efficace significa anche compilare statistiche, preparare documenti delle lezioni apprese oltre che celebrare i successi.

Figura 29 - Principali step del Project Management



Fonte: adattamento di Rafele (2022)

In sintesi è possibile osservare che il processo di monitoraggio accompagna costantemente l'attuazione del PNRR ai diversi livelli di attuazione e implica l'obbligo, per le Amministrazioni coinvolte, di un aggiornamento tempestivo dei dati e delle informazioni di interesse, al fine di consentire un presidio efficace sulla fase di esecuzione del PNRR e l'adozione delle eventuali misure correttive ed aggiustamenti necessari per assicurare il corretto, efficace e soddisfacente raggiungimento degli obiettivi previsti entro le scadenze prestabilite nei relativi cronoprogrammi di misura e di progetto.

3.1.2 Il ruolo della programmazione nel contesto dei progetti PNRR negli EE.LL.

Il PNRR, a fronte del grande impatto che ha sul Bilancio dello Stato e di conseguenza degli altri enti coinvolti, può essere assimilato a un grande Documento Unico di Programmazione nazionale.

La Ragioneria Generale dello Stato, infatti, con la circolare n. 29/2022, impone agli enti locali di aggiornare il proprio DUP:

- per quanto riguarda la *Sezione Strategica (SeS)*¹⁸, nella parte dedicata alla descrizione delle condizioni esterne, gli enti dovrebbero ponderare la scelta dei bandi a cui partecipare in base a un'attenta valutazione di impatto socio-economico del territorio che garantisca l'ottimale realizzazione del fine ultimo del PNRR, cioè quello di aumentare la produttività del Paese e far conciliare questo fine con gli obiettivi del mandato, obiettivi che dovrebbero rispecchiare le effettive necessità del territorio. Nella parte dedicata alla descrizione delle condizioni interne, invece, gli enti dovrebbero approfondire:
 - gli investimenti e la loro sostenibilità (anche con riferimento agli equilibri),
 - la disponibilità e la gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo.
- per quanto riguarda la *Sezione Operativa (SeO)*¹⁹, in questa parte del documento trovano allocazione i progetti PNRR a cui l'ente partecipa o intende partecipare. Per questo motivo, nella parte I della SeO, devono essere riportate tutte le informazioni connesse a tali progetti, quali ad esempio:
 - tipologia di intervento;
 - stato di attivazione;
 - missione;
 - componente;
 - linea di intervento;

¹⁸ La Sezione Strategica (SeS) sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato e individua gli indirizzi strategici dell'ente, secondo quanto previsto dall'art. 46 TUEL, essa individua:

- le principali scelte che caratterizzano il programma;
- le politiche di mandato che l'ente vuole sviluppare;
- gli indirizzi generali di programmazione;
- gli strumenti per rendicontare il proprio operato in maniera sistemica e trasparente per informare i cittadini del livello di realizzazione dei programmi di raggiungimento degli obiettivi e delle collegate aree di responsabilità politica o amministrativa.

La SeS ha un orizzonte temporale di lungo termine che coincide con il mandato amministrativo.

¹⁹ La Sezione Operativa (SeO), sempre ai sensi dell'art. 46 TUEL, contiene la programmazione operativa e costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente (cioè al Bilancio di Previsione Finanziaria). Inoltre, costituisce il presupposto dell'attività di controllo strategico e dei risultati con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi nell'ambito delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.

La SeO ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione.

- titolarità;
- termine previsto;
- importo.

Nella parte II della SeO, invece, i progetti PNRR a cui l'ente partecipa dovrebbero essere inseriti nel Piano Triennale delle Opere Pubbliche (PTOP) e nel piano annuale dei lavori in coerenza con il bilancio, nel rispetto della normativa nazionale vigente. Inoltre, sulla base dei progetti PNRR attuati/da attuare, occorre che siano integrati il Piano Triennale del Fabbisogno del Personale (PTFP) ed il programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Alla luce di quanto esposto sinora, al fine di monitorare efficacemente i progetti del PNRR a partire dalla redazione del DUP 2023-2025, ai sensi del principio contabile 4/1 allegato al D. Lgs 118/2011, gli enti locali potrebbero inserire nella SeS una serie di indicatori specifici utili per rappresentare lo "stato di salute" del sistema socio-economico di riferimento, coerentemente con gli obiettivi del PNRR. Successivamente, sulla base dei dati forniti da questi indicatori, l'ente potrebbe condurre delle analisi costi/benefici accompagnate da analisi SWOT per individuare il progetto PNRR migliore per il contesto ambientale di riferimento, anche nell'ottica della sua sostenibilità nel tempo. In questo modo, attraverso l'illustrazione di tali indicatori ed alla conduzione di apposite analisi, il sistema di programmazione e controllo sarebbe adeguato pienamente all'attuazione del PNRR e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Occorre ricordare che nell'ambito dell'attuazione di progetti PNRR, oltre al DUP ed al BPF, un altro importante documento di programmazione è rappresentato dal PIAO (come enunciato nel capitolo 2): nella sezione dedicata alle performance si potrebbero inserire alcuni indicatori capaci di misurare la "bontà" dei progetti PNRR selezionati (un esempio è rappresentato dagli indicatori annoverati con la deliberazione n. 18/2022 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti: gli effetti sull'equilibrio di bilancio, margine di manovra corrente, qualità della spesa) e in grado di fornire una rappresentazione della capacità degli enti di avvalersi utilmente dell'ampliata opportunità di spesa; con la stessa logica potrebbero essere inseriti ulteriori obiettivi e indicatori che si integrano con le altre sezioni del PIAO (quali anticorruzione, trasparenza, organizzazione e capitale umano), gettando le basi per disegnare la strategia di creazione del Valore Pubblico.

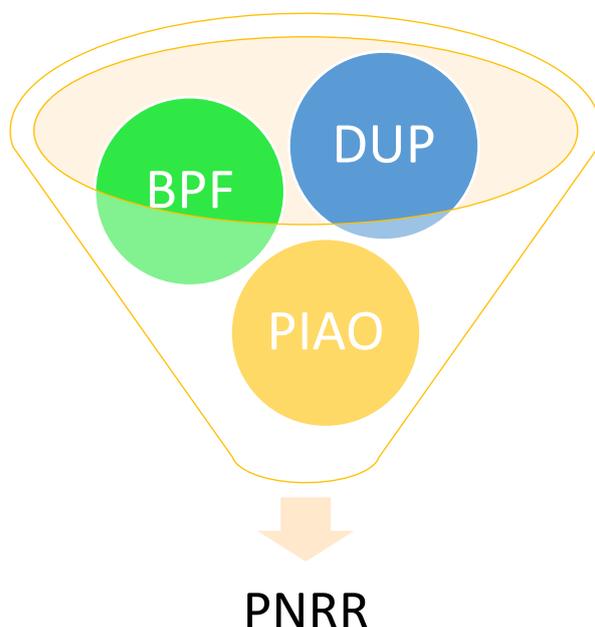
In conclusione, come rappresentato nella Figura 30, è importante notare come siano connessi tra loro gli obiettivi dei diversi strumenti di pianificazione e programmazione con gli obiettivi dei progetti PNRR. Raggiungere gli obiettivi dei progetti PNRR (ossia *"attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e*

rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa")

significa al contempo raggiungere gli obiettivi inseriti²⁰:

- nel DUP (cioè quelli strategici delle linee programmatiche);
- nel BPF (cioè quelli relativi agli equilibri di bilancio);
- nel PIAO (cioè quelli inerenti alla creazione di Valore Pubblico).

Figura 30 - Correlazione tra obiettivi degli strumenti di programmazione



Fonte: elaborazione dell'autore

²⁰ A questo proposito, la FAQ 51 della Ragioneria Generale dello Stato introduce una sorta di ordine cronologico delle strategie definite all'interno dei documenti programmatici: prima il DUP, poi il BFP seguito dal PEG e, infine, il PIAO che dovrà tenere conto di quanto precedentemente approvato e misurare gli obiettivi stabiliti. Tale considerazione nasce dall'esigenza di capire se gli stanziamenti del BPF degli enti locali, riguardanti la spesa di personale, debbano essere predisposti sulla base del PIAO o del DUP. La FAQ 51 RGS risponde a tale domanda seguendo la logica sequenza tra DUP, BPF e PIAO e individuando un percorso che tenti di risolvere i possibili "doppioni" sorgenti dall'esigenza di programmare il fabbisogno sia nel DUP sia nel PIAO. Tale percorso è stato condiviso recentemente anche da Arconet che ha predisposto lo schema del DM, di aggiornamento dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, per prevedere che la Parte 2 della Sezione Operativa del DUP (SeO) definisca, per ciascuno degli esercizi previsti nel DUP, le risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale, determinate sulla base della spesa per il personale in servizio e nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi.

3.2 Il Controllo di Gestione dei progetti PNRR: proposta di una governance organizzativa e di alcuni indicatori basati sul modello della BSC

Per poter adempiere correttamente a tutti gli obblighi imposti dai finanziamenti PNRR²¹, a livello di singolo ente, appare di fondamentale importanza controllare attentamente l'andamento delle proprie risorse finanziarie in funzione delle scadenze (milestone tecniche e di pagamento) imposte dagli stessi progetti PNRR. Per non incorrere in problemi di liquidità, l'ente dovrà attuare un rigido monitoraggio basato principalmente su due aspetti:

- tecnico, da un punto di vista di gestione di target e milestone tecniche;
- finanziario, da un punto di vista di gestione della spesa e dei flussi di cassa.

Analizzando nel dettaglio questi due aspetti (come si farà nei paragrafi 3.2.3 e 3.2.5), si può notare come essi siano tra loro strettamente interconnessi poiché un ritardo tecnico comporta un aumento dei costi per l'ente da due diverse (ma connesse) prospettive:

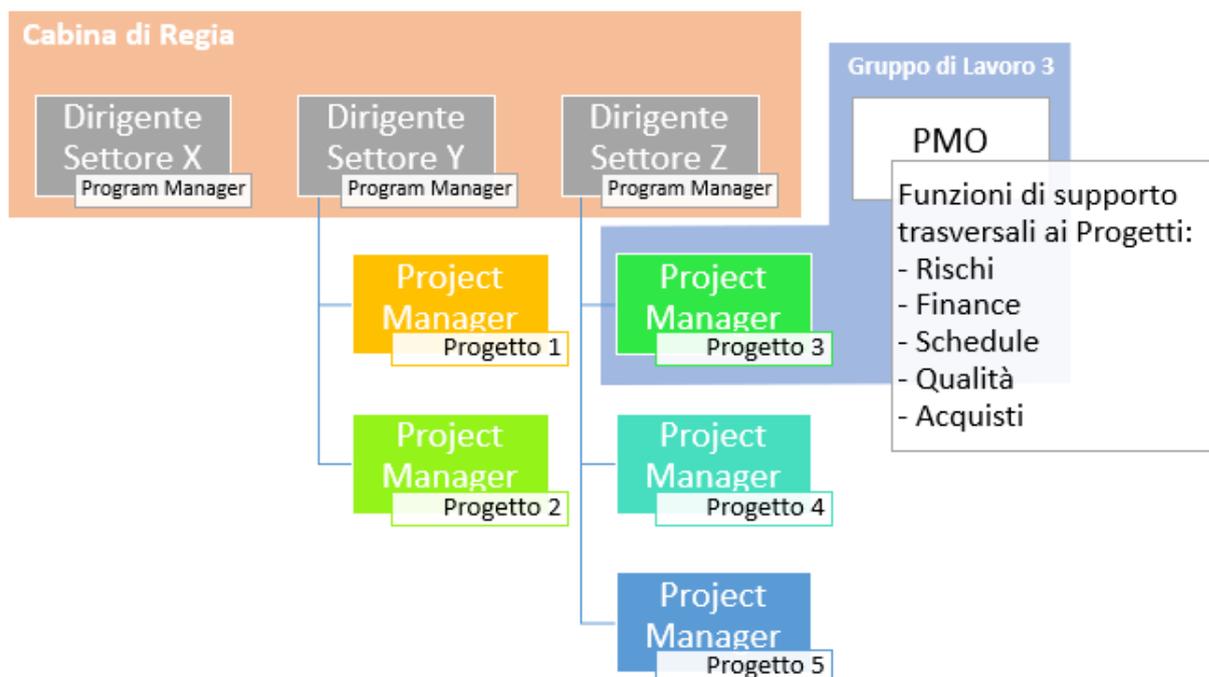
- innanzitutto, il ciclo di vita del progetto (soprattutto se si tratta di progetti PNRR) deve essere pianificato dal RUP/DEC nei minimi dettagli, in modo tale da definire target e milestone come richiesto dai bandi PNRR in sintonia con le esigenze dell'ente. Dopodiché, il progetto deve essere gestito in modo tale da seguire il percorso programmato e discostarsi da quest'ultimo nel minor modo possibile, in quanto gestire male un progetto significa incorrere in maggiori costi;
- se si tratta di un progetto PNRR, accumulare ritardi nelle scadenze tecniche significa anche ritardare nelle milestone di pagamento con conseguente ritardo nella rendicontazione delle spese; a sua volta tutto ciò genera un "effetto a catena" dannoso per l'ente poiché non solo si dovranno anticipare tutti i costi e gli extra-costi dovuti ai ritardi, ma si riceveranno le fonti di finanziamento in ritardo rispetto alle scadenze definite in sede di pianificazione.

La letteratura sull'applicazione delle logiche di Project Management, soprattutto nella pratica aziendale (Simone, 2018) (Rafele, 2022) (DeMarco, 2022) dimostra che, applicando i metodi suggeriti da tale disciplina, è possibile tenere costantemente monitorati gli aspetti appena descritti e prevedere gli scostamenti rispetto alle previsioni iniziali. Come anticipato nel paragrafo 3.1.1, gli studi Project Management ben si adattano alla natura dei progetti PNRR (essendo progetti performance-based) e possono essere quindi adottati dagli enti locali che intendono gestire in modo puntuale la sfida del PNRR. Tuttavia, per avvalersi

²¹ Per maggiori approfondimenti: circolari n. 4, 17, 27, 28, 29, 30 della Ragioneria Generale dello Stato, FAQ n. 48, 49 della Ragioneria Generale dello Stato, D. L. 77/2021 conv. L. 108/2021, D.L. 80/2021 conv. L. 113/2021, D. L. 152/2021 conv. L. 233/2021.

degli strumenti del Project Management, l'ente deve ridefinire la sua governance organizzativa. Si propone, quindi, un approccio basato sulla Figura 31:

Figura 31 - Governance dell'ente per la gestione ed il monitoraggio dei progetti PNRR



Fonte: elaborazione dell'autore

- serve una figura di *Program Manager*, che potrebbe essere impersonificata dal Dirigente dello specifico settore a cui afferiscono i progetti PNRR, i cui compiti sono:
 - gestire i progetti ed allinearli alla strategia dell'ente;
 - coordinare i team di progetto e supervisionare la collaborazione;
 - lavorare accanto al Project Manager²²;

L'insieme dei Dirigenti costituisce, allo stesso tempo, anche la Cabina di Regia dei progetti PNRR dell'ente.

²² Il Program Manager non è il diretto responsabile del progetto, poiché tale funzione viene assolta dal Project Manager. Nell'ottica di ridefinire la governance organizzativa dell'ente relativamente alla gestione dei progetti PNRR, si suggerisce di identificare chiaramente ruoli e responsabilità mediante le matrici RACI che individuano le seguenti figure (Revetria, 2022):

- *Responsible*, è la persona direttamente responsabile dell'attività;
- *Accountable*, è la persona che ha il compito di supervisionare il completamento delle attività, ma non è necessariamente la persona che svolge il lavoro;
- *Consulted*, ha il compito di revisionare e approvare il lavoro prima che venga consegnato;
- *Informed*, questa persona, o gruppo di persone, è informata sull'avanzamento e il completamento del lavoro.

- all'interno dei diversi settori devono essere individuate le figure dei *Project Manager (PM)*, che dovrebbero corrispondere ai RUP/DEC di progetto, i cui compiti sono (Archibald, 1985) (Simone, 2018):
 - responsabile della corretta programmazione delle attività nell'ambito del proprio team e del rispetto delle tempistiche nei confronti degli obblighi derivanti dai finanziamenti PNRR. Deve anche essere in grado di prevedere in anticipo (ed avvertire il livello gerarchico superiore) se gli obiettivi assegnati non sembrano raggiungibili o se vi siano scostamenti significativi da essi;
 - responsabile del *cash flow di progetto* (cioè dei flussi finanziari);
 - responsabile della rispondenza della fornitura alle specifiche contrattuali e dell'applicazione di standard qualitativi definiti nei bandi dei progetti PNRR;
- i Project Manager devono potersi avvalere di tutte le funzioni di supporto necessarie che andrebbero, quindi, inserite in una struttura di *Project Management Office (PMO)*, i cui compiti sono coadiuvare:
 - nell'attività di monitoraggio dei progetti, sia dal punto di vista tecnico che finanziario;
 - nella verifica dell'allineamento strategico;
 - nella condivisione delle informazioni tra tutti i componenti.

L'unione del PMO e del singolo PM costituisce il Gruppo di Lavoro di progetto che dipende dalla Cabina di Regia. Vi sarà, quindi, un unico PMO e un numero di Gruppi di Lavoro pari al numero dei progetti PNRR attivi.

Inoltre, una buona pianificazione del progetto permetterebbe di gestire correttamente anche un altro aspetto fondamentale (e critico) nella gestione dei finanziamenti PNRR: i flussi di cassa. Ove possibile, i PM dovrebbero pianificare le scadenze di pagamento dei diversi progetti PNRR tenendo in considerazione:

- le scadenze di pagamento degli altri progetti PNRR in essere;
- i flussi finanziari in uscita non derivanti dai progetti PNRR;
- i flussi finanziari in entrata provenienti dai progetti PNRR;
- i flussi finanziari in entrata non derivanti dai progetti PNRR.

L'attività di monitoraggio dei flussi di cassa rappresenta un lavoro da svolgere in sinergia tra i RUP/DEC di progetto e il servizio finanziario che controlla gli andamenti della liquidità. Questo aspetto sottolinea l'importanza di avere un PMO unico e trasversale a tutti i progetti di tutti i settori.

Per capire se la gestione dei progetti PNRR mediante le logiche di Project Management “sta portando i benefici sperati”, occorre avvalersi di alcuni strumenti di controllo di gestione collaudati nelle aziende private: uno tra tutti, per le sue caratteristiche (esposte nel capitolo 2), la Balanced Scorecard (BSC).

In questo paragrafo si presenta, pertanto, la BSC come strumento di controllo riferito al singolo progetto PNRR che dev’essere monitorato e, infine, valutato. La BSC proposta è quella relativa alle PA che presenta 5 dimensioni (Bocci, 2005):

1. Mission
2. Comunità;
3. Processi interni
4. Crescita e apprendimento;
5. Risorse economiche e finanziarie.

In tale contesto, la dimensione della Mission (quella inerente la strategia da perseguire per l’implementazione dei progetti PNRR che, a sua volta, deve essere recepita all’interno dei documenti di programmazione come il PIAO, il DUP, il BPF ed il PEG) rappresenta il “cuore pulsante” della BSC di progetto: la strategia definisce i processi interni, le politiche assunzionali e di formazione dei dipendenti e la dimensione economico-finanziaria; fattori che saranno tra loro interdipendenti e che genereranno un valore (o disvalore) per la comunità (Marcon, 2008).

Per una corretta applicazione strategica della BSC proposta, prima di procedere all’individuazione degli indicatori nelle diverse dimensioni, occorre individuare gli stakeholder dei progetti PNRR dell’ente (Cocchia, et al., 2012); (Hinna, 2004); (Mitchell, et al., 1997). Si individuano le seguenti categorie:

- gli stakeholder esterni all’ente sono i cittadini, le autorità di regolamentazione esterne; gli istituti di credito, i fornitori (appaltatori);
- gli stakeholder interni all’ente sono il PMO, i PM, i team di progetto (comprensivi di personale tecnico ed amministrativo), il responsabile dei servizi finanziari, il responsabile delle risorse umane, l’Amministrazione (intesa come Giunta e Consiglio Comunale).

Successivamente, come per la BSC del settore privato, occorre procedere alla popolazione delle singole prospettive della BSC mediante alcuni indicatori: nell’identificarli è necessario non perdere di vista l’intento strategico, poiché essi vanno allineati alla strategia elaborata dall’ente in relazione ai singoli progetti PNRR (Bocci, 2006). Pertanto, dopo una breve descrizione di ogni dimensione, all’interno di ognuna di esse vengono suggeriti degli indicatori che hanno lo scopo di:

- valutare le politiche di progetto e quelle di spesa ad esso connesse;

- analizzare gli andamenti della gestione e quelli finanziari per intervenire in modo tempestivo con delle azioni correttive se necessario.

Infine, analizzando il modello di BSC proposto per l'analisi dei progetti PNRR, si può notare che gli indicatori inseriti forniscono anche alcune informazioni richieste dal PIAO (ad esempio, gli aspetti legati all'area del personale, piuttosto che gli indici di performance di progetto).

3.2.1 Indicatori della dimensione "Mission"

Questa dimensione è legata agli obiettivi strategici di mandato dell'amministrazione, i quali sono quindi molto specifici e variabili da un ente ad un altro.

Occorre ricordare che, per ogni ente, la mission segue la strategia tracciata all'interno delle linee programmatiche in sintonia con gli obiettivi del DUP, del PIAO (per quanto riguarda l'orizzonte temporale di lungo periodo) e conseguentemente del BPF e del PEG (con un orizzonte temporale di breve periodo).

Tuttavia, nel momento in cui un ente decide di implementare un progetto attraverso i finanziamenti PNRR, deve accertarsi che il progetto scelto sia coerente con gli obiettivi definiti dal PNRR e, al contempo, con gli obiettivi enunciati nei documenti di pianificazione e programmazione (eventualmente procedendo alla loro integrazione/modifica, se possibile).

Per poter misurare il raggiungimento o meno degli obiettivi di mission, occorre avvalersi di indicatori di qualità, rispetto a:

- soddisfazione della cittadinanza;
- impatto ambientale;
- sostenibilità socio-economica.

Per poter determinare questi indicatori, è necessaria una serie di dati di tipo qualitativo che però difficile da raccogliere per diversi motivi:

- il metodo di raccolta dei dati deve essere scientifico;
- il campione deve essere significativo sia da un punto di vista quantitativo che di cluster di classi omogenee;
- gli strumenti dedicati alla raccolta dei dati devono essere di tipo informatico per permetterne anche la valutazione.

3.2.2 Indicatori della dimensione “Comunità”

Questa dimensione è meno legata al monitoraggio dei parametri di progetto, ad eccezione del chiaro beneficio che i cittadini traggono dal vedere i progetti completati nei tempi e nei costi previsti (questo è vero per tutti i progetti, non solamente quelli legati al PNRR). Ciò può essere tradotto in Valore Pubblico come richiesto dal PIAO (uno dei documenti di programmazione dell’ente).

Per una valutazione più completa di questa dimensione, occorre avvalersi di indicatori qualitativi in grado di misurare gli impatti che l’implementazione dei progetti PNRR da parte dell’ente genera per la cittadinanza. Per la determinazione di questi indicatori qualitativi ci si può basare sugli indici di Benessere Equo Sostenibile (BES) redatti dall’ISTAT oppure agli SDG’s (Sustainable Development Goals):

- i BES rappresentano uno strumento fine ed esaustivo di misurazione del grado con cui le politiche producono, in concreto, cambiamenti sulla vita delle persone. Questi indicatori si basano sull’esperienza del *Better Life Index* dell’OCSE del 2009 (ISTAT, 2021). I dati sono organizzati nei grandi domini della salute, dell’istruzione e formazione, del lavoro, del benessere economico, delle relazioni sociali, della politica e delle istituzioni, della sicurezza, del benessere soggettivo, del paesaggio e del patrimonio culturale, dell’ambiente, dell’innovazione, ricerca e creatività, della qualità dei servizi. Da questo pool di dati, le Amministrazioni interessate potrebbero identificare una serie di indicatori idonei a misurare il Valore Pubblico prodotto per la collettività mediante l’implementazione dei progetti PNRR;
- gli SDG’s (raffigurati nella Figura 32) rappresentano gli obiettivi comuni che si è data la comunità internazionale (tutti i 193 paesi membri dell’ONU) per favorire lo sviluppo sostenibile del pianeta (Iazzetti, 2022). La loro peculiarità consiste nel fatto che sono studiati per essere adattabili dalla politica globale a quella locale (Ferruzza, 2021): si rivolgono a tutte le nazioni e a tutti i settori. Per questo motivo, possono essere utilizzati anche per rispondere alle esigenze del PNRR.

Figura 32 - Le macroaree d'interesse degli indicatori SDG'S



Fonte: Ferruzza (2019)

In entrambi i casi, i parametri selezionati andrebbero calati nella realtà dell'ente e pertanto, trattandosi di dati qualitativi, bisognerebbe procedere a rilevare i dati dalla cittadinanza ad esempio tramite questionario. Questa è un'attività abbastanza complessa e dispendiosa per l'ente, in quanto occorre seguire determinate regole imposte dalla letteratura sulla raccolta e l'analisi degli item. Queste regole di fondano sul metodo della scale di Liker (Allen, et al., 2007):

- il questionario dev'essere composto da un determinato numero di domande (secondo la scala di Likert, non meno di 20-25 affermazioni suddivise tra positive e negative nei confronti dell'oggetto di valutazione);
- la durata di compilazione del questionario dovrebbe essere contenuta (sotto ai 5 minuti) per garantire una raccolta dati adeguata;
- la valutazione delle risposte deve avvenire mediante una scala di punteggio compresa tra 1 e 5, dove 1 rappresenta il "dissenso" e 5 rappresenta il "consenso";

- la diffusione del questionario dovrebbe essere capillare ed il campione dovrebbe essere significativo rispetto all'utenza che usufruisce del servizio/progetto implementato mediante finanziamenti di tipo PNRR. Un'amministrazione virtuosa potrebbe provare a raggiungere l'utenza attraverso l'utilizzo di strumenti informatici che facilitano sia la raccolta che la valutazione dei dati (ad esempio, l'utilizzo di Google Survey o Survey Monkey), garantendo il diritto alla privacy del cittadino.

3.2.3 Indicatori della dimensione "Processi Interni":

Gli indicatori di questa dimensione hanno la finalità di evidenziare la "bontà" della gestione dei progetti PNRR. L'attenzione è posta sulle tempistiche di evasione delle pratiche amministrative e tecniche, misurando l'efficienza:

- A. dei processi;
- B. delle determinazioni relative ai progetti lungo tutto il loro ciclo di vita.

Come spiegato nel capitolo 2, gli indicatori devono essere monitorati periodicamente. Per gli indicatori di processo che seguono, si suggerisce una frequenza di monitoraggio almeno trimestrale, su una finestra temporale che può guardare dai 6 ai 12 mesi precedenti.

A. Misurazione dell'efficienza dei processi legati ai progetti PNRR

All'interno dell'ente, il monitoraggio dell'efficienza di progetto dovrebbe iniziare fin dalla fase di preparazione del bando o, in un caso più realistico, a partire dalla fase di aggiudicazione.

Dopo la ricezione delle offerte in risposta al bando di gara, l'Ente dovrebbe impiegare un tempo adeguato (non troppo lungo, ma anche non troppo breve, definito nel regolamento dell'ente) per analizzare le offerte ed esprimere l'aggiudicatario. Questa tempistica può essere misurata attraverso l'indicatore di **GG medi per aggiudicare la gara**, il cui valore dovrebbe tendere a 1 per essere considerato adeguato.

$$GG \text{ medi per aggiudicare la gara} = \frac{GG \text{ aggiudicazione gara}}{GG \text{ aggiudicazione gara da regolamento}} \rightarrow 1$$

Durante l'esecuzione del progetto, è importante monitorare l'andamento delle milestones (M) sia in termini di quantità di milestone completate che di tempistiche nelle quali esse vengono smarcate, ad intervalli regolari durante il ciclo di vita del progetto.

I primi due indici sotto proposti, sono da applicarsi sul periodo trascorso dall'inizio del progetto e dovrebbero assumere un valore tendente a 1 per indicare che si stanno rispettando le scadenze predefinite senza accumulare ritardi:

$$\text{media } M. \text{ tecniche completate nel periodo} = \frac{n.\text{milestone tecniche completate}}{\text{tot.milestone tecniche da completarsi}} \rightarrow \mathbf{1}$$

$$\text{media } M. \text{ di pagamento completate nel periodo} = \frac{n.\text{milestone di pagamento completate}}{\text{tot.milestone di pagamento da completarsi}} \rightarrow \mathbf{1}$$

Nel caso in cui si rilevino dei ritardi nelle scadenze prefissate, è opportuno misurare il ritardo con cui le milestone sono state completate attraverso i seguenti indici:

$$\text{ritardo medio } M. \text{ tecniche} = \frac{\Sigma GG \text{ di ritardo delle milestone tecniche}}{\text{tot. GG di progetto}} \rightarrow \mathbf{0}$$

$$\text{ritardo medio } M. \text{ di pagamento} = \frac{\Sigma GG \text{ di ritardo delle milestone di pagamento}}{\text{tot. GG di progetto}} \rightarrow \mathbf{0}$$

Anche questi ultimi due indici sono da applicarsi sul periodo trascorso dall'inizio del progetto, a partire da quando vengono rilevati dei ritardi di tipo tecnico o contabile, e dovrebbero assumere un valore tendente a 0 per evidenziare che si tratta di ritardi non significativi.

B. Efficienza degli atti amministrativi inerenti ai progetti PNRR

Lungo tutto il ciclo di vita del progetto, l'ente emette gli atti amministrativi necessari alla sua gestione: dal momento di costruzione del bando di gara, al momento dell'aggiudicazione; dal momento dell'approvazione del quadro economico al momento della sua prenotazione contabile; dal momento della redazione della determina di impegno relativa alle prime milestone tecniche, al momento dell'emissione del connesso atto di liquidazione; ecc.

Per adempiere agli obblighi di controllo sui progetti PNRR imposti dalle circolari n. 28/2022 e n. 29/2022 della Ragioneria Generale dello Stato, come detto anche nei precedenti paragrafi, gli enti locali devono:

- *effettuare i controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese;*
- *evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi;*
- *effettuare controlli di legalità e controlli amministrativo-contabili sugli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati;*
- *assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta della “contabilità separata” per l’utilizzo delle risorse del PNRR.*

Tali compiti potrebbero essere assolti avvalendosi di indicatori in grado di misurare l’efficienza degli atti amministrativi (e degli enti che li emanano) dal punto di vista delle tempistiche con cui vengono approvati. Questo controllo può essere svolto sugli atti amministrativi che necessitano del parere contabile (come le determine, le proposte di delibera di Giunta e di Consiglio, gli atti di liquidazione), poiché al controllo contabile viene verificato che l’atto relativo al progetto PNRR contenga tutti gli elementi necessari (ad esempio, il logo dell’UE e la dicitura “Next Generation EU”, il codice CUP e CIG per la tracciabilità, i capitoli di entrata e di uscita dedicati, ecc.). Se dal controllo contabile emerge la mancanza di qualche elemento peculiare, l’atto viene respinto per poter essere corretto. Pertanto, misurare i respingimenti degli atti inerenti ai progetti PNRR ed i giorni medi lavorati per singolo atto, permette di capire se gli uffici gestori dei progetti lavorano in modo efficiente.

Per i primi due indici proposti, un valore troppo vicino a 1 indica che vengono commessi molti errori nella preparazione dell’atto amministrativo e ciò solitamente è causa di ritardi che potrebbero influire negativamente sul conseguimento delle milestone tecniche e di pagamento, con ripercussioni anche sugli indicatori delle altre dimensioni della Balanced Scorecard utilizzata per controllare i progetti PNRR.

$$\text{media respingimenti atti PNRR} = \frac{\text{n. atti PNRR respinti}}{\text{tot. atti PNRR}} \rightarrow 0$$

$$\text{media respingimenti atti PNRR su progetto} = \frac{\text{n. respingimenti singoli atti PNRR}}{\text{tot. respingim. atti PNRR su singolo progetto}} \rightarrow 0$$

Inoltre, sarebbe utile valutare anche i **giorni medi lavorati per atto amministrativo**, il cui valore dovrebbe tendere massimo a 1 per assicurare che l'atto sia approvato entro le scadenze definite dai singoli regolamenti di ente.

$$GG \text{ medi lavorati per dtz PNRR} = \frac{GG \text{ lavorazione dtz PNRR}}{GG \text{ lavorazione dtz da regolamento}} \rightarrow 1$$

Un'amministrazione virtuosa potrebbe indicare un valore target molto basso di questo indice e legarlo agli incentivi tecnici del singolo progetto.

3.2.4 Indicatori della dimensione "Crescita e Apprendimento":

La dimensione della crescita e dell'apprendimento si trova alla base degli strumenti di programmazione e pianificazione come il DUP (nella SeO con il PTFP) ed il PIAO (nella sezione 3, dedicata alla formazione del personale). Nel momento in cui l'ente decide di intraprendere un progetto PNRR dovrà assicurarsi che il personale tecnico ed amministrativo sia adeguatamente formato per gestirlo nel modo più corretto possibile. Ciò significa anche che il PTFP contenuto nel DUP e la sezione 3 del PIAO dovranno essere integrati con le nuove esigenze inerenti ai progetti PNRR.

Per capire se si stanno utilizzando le risorse dedicate alla formazione in modo corretto, l'ente dovrebbe monitorare:

- A. l'efficienza della formazione sui progetti PNRR;
- B. l'efficienza delle politiche di assunzione rispetto ai progetti PNRR.

Anche per questi indicatori si propone un monitoraggio trimestrale su una finestra temporale che guarda dai 6 ai 12 mesi precedenti.

A. Efficienza della formazione del personale sui progetti PNRR

Come dimostrano le diverse circolari della Ragioneria Generale dello Stato, i manuali allegati ad esse e la normativa, la disciplina sui progetti PNRR si presenta alquanto complessa sia da un punto di vista tecnico che amministrativo-contabile. Ciò genera, all'interno degli enti, la necessità di formazione ad-hoc per tutto il personale che dovrà trattare l'argomento PNRR. Per evitare sprechi in termini sia di risorse finanziarie che di

tempo, l'ente dovrebbe assicurarsi di elargire un'adeguata formazione al solo personale coinvolto sui progetti PNRR, in un'ottica presente e futura.

A tal fine, si propongono i seguenti tre indici:

- il primo indice definisce quanto pesano le ore di formazione in ambito PNRR sul totale delle ore di formazione erogate sul periodo oggetto del controllo. Il valore che assume indica il livello di preparazione dei dipendenti sulle tematiche relative al PNRR;

$$\text{media ore di formazione su PNRR} = \frac{\text{ore formazione su PNRR}}{\text{tot. ore formazione erogate}}$$

- il secondo indice definisce la coerenza della formazione in ambito PNRR rispetto ai dipendenti effettivamente coinvolti:
 - se assume valore tendente a 0, significa che la formazione elargita non è sufficiente a raggiungere tutto il personale implicato nei progetti PNRR;
 - se assume valore tendente a 1, indica che si è implementato un piano di formazione idoneo (in linea anche con il PTFP ed il PIAO) in modo capillare in tutti gli uffici interessati alle dinamiche del PNRR.

$$\text{coerenza della formazione sui PNRR} = \frac{\text{n. dipendenti formati su PNRR}}{\text{tot. dipendenti che lavorano su progetti PNRR}} \rightarrow 1$$

- il terzo indice ha l'obiettivo di valutare se l'organico dedicato alla gestione dei progetti PNRR è sufficiente o insufficiente, assumendo che il valore economico dei progetti sia intrinsecamente legato alla complessità degli stessi. Si attende che questo indice mostri il proprio contenuto informativo nel momento in cui da altri indici emergano inefficienze (es. ritardi).

$$\text{valore procapite dei progetti PNRR} = \frac{\text{valore dei progetti PNRR}}{\text{n. dipendenti che lavorano su progetti PNRR}}$$

B. Efficienza delle politiche assunzionali inerenti ai progetti PNRR

Come spiegato precedentemente, le politiche assunzionali sono definite nella SeO del DUP mediante il PTFP. Nell'ottica dei progetti PNRR, l'ente potrebbe misurare l'efficienza delle politiche di assunzione legate all'implementazione dei progetti PNRR attraverso i seguenti indici:

- il primo indice misura il peso delle nuove assunzioni correlate ai progetti PNRR sul totale delle nuove assunzioni preventivate a budget (ossia nel PTFP);

$$\text{media nuove assunzioni per progetti PNRR} = \frac{n. \text{nuove assunzioni per progetti PNRR}}{\text{tot. nuove assunzioni}}$$

- il secondo indice identifica se l'ente ha investito nella formazione di persone che successivamente hanno trasferito le proprie competenze presso altre PA, con conseguente spreco di risorse (tempo e denaro) per l'ente. L'ideale sarebbe che il valore di questo indice si aggiri intorno allo 0;

$$\text{turnover dipendenti formati PNRR} = \frac{n. \text{dip. formati su PNRR che hanno cambiato ente}}{\text{tot. dip. che hanno cambiato ente}} \rightarrow 0$$

- il terzo indice definisce la retention dell'ente in materia di PNRR:
 - se assume valori > 1, significa che l'ente riesce a trattenere le proprie risorse umane all'interno dell'organizzazione, generando così Valore Pubblico;
 - se assume valori < 1, significa che l'ente non riesce a trattenere le proprie risorse umane all'interno dell'organizzazione, con conseguente spreco di risorse (tempo e denaro).

Dall'analisi di quest'indice, un'amministrazione lungimirante, che vede nella formazione del proprio personale una forma di "valore aggiunto" necessario per generare il Valore Pubblico definito nel PIAO, proverebbe a realizzare delle politiche di incentivazione del personale per fidelizzarlo a sé (ad esempio, politiche di allocazione dei dipendenti sulla base della formazione e delle skill tecniche e personali).

$$\text{retention personale PNRR} = \frac{n. \text{nuove assunzioni per progetti PNRR}}{n. \text{dipendenti su progetti PNRR che hanno cambiato ente}} > 1$$

Per completare l'analisi delle politiche assunzionali, accanto all'esame di questi indici, si potrebbe proporre la definizione di un indice qualitativo relativo alla soddisfazione del personale impiegato: l'**Employee Satisfaction Index (ESI)**, il quale andrebbe calcolato mediante la diffusione di questionari al personale interessato. Tali questionari dovrebbero essere studiati ad-hoc per rilevare il livello di soddisfazione dei dipendenti nel ricoprire la propria funzione lavorativa. La soddisfazione potrebbe basarsi sulla coerenza tra titolo di studio e mansione svolta, interesse nella mansione, possibilità di carriera, ecc.

3.2.5 Indicatori della dimensione "Economico-Finanziaria":

L'obiettivo primario di tutte le PA è il rispetto dei vincoli di bilancio, soprattutto riguardo al contenimento dei costi. Per questo motivo, per gli enti pubblici è fondamentale monitorare costantemente le spese poiché un suo scostamento rispetto alle previsioni genera una serie di necessità (meglio definite nel D. Lgs. 267/2000 TUEL):

- verificare la regolarità amministrativa della maggior spesa;
- verificare la capacità di finanziamento della maggior spesa;
- verificare il mantenimento degli equilibri di bilancio a fronte della maggior spesa;
- predisporre la variazione al bilancio di previsione e, se necessario, anche degli altri documenti di programmazione (DUP e PEG).

Questo iter porta con sé costi indiretti in termini di tempo (ossia, maggior pratiche amministrative da gestire) e, pertanto, sarebbe opportuno che tali scostamenti venissero previsti tempestivamente e ridotti il più possibile.

Soprattutto nell'ambito dei progetti PNRR, dove la corretta gestione dei costi e dei tempi rappresenta il fulcro della questione, la disciplina del Project Management sembra essere lo strumento adatto per controllare l'avanzamento dei progetti. Pertanto, le Amministrazioni lungimiranti, dovrebbero implementare un controllo economico-finanziario dei progetti PNRR basato sulle logiche del Project Management e costituire un PMO a livello di Ente attuatore con il compito di favorire l'applicazione delle linee guida tecniche e metodologiche nella gestione dei progetti, supportare i RUP/DEC quali Program/Project manager delle Amministrazioni nell'attuazione delle iniziative progettuali, raccogliere gli indicatori di performance e scambiare informazioni e dati con il PMO centrale.

Per iniziare a fare ciò, si possono analizzare alcuni indicatori forniti dalla disciplina del Project Management (PMBOK, 2021):

- A. indicatori di controllo dei costi di progetto;
- B. indicatori di performance di progetto.

Tali parametri di progetto andrebbero monitorati almeno mensilmente (come avviene nel settore privato in coincidenza con la chiusura degli statini del personale impiegato e il conseguente scarico dei costi sul Sistema Informativo).

A. Controllo dei costi di progetto

Capita spesso che, a fronte di una maggiore spesa dovuta ad un aumento dei prezzi unitari o della quantità di risorse impiegate, esista un minore avanzamento del lavoro: in pratica non si tiene conto della correlazione tra il lavoro svolto e i costi realmente sostenuti. Occorre, pertanto, affidarsi ad una serie di indicatori di controllo dei costi e di performance di progetto definiti dalla teoria del Project Management (DeMarco, 2022) (Simone, 2018).

Un primo parametro da analizzare è il **Budget Value (BV)**, che indica il valore del progetto inserito a budget (cioè, per gli enti locali rappresenta il valore del progetto inserito nel Bilancio di Previsione Finanziaria).

$$\text{Budget Value (BV)} = \text{Budget Cost (BC)} * \text{Work Scheduled (WS)}$$

Un secondo parametro da esaminare è l'**Actual Cost (AC)**, che definisce “quanto ho effettivamente speso rispetto al lavoro effettivamente eseguito”.

$$\text{Actual Value (AV)} = \text{Actual Cost (AC)} * \text{Work Performed (WP)}$$

Ponendo a confronto questi primi due indicatori è possibile definire lo **scostamento contabile (SC)** tra consuntivo e preventivo che misura la differenza tra ciò che si è speso e ciò che si sarebbe dovuto spendere senza, tuttavia, tenere conto di ciò che si è effettivamente eseguito.

$$\text{Scostamento contabile} = \text{Budget Value (BV)} - \text{Actual Value (AV)}$$

Un'analisi più approfondita richiede il calcolo dell'**Earned Value (EV)**, che rappresenta un indicatore in grado di definire “quanto avrei dovuto spendere se il lavoro effettivamente eseguito avesse avuto i costi definiti a budget” (come detto precedentemente, nel caso degli enti locali, i costi definiti nel Bilancio di Previsione Finanziaria).

$$\text{Earned Value (EV)} = \text{Budget Cost (BC)} * \text{Work Performed (WP)}$$

Per consentire una tempestiva analisi degli scostamenti ed una migliore formulazione delle azioni correttive, occorre definire la **variazione dei costi (CV)** confrontando l'*Earned Value* con l'*Actual Value*:

- se *variazione costi* > *scostamento contabile*; significa che a fronte di un minor avanzamento del progetto rispetto a quello preventivato nel budget, si stanno sostenendo dei costi maggiori;
- se *variazione costi* < *scostamento contabile*; significa che a fronte di un minor avanzamento del progetto rispetto a quello preventivato nel budget, si rilevano economie sul progetto. Tuttavia, rilevare delle economie significa sprecare risorse. Ciò accade perché, essendo i PNRR dei progetti a rendicontazione, se non si consumano tutte le risorse disponibili, queste non possono essere utilizzate per altri progetti.

$$\text{Cost Variance (CV)} = \text{Earned Value (EV)} - \text{Actual Value (AV)}$$

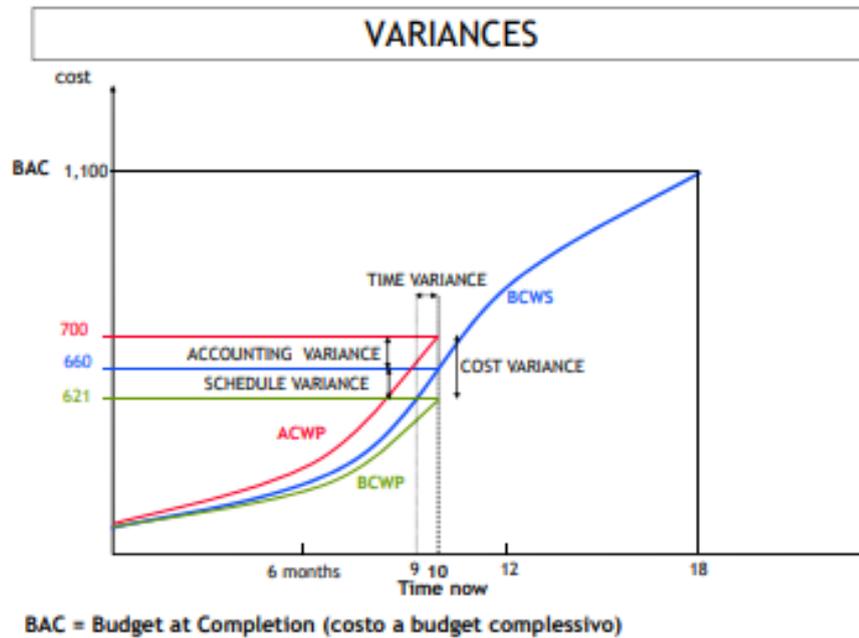
Alle stesse conclusioni porta l'**indice di performance dei costi (CPI)**, che pone a rapporto *Earned Value* e *Actual Value*:

- se assume valore > 1; significa che a fronte di un minor avanzamento del progetto rispetto a quello preventivato nel budget, si stanno sostenendo dei costi maggiori;
- se assume valore < 1; significa che a fronte di un minor avanzamento del progetto rispetto a quello preventivato nel budget, si rilevano economie sul progetto e quindi degli sprechi di risorse per i motivi sopra menzionati.

$$\text{Cost Performance Index (CPI)} = \frac{\text{Earned Value (EV)}}{\text{Actual Value (AV)}}$$

Nell'ambito dei progetti PNRR è fondamentale tenere monitorati non solo i costi, ma soprattutto le tempistiche con cui vengono svolti i progetti. Questi due elementi, costo e tempo, sono legati da una legge proporzionale e questa loro correlazione può essere utilizzata al fine di quantificare il ritardo (o l'anticipo) esecutivo di un progetto in modo analitico. Una rappresentazione grafica di quanto appena spiegato, è fornita dalla Figura 33.

Figura 33 - Correlazione tra costo e tempo nei progetti



Fonte: Simone (2018) e De Marco (2022)

Per analizzare se un ritardo nell'esecuzione del progetto possa influire sulla gestione dei costi, si utilizza l'indicatore di **Schedule Variance (SV)**:

- se $Earned Value > Budget Value$, indica che si è in una situazione di anticipo esecutivo poiché si sta esaurendo il budget più velocemente di quanto preventivato;
- se $Earned Value < Budget Value$, indica che un ritardo esecutivo comporta una minore spesa (derivata dalla sola differenza di avanzamento tra effettivo e preventivato).

$$Schedule Variance (SV) = Earned Value (EV) - Budget Value (BV)$$

Anche questo indicatore può essere messo a rapporto e definire lo **Schedule Index (SI)**, che conduce alle medesime conclusioni:

- se assume valore > 1 ; indica che si è in una situazione di anticipo esecutivo poiché si sta esaurendo il budget più velocemente di quanto preventivato;
- se assume valore < 1 ; indica che un ritardo esecutivo comporta una minore spesa (derivata dalla sola differenza di avanzamento tra effettivo e preventivato).

$$\text{Schedule Index (SI)} = \frac{\text{Earned Value (EV)}}{\text{Budget Value (BV)}}$$

B. Controllo sulla performance di progetto

L'analisi degli scostamenti prosegue con la previsione della performance complessiva di un progetto. Consumare più velocemente le risorse di budget a disposizione del progetto ($SV > 1$ e $SI > 1$), infatti, può non determinare un termine anticipato dello stesso, bensì tradursi in un extra-costo a carico dell'ente. Viceversa, quello che tramite gli indici SV e SI viene misurato come un ritardo ($SV < 1$ e $SI < 1$), può configurarsi come una spesa parziale del budget a disposizione. Tale risparmio non andrà però a costituire un avanzo effettivo di cassa, in quanto al termine della rendicontazione i fondi erogati dal PNRR saranno inferiori a quelli preventivati e il risultato sarà comunque un'inefficienza dovuta all'incapacità di pianificare correttamente il budget necessario, che avrebbe potuto essere impiegato in altri progetti incrementando il Valore Pubblico.

Secondo la disciplina del Project Management, il principale parametro da monitorare per la stima della performance di progetto è l'**Estimate At Completion (EAC)**, che indica alla data della misurazione qual è la stima del costo finale che si sta prefigurando al completamento in base al CPI (ritenuto costante per il periodo successivo) che a sua volta dipende dall'earned value. All'interno della formula dell'EAC si trova il parametro di **Budget At Completion (BAC)**, che indica il budget complessivo del progetto così come indicato nel Piano di Project Management.

$$\text{Estimate at Completion (EAC)} = \text{Budget at Completion (BAC)} - \text{Cost Variance (CV)}$$

$$\text{Estimate at Completion Index (EACi)} = \frac{\text{Cost Variance (CV)}}{\text{Budget at Completion (BAC)}}$$

- se $CV = 0$, $EAC = BAC$ e $EACi = 0$, significa che non si hanno variazioni di costo (caso ideale);
- se $EAC > BAC$ e $EACi < 0$, indicano il sopraggiungere di un extra costo, e viceversa.

Oltre all'EAC, si propone un indice che misuri l'impatto di eventuali varianti di progetto (se presenti). Si tratta dell'**indice di Impatto delle Varianti di Progetto (IVP)**:

$$\text{Impatto Varianti di Progetto (IVP)\%} = \frac{\text{Costo Totale delle Varianti}}{\text{Budget at Completion (BAC)}} \% \rightarrow 0\%$$

Questo indice presuppone la possibilità che ad un progetto in corso d'opera possa essere approvata una variante ed un conseguente rilascio di budget aggiuntivo (costo della variante). L'indice proposto è una misura di quanto il BAC sia stato adeguatamente stimato in fase iniziale:

- se $IVP = 0$, indica che non ci sono state varianti e la stima iniziale del BAC era quindi esatta;
- se $IVP > 0$, indica un impatto crescente delle varianti rispetto al budget inizialmente stimato.

Un'amministrazione virtuosa potrebbe indicare un valore target molto basso di IVP legato agli incentivi tecnici preposti alla definizione del progetto.

CAPITOLO 4

Gli strumenti necessari per attuare il Controllo di Gestione negli EE.LL.

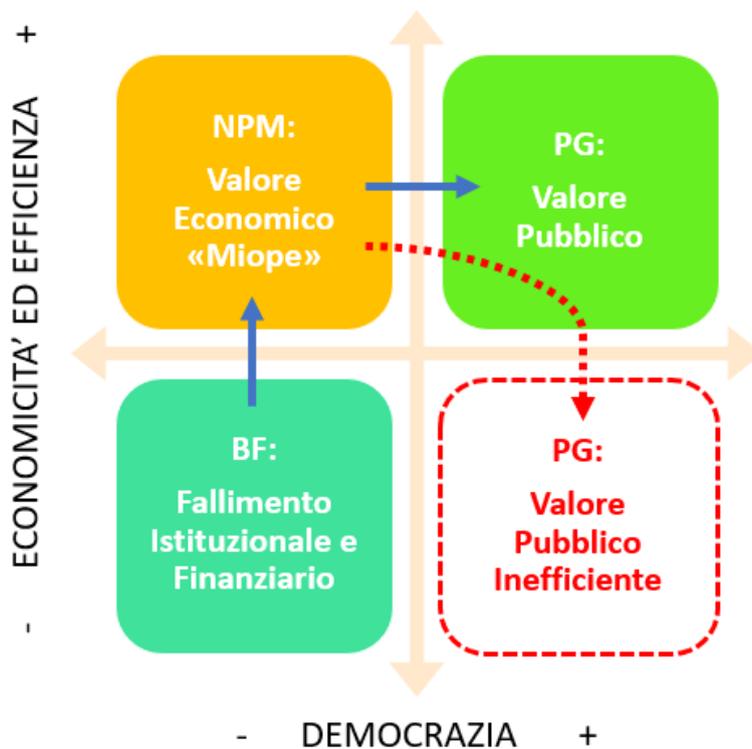
4.1 L'impatto dei progetti PNRR sul Valore Pubblico: una visione incentrata sulla tipologia di management

L'impatto dei progetti PNRR può essere misurato attraverso il Valore Pubblico generato dalla loro implementazione, ossia mediante il PIAO che rappresenta uno strumento di programmazione dell'ente e che ha come scopo principale quello di identificare il Valore Pubblico generato.

Abbiamo visto che la circolare 29/2022 RGS impone la coerenza tra gli obiettivi definiti in sede di programmazione (come suggerito dalla FAQ 51 della RGS, in ordine cronologico: DUP, BPF, PEG, PIAO) e la scelta dei progetti PNRR, che dovrebbe essere quindi guidata dalla strategia riposta nelle linee programmatiche. In questo scenario, il concetto di performance diviene fondamentale: per evitare di inseguire centinaia di performance attese, occorre mettere a sistema le performance, conferendo loro una direzione per la soddisfazione dei cittadini, dell'ente stesso, dei suoi dipendenti e di tutti gli altri stakeholder. A questo punto, il concetto di Valore Pubblico dovrebbe guidare quello delle performance (Gobbo, et al., 2016), divenendone il principio guida, mentre le performance dovrebbero essere misurate e valutate per il loro contributo individuale, organizzativo o istituzionale al Valore Pubblico.

Prendendo i caratteri essenziali dei modelli teorici di Pillitu e Deidda-Gagliardo (presentati nel primo capitolo) riguardanti l'evoluzione della governance e del management nella PA, si propone un terzo modello basato sulla democrazia (intesa come la dimensione della partecipazione dei cittadini e degli stakeholder), sull'economicità e sull'efficienza per cercare di comprendere cosa può fare l'ente locale per poter restare in un contesto dove si crea Valore Pubblico e non rischiare di commettere errori e generare Valore Pubblico "inefficiente":

Figura 34 - Il modello di governance e di management della PA basato su: democrazia, economicità ed efficienza



Fonte: elaborazione dell'autore

- con bassi livelli di democrazia e bassi livelli di economicità ed efficienza riferiti ai servizi erogati/opere attuate dall'ente pubblico, ci si ritrova in una situazione di fallimento istituzionale e finanziario caratterizzato dagli elementi del modello Burocratico-Formale (BF): la PA è vista come un *sistema chiuso* senza relazioni con l'esterno, si erogano solo i servizi inderogabili e non vi è la minima attenzione verso i concetti di economicità, efficienza ed efficacia ma si pensa solo a spendere il denaro pubblico senza preoccuparsi del futuro (Acquino, 2013);
- se aumenta l'attenzione verso la spesa pubblica (e quindi aumenta il livello di economicità del servizio erogato/opera attuata da parte della PA) ma, al contempo i cittadini non partecipano attivamente nella gestione della "cosa pubblica" (quindi, bassi livelli di democrazia), allora ci si ritrova in una situazione caratterizzata dalla generazione di valore economico "miope", tipica del modello del New Public Management (NPM): introducendo i concetti aziendalistici relativi all'economicità, efficienza ed efficacia la PA presta più attenzione nello spendere il denaro pubblico e inizia a rendersi conto che è fondamentale iniziare un dialogo con i soggetti esterni ad essa (Zuccardi-Merli, 2009);
- se aumenta la partecipazione attiva dei cittadini e di tutti gli stakeholder nelle diverse fasi di

erogazione del servizio pubblico o dell'attuazione dell'opera pubblica (ossia, alti livelli di democrazia mediante il coinvolgimento nell'azione pubblica), il servizio/opera sarà erogato/prodotta non solo secondo il principio dell'economicità ma anche con efficienza (riducendo gli sprechi) e tutto ciò genererà Valore Pubblico (Deidda-Gagliardo, et al., 2021). Questa appena descritta è la situazione che segue le logiche del modello della Public Governance (PG), caratterizzata da valori intangibili elevati come, ad esempio: la creazione di una rete relazionale tra tutti i soggetti interni ed esterni alla PA, le risposte sociali adeguate, gli equilibri economici-finanziari, la capacità organizzativa, le competenze delle risorse umane della PA, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte, l'abbassamento del rischio di erosione del Valore Pubblico a seguito di trasparenza opaca (o burocratizzata) o di fenomeni corruttivi (Deidda-Gagliardo, 2015) (Pillitu, 2009);

- a parità di democrazia e di valori intangibili presenti nel modello di PG, tuttavia, se le risposte sociali ai bisogni dei diversi stakeholder della PA vengono fornite senza attenzione alla strategia definita nei documenti di pianificazione e di programmazione (DUP, BPF, PIAO), allora si rischia di giungere in una situazione caratterizzata dalla generazione di Valore Pubblico inefficiente, con conseguenti ricadute negative anche dal punto di vista dell'economicità e dell'efficienza del servizio pubblico erogato o dell'opera pubblica attuata (Circ. 29/2022 RGS).

Nel contesto attuale del PNRR, è proprio a quest'ultimo punto che gli enti locali dovrebbero porre la maggiore attenzione possibile, ossia impegnarsi a scegliere i progetti PNRR sulla base delle strategie definite nei documenti di programmazione (che dovrebbero essere volti alla generazione di Valore Pubblico per tutti gli stakeholder) e non sulla base del solo consenso elettorale. Una scelta "miope", infatti, potrebbe condurre l'ente a non essere in grado di gestire con economicità ed efficienza le risorse di cui dispone (risorse di capitale e risorse umane) con conseguenti ripercussioni negative sia a livello finanziario che elettorale.

Per poter essere supportato nei processi decisionali di questo tipo, l'ente dovrebbe disporre al suo interno di idonei strumenti e competenze di Controllo di Gestione e di Project Management: questi, infatti, garantiscono il monitoraggio sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo ed il raggiungimento degli obiettivi relativi ai progetti PNRR scelti.

Purtroppo, la letteratura in merito all'utilizzo di strumenti di controllo di gestione negli enti pubblici ci fa capire che questi non sono ancora molto diffusi²³, soprattutto nelle realtà decentrate di piccola e media

²³ La letteratura sull'argomento del CdG, a livello di PA, evidenzia numerose best practices prevalentemente nell'ambito Sanitario, Universitario o dell'Amministrazione Centrale (Bocci, 2005) (Riccaboni, 2008) (Varasio, 2018).

dimensione, riducendosi per lo più ad atti finalizzati alla mera soddisfazione degli adempimenti di legge.

Riguardo le logiche di Project Management per la gestione dei progetti pubblici (che siano questi PNRR oppure no), al momento esistono solo best practices nell'ambito dell'ICT nella PA, delineando che questo approccio non trova attualmente un'ampia applicazione nel settore pubblico (Minelle, et al., 2021) (Attias, et al., 2017).

Per poter implementare e diffondere questi strumenti di controllo occorre che gli enti pubblici adottino alcuni cambiamenti strutturali e comportamentali all'interno delle loro organizzazioni (Donna, 2011), come i seguenti esempi proposti:

- introduzione della contabilità economico-patrimoniale, grazie alla quale gli enti potrebbero prendere coscienza della propria dimensione patrimoniale (la quale si perde completamente di vista mediante la sola contabilità finanziaria) e porre la loro attenzione sui fattori produttivi consumati piuttosto che sull'aspetto meramente giuridico (come invece avviene con la contabilità finanziaria) (Rossi, 2022);
- introduzione ed utilizzo della contabilità analitica per centri di costo che potrebbe essere utile per (Rossi, 2022):
 - conoscere l'ammontare del reddito d'esercizio e del capitale di funzionamento,
 - controllare la gestione e l'efficienza dei processi di attività,
 - valutare la convenienza nell'impiego delle risorse,
 - assumere decisioni operative circa le alternative gestionali e le tariffe o i prezzi da praticare;
- utilizzo dei sistemi di controllo di gestione basati su indicatori di performance quali-quantitativi, che sono necessari per mettere a sistema la contabilità economico-patrimoniale e la contabilità analitica e ricavare così i dati necessari per supportare i processi decisionali (soprattutto quelli strategici) (Sacchi, 2018);
- utilizzo degli strumenti di project management, i quali dovrebbero comunicare con la contabilità ed i sistemi di controllo di gestione e permettere una gestione ottimale dei progetti, raggiungendo gli obiettivi definiti nella programmazione ed evitando gli sprechi di risorse (Rafele, 2022) (Simone, 2018);
- promuovere la digitalizzazione di tutti (o quasi) i processi ed i servizi erogati, a tal proposito si fa riferimento al Piano Triennale per l'informatica nella PA (promosso da AGID) che indica obiettivi e linee di azione per (Veglianti, 2022):

- favorire lo sviluppo di una società digitale attraverso la digitalizzazione della PA;
 - promuovere lo sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo;
 - contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie nel tessuto produttivo;
- avvalersi di un management (ossia di dirigenti) in grado di (Zanardo, 2022) (Falduto, 2022) (Decastri, 2015):
- delegare le responsabilità,
 - di ascoltare e motivare i propri dipendenti,
 - e, soprattutto, di valorizzare i “talenti” che ha a disposizione nel proprio team di lavoro mediante un sistema di valutazione capace di differenziare il merito e di attribuire incentivi non soltanto monetari (oltre all’incentivo monetario si potrebbe pensare, ad esempio, all’introduzione di attività di coaching e di mentoring individuali, percorsi formativi di riconosciuta qualità, riconoscimenti a livello reputazionale all’interno dell’organizzazione, riconoscimento del ruolo di formatori interni per i “best performer”, ecc.);
- incentivare la formazione continua di tutto il personale impiegato sui temi strategici per l’ente (questi ultimi sono definiti nel DUP, BPF e PIAO) (Borgonovi, 2018).

Tuttavia, analizzando il modus operandi di numerosi enti pubblici italiani (Donna, 2011), attuare tutto questo significa introdurre un cambiamento culturale a livello organizzativo innovando i processi, le procedure e soprattutto le abitudini delle persone: tutto ciò può essere riassunto con il concetto di *Change Management* (Todnem, 2005) (Roger, 2002). Come illustrato nella Figura 35, il Change Management rappresenta una delle sfide a cui la PA deve rispondere nel contesto del PNRR, attivando la propulsione all’innovazione nel modo di:

- organizzare il capitale umano, strumentale e finanziario all’interno della PA;
- gestire i rapporti con tutti i suoi stakeholders;
- misurare i risultati raggiunti applicando i principi aziendalistici (cioè spendere il denaro pubblico perseguendo le finalità strategiche identificate per la comunità ed il territorio di appartenenza, puntando all’efficacia e all’efficienza), in quanto i progetti PNRR sono a rendicontazione, e non progetti di spesa.

Figura 35 - L'innovazione nella PA attraverso il PNRR



Fonte: elaborazione dell'autore

4.2 Change Management negli EE.LL.: gli strumenti necessari nell'ambito del PNRR

Saper cambiare comporta la capacità di proporre qualcosa di nuovo, di aggiornato, di coerente con l'evolversi delle esigenze del target di riferimento. In tal senso il *cambiamento* viene letto come *innovazione*, perché collegato a qualcosa che viene percepito dal destinatario come diverso rispetto al passato, progredito, innovativo appunto (Barile, et al., 2012). L'innovazione può essere indotta da (Revetria, 2022):

- *nuove normative*, in questo caso è detta "*innovazione di riforma*". Si tratta di tutti quei casi in cui avviene per legge o, comunque, per effetto di una normativa decisa esternamente all'Amministrazione;
- *esigenze nuove degli utenti*, in questa circostanza è detta "*innovazione di servizio*". Si tratta di casi in cui si rileva l'esistenza di una "domanda nuova" da soddisfare con lo sviluppo di nuovi servizi o di servizi aggiuntivi;
- *nuove tecnologie*, detta "*innovazione tecnologica*". Questo tipo di innovazione non richiede modifiche normative particolari.

Al contempo, il cambiamento può avere una natura esogena ed essere riferibile ai soggetti o alle condizioni che ruotano intorno al soggetto osservato (cambiamento tipo *top-down*) oppure esso può avere una connotazione interna che risenta o meno delle situazioni circostanti (cambiamento di tipo *bottom up*); infine può anche essere il risultato congiunto, multi-origine (Golinelli, 2002).

Nell'ambito del PNRR, il *cambiamento* degli enti locali sembra seguire l'approccio multi-origine: da un lato, la logica *top-down* fondata sugli obblighi imposti dalla normativa vigente (ad esempio, Circ. n. 28/2022 RGS; Circ. n. 29/2022 RGS; delibera n. 18/2022 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti); dall'altro lato, la logica *bottom-up* basata sulle esigenze che nascono all'interno degli uffici pubblici per gestire nel miglior modo possibile i progetti PNRR.

Per quanto riguarda la tipologia di *innovazione*, invece, sembra essere principalmente quella di "*riforma*", in quanto le attuali normative in materia di PNRR stabiliscono che tutti i soggetti attuatori debbano prioritariamente dotarsi di un sistema di monitoraggio capace di misurare i risultati raggiunti (milestone e target), gestire i flussi di cassa e di garantire la sostenibilità del progetto nel lungo periodo (Sigaud, et al., 2022).

Da quanto emerso sinora, possiamo dire che la capacità di modificare i propri comportamenti in funzione dei cambiamenti esterni consente all'ente pubblico di adeguarsi in maniera sempre più efficace, alimentando le possibilità di successo nel lungo periodo e contribuendo a rendere maggiormente sostenibile la propria proposta di Valore Pubblico (Barile, et al., 2012) (Pollina, 2022).

Tuttavia, nell'ottica del PNRR, l'ente pubblico non può cambiare tutto assieme ma deve scegliere da quale aspetto cominciare. Per avviare il cambiamento l'ente pubblico deve (Barile, et al., 2012) (Golinelli, 2002) (Sigaud, et al., 2022):

1. comprendere se si tratta di una soluzione inevitabile (come nel caso di situazioni definibili patologiche), oppure di un'opportunità (se inteso come qualcosa di più fisiologico);
2. pianificare il cambiamento. Le scelte di questo tipo di pianificazione devono essere guidate dalla strategia dell'ente, definita nel DUP e negli altri documenti di programmazione, che ne definisce le priorità d'azione;
3. gestire il cambiamento (*Change Management*). Ciò significa, innanzitutto, verificare le capacità di reazione degli uffici pubblici interessati, sia in termini di prontezza (*ex ante*) che di assimilazione (*ex post*) (Cocchia, et al., 2012). Talvolta gestire il cambiamento può tradursi nella programmazione di azioni temporanee tese al miglioramento ed in generale alla crescita delle condizioni di un progetto²⁴.

²⁴ In questi casi la gestione del cambiamento incontra le specifiche del Project Management per quanto attiene prima la progettazione di azioni correttive, o comunque di modifica, e dopo di coordinamento (Barile, et al., 2012).

Mettendo a sistema gli aspetti peculiari del processo di cambiamento e dei progetti PNRR, si può affermare che la gestione dei progetti PNRR attraverso le logiche di Project Management rappresenta un esempio di innovazione (e quindi di cambiamento) a cui devono anelare tutti i soggetti attuatori della PA (Mastrofini, 2021). Per avviare questo cambiamento, basandosi sulla letteratura in materia di Change Management e del modello di governance proposto nel capitolo 3 in merito alla gestione dei progetti PNRR all'interno degli enti locali, si propone il seguente iter:

1. individuazione dei *progetti PNRR "pilota"* che verranno gestiti in modo innovativo rispetto al passato, e delle persone che saranno chiamate a far parte del team di progetto. In questo modo, i dirigenti della Cabina di Regia identificano l'ambito di intervento da cui iniziare il processo di cambiamento;
2. introduzione di un *nuovo modus operandi* all'interno dei team di progetto. Il Project Manager (ossia il RUP) di ogni progetto pilota deve:
 - eseguire una *diagnosi delle criticità e delle priorità* nella gestione del progetto, misurando i gap tra obiettivi strategici e situazione attuale²⁵ (Revetria, 2022);
 - istituire dei *team eterogenei* di progetto per aumentare la collaborazione e la circolazione delle informazioni. In questa fase è importante formare una coalizione con una potenza sufficiente per guidare lo sforzo del cambiamento, incoraggiando a lavorare come una squadra al di fuori della normale gerarchia (Bracco, 2022) (Kotter, 2007);
 - coinvolgere tutto il team di lavoro utilizzando l'approccio *kaizen* che permette: l'ottimizzazione delle risorse disponibili impiegate, la riduzione delle inefficienze, il continuo miglioramento dell'operato dei membri del team (che riescono così a finalizzare il proprio operato) (Decastri, 2015) (Bracco, 2022). Tale filosofia può essere ricondotta all'applicazione del ciclo di Deming (già illustrato nel capitolo 2), utile in questo caso, per monitorare il progetto e verificare che non siano sorte dimenticanze o complicazioni che potrebbero condurre lontano dall'obiettivo programmato in sede di previsione (Zanardo, 2022);
 - utilizzo di *strumenti di collaborazione* quali Dashboard e Schedule Condivise (ad esempio Asana, Trello), Messaggistica e Videoconferenza avanzata (ad esempio Teams, Slack,

²⁵ In questa fase è necessario costruire la mappa dei processi esistenti, detta "AS IS", e successivamente tracciare la mappa dei processi che si vorrebbero avere attuando le innovazioni, detta "TO BE". In entrambe i casi, la mappa descrive (Revetria, 2022):

- le attività svolte;
- gli input utilizzati;
- gli output prodotti;
- gli attori che intervengono nel processo;
- regole e vincoli.

Webex), Redazione e Gestione di Documenti (ad esempio Office 365, Sharepoint), che permettono di aumentare la produttività del team e di attuare al meglio l'approccio kaizen definito precedentemente;

- gestire le differenti *resistenze al cambiamento* (come incertezze, rigidità, abitudini, ...) poiché la creazione e il mantenimento della motivazione è una parte essenziale del processo di cambiamento organizzativo (Barile, et al., 2012);
 - definizione e utilizzo di processi (eventualmente certificati ISO 9001, come suggerito nel Capitolo 2) qualora si renda necessario per rendere più sicure e veloci alcune fasi procedurali del progetto;
3. formazione del personale interessato con corsi ad hoc, insistendo anche sugli aspetti legati al cambiamento culturale che si vuole mettere in atto all'interno dell'ente e cercare, così, di attenuare le resistenze (Borgonovi, 2018). Il cambiamento implica l'apprendimento di qualcosa di nuovo e la concomitante interruzione delle pratiche organizzative precedentemente in uso; perciò, per coinvolgere adeguatamente l'intera organizzazione nel processo di cambiamento, occorre sviluppare azioni di formazione e comunicazione atte a sensibilizzare e informare sulle opportunità e talvolta necessità di cambiamento. Inoltre, occorre sforzarsi di facilitare e sostenere l'azione di cambiamento, conciliando e negoziando (ove fattibile) le possibili soluzioni da adottare (Barile, et al., 2012);
 4. misurazione periodica dei risultati conseguiti utilizzando sistemi di valutazione delle performance come quello proposto nel paragrafo 3.2 e basato sulla Balanced Scorecard, avvalendosi così di strumenti di Controllo di Gestione. La misurazione dei risultati, infatti, è importante per verificare l'andamento del progetto e se si rilevano degli scostamenti dalla previsione iniziale (Kaplan, et al., 2002);
 5. promozione dei risultati ottenuti con l'introduzione di modalità innovative attraverso la disseminazione delle best practices a forum nazionali o regionali, anche grazie all'instaurazione di solidi rapporti con la comunità scientifica competente in materia e presente sul territorio (ad esempio, la costituzione di innovation-Lab, la collaborazione con l'Università nell'ambito della ricerca mediante dottorati svolti all'interno dell'ente pubblico, ...) (Kotter, 2007) (Barile, et al., 2012).

Al termine dell'iter appena esposto, il processo di cambiamento potrebbe aver prodotto dei vantaggi in termini di Valore Pubblico (inteso come valore organizzativo e come valore per la collettività) e l'ente potrebbe voler proseguire individuando un nuovo progetto "pilota" e avviando nuovamente il percorso finalizzato all'innovazione. Tutto questo può essere, quindi, riassunto in una sorta di "ciclo del cambiamento

nella PA”, come illustrato nella Figura 36: i primi tre punti rientrano nella *valutazione ex-ante*, nella quale occorre prendere coscienza delle risorse di cui si dispone (umane, strumentali e finanziarie) e prioritizzare le iniziative per gestire il progetto con efficienza e prestando attenzione ai costi; mentre gli ultimi due punti riguardano la *valutazione ex-post* che ha, innanzitutto, lo scopo di verificare il conseguimento degli obiettivi e tale valutazione non è conducibile se gli obiettivi non sono stati correttamente esplicitati a monte, sia da un punto di vista descrittivo che quantitativo (Cocchia, et al., 2012).

Figura 36 - Il ciclo del cambiamento nella PA



Fonte: elaborazione dell'autore

In tutte le fasi sopra menzionate, l'importante è non farsi travolgere dal cambiamento, ma imporsi su di esso e saperlo governare, sia quando ritenuto conveniente, sia quando risulta indispensabile (Barile, et al., 2012) (Bracco, 2022).

4.3 Conclusioni

Se permangono diffuse riserve in merito agli effettivi risultati che i tentativi di managerializzazione hanno prodotto, è perché molto spesso è accaduto che un ente pubblico, di fronte all'opportunità di

introdurre un nuovo meccanismo di gestione a cui lo invitava la normativa o lo stimolava il confronto con altre realtà simili, si sia preoccupato più degli altri aspetti tecnici e formali dello strumento che non dei suoi risvolti organizzativi e comportamentali. Questo rende alto il rischio che un nuovo sistema, ammesso che non venga *tout court* rifiutato, si riduca ad un'ennesima procedura adottata per dovere di adempimento piuttosto che per convinzione della sua utilità (Donna, 2011).

L'esperienza, infatti, dimostra numerosi esempi di quanto la PA sia capace di cambiare in modo che nulla cambi: molto spesso i budget esistono ma in realtà non corrispondono a quello che dovrebbe essere un budget; i sistemi di valutazione delle prestazioni e di incentivazione sono congegnati in modo anche sofisticato ma non servono a valutare realmente le prestazioni e ad attribuire incentivi come invece la normativa pretenderebbe; ecc. (ForumPA, 2016). In questo modo, con la sua natura burocratica, la Pa riesce a metabolizzare gli strumenti di management ed a neutralizzarne gli effetti trasformandoli in procedure formali che, invece di fare evolvere i processi di gestione, si adeguano a quelli già esistenti lasciandoli sostanzialmente intatti (Falduto, 2022) (Donna, 2011).

Tuttavia, per conseguire il vero obiettivo del Change Management (cioè favorire una innovazione profonda nel modo di essere e di funzionare) e per evitare o almeno contenere questo rischio, la PA può ricorrere a due accorgimenti (Kotter, 2007) (Donna, 2011):

1. privilegiare la semplicità alla sofisticazione;
2. dedicare attenzione ed energia a formare le sensibilità e le conoscenze che sono indispensabili perché quegli strumenti vengano applicati efficacemente nei processi di gestione

In conclusione, la sfida della managerializzazione della PA non può essere ridotta all'introduzione di nuove tecniche di gestione, ma deve essere interpretata come tentativo finalizzato a cambiare la cultura organizzativa degli enti pubblici (Barile, et al., 2012). Le esperienze di successo, al pari di quelle d'insuccesso, permettono di identificare alcune direzioni di cambiamento di particolare rilievo in merito a valori, attenzioni e sensibilità che dovrebbero caratterizzare l'azione della PA nel contesto attuale dominato dal ricorso ai finanziamenti PNRR per rilanciare l'Italia.

In sintesi, si possono individuare alcune linee di intervento (Borgonovi, 2018):

1. *investire in formazione a tutti i livelli*, per diffondere un diverso atteggiamento nei confronti delle PA (Donna, 2011);
2. *promuovere e attuare una trasparenza reale ed effettiva*. Trasparenza significa rendere disponibili le informazioni a diversi soggetti interni ed esterni, i quali svolgeranno in modo appropriato le rispettive funzioni proprio grazie a queste informazioni. Un modo per non essere

trasparenti è quello di non dare nessuna informazione, ma un altro modo è quello di dare tantissime informazioni non organizzate così da rendere quasi impossibile trovare le informazioni utili;

3. dare *concretezza* al *principio della semplificazione* e dello snellimento delle procedure amministrative. Questo aspetto, infatti, risiede tra le missioni del PNRR relative alla “buona amministrazione” (Veglianti, 2022);
4. garantire una *continuità di assunzioni di giovani* nelle PA, il che consentirebbe l’introduzione di conoscenze, idee, comportamenti, atteggiamenti innovativi. Un flusso continuo può garantire quella che recenti studi qualificano come “alleanza intergenerazionale”, nel senso che persone più anziane sono portatrici di conoscenze basate sull’esperienza (con aspetti positivi e negativi), mentre le persone più giovani garantiscono conoscenze diverse e, perciò, sfidanti. L’amministrazione tradizionale è caratterizzata da una omogeneizzazione su forme tradizionali di gestione, organizzazione e rilevazione che costituisce una barriera negativa, spesso insuperabile, nei confronti dell’innovazione. La diversità delle conoscenze, competenze, capacità, consentita da un flusso continuo di inserimenti, favorisce invece l’abbattimento di queste barriere e l’apertura al nuovo. Tra le Missioni definite dal PNRR, infatti, si trovano anche le iniziative relative al Portale Unico del Reclutamento della PA che hanno lo scopo di velocizzare, semplificare e digitalizzare i processi organizzativi delle procedure di reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni per ridurre i costi economici e sociali²⁶. Con queste nuove procedure di accesso ci vuole avvicinare alle logiche aziendalistiche di reclutamento ma con le dovute garanzie di equità ed imparzialità impartite dai concorsi pubblici;
5. *introdurre* in modo esteso dei *sistemi di valutazione a tutti i livelli*. Valutazioni consolidate nella cultura aziendale di management (di appropriatezza, di qualità dei servizi, di efficienza dei processi, di costi, di rapporti qualità-costi o benefici costi, di soddisfazione degli utenti dei servizi, ecc.), ma anche valutazioni innovative quali possono essere quelle di impatto delle politiche pubbliche (un esempio è il PIAO introdotto con il D. L. 80/2021, convertito dalla L. 113/2021) (Zanardo, 2022) (Deidda-Gagliardo, 2022);
6. *introdurre, rafforzare e diffondere* anche nelle amministrazioni pubbliche i metodi e i *sistemi di valutazione del merito* ai fini di progressione economica e di carriera (Zanardo, 2022) (Falduto, 2022). Sono note anche nel mondo delle imprese private le difficoltà a adottare sistemi equilibrati di valutazione del merito, che non è mai oggettiva ma è collegata alle strategie delle aziende. Tuttavia, non sono più sostenibili amministrazioni pubbliche nelle quali sia presente un

²⁶ Per approfondimenti <https://www.inpa.gov.it/il-progetto/>

appiattimento delle remunerazioni, le progressioni di carriera legate all'anzianità, un concetto di merito e di professionalità legato alla conoscenza di leggi, regolamenti, procedure, tecnologie. Occorrono sistemi in grado di differenziare le competenze tecnico-specialistiche dalle competenze gestionali, organizzative, manageriali;

7. *rafforzare la comunicazione a tutti i livelli*. L'amministrazione oltre a fare le cose giuste nel modo giusto, a rinnovarsi, deve imparare a comunicare bene, tempestivamente, nel modo più opportuno ed efficace e, soprattutto, deve dedicare risorse a questa attività (Borgonovi, 2018). In mancanza di una attenta comunicazione difficilmente sarà possibile superare l'asimmetria tra valutazioni di breve (derivanti da criteri puramente finanziari) e valutazioni di lungo periodo,
8. *digitalizzare tutte (o quasi) le procedure ed entrare nel mondo dei big data*. Con i finanziamenti PNRR si è assistito ad una notevole accelerazione verso la digitalizzazione delle procedure all'interno della PA²⁷. Infatti, tra i piani strategici connessi al PNRR rientrano (Veglianti, 2022):
 - il Piano Triennale per l'Informatica, il quale indica obiettivi e linee di azione per promuovere la trasformazione digitale del settore pubblico e del Paese;
 - la Strategia Nazionale di Cybersicurezza, che mira ad assicurare una transizione digitale cyber resiliente della PA, anticipare l'evoluzione della minaccia cyber, contrastare la disinformazione online, gestire crisi cibernetiche e raggiungere l'autonomia strategica nazionale ed europea nel settore digitale;
 - La Strategia Cloud Italia, che mira a rispondere a tre sfide principali: assicurare l'autonomia tecnologica del Paese, garantire il controllo sui dati e aumentare la resilienza dei servizi digitali.

Inoltre, non bisogna dimenticare che la PA è detentore e produttore di un numero rilevante di dati riguardanti i cittadini, le famiglie, le imprese, le istituzioni/organizzazioni non profit, le infrastrutture materiali e immateriali di ogni tipo, l'utilizzo dei servizi pubblici (origine e destinazione del movimento di persone o di merci ecc.). Tuttavia, mentre le imprese e i soggetti privati si stanno dotando di strumenti per "estrarre" dai big data le informazioni utili per le proprie attività, le PA amministrazioni pubbliche appaiono in grave ritardo rispetto alla loro capacità di diventare utilizzatori delle proprie informazioni e di quelle prodotte da altri soggetti ai fini del proprio miglioramento. Per entrare nel mondo dei big data non sono sufficienti le tecnologie, è necessario capire bene quali informazioni servono per quali obiettivi e finalità.

²⁷ Basti pensare che la Missione 1 del PNRR riguarda proprio la "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" a cui sono stati destinati 9.72 mld € (ItaliaDomani, 2022) (Veglianti, 2022).

Ringraziamenti

Desidero innanzitutto ringraziare mio marito Andrea per avermi sempre spronata a mettermi in gioco e spingermi fuori dalla mia comfort zone, per avermi sostenuto costantemente in ogni mia decisione professionale lasciandomi libera di scegliere ciò che mi rende davvero felice.

Un ringraziamento speciale va alle mie splendide figlie Miriam e Arianna che, pur essendo così piccine, hanno sopportato con amore la mia assenza durante i weekend di frequentazione del Master e mi hanno supportata con entusiasmo durante lo svolgimento degli esami e della tesi finale.

Ringrazio di tutto cuore i nonni, in particolare nonna Argia e nonna Rosa, per essersi prese cura di Miriam e Arianna durante le mie infinite giornate di studio, permettendomi di affrontare con profitto le lezioni del Master.

Un sentito “grazie” a tutti i docenti del corso che, con professionalità e passione, hanno suscitato il mio interesse ad approfondire gli aspetti gestionali della Pubblica Amministrazione, uscendo dai miei consueti confini dell’ufficio ragioneria e facendomi addentrare anche nelle teorie del project management e della digitalizzazione: con le loro lezioni mi hanno aperto la mente sulle molteplici possibilità di innovazione nell’ente pubblico.

In particolar modo, ringrazio il dott. Marco Rossi (relatore del mio elaborato) per la sua disponibilità e attenzione dedicatemi durante la stesura della tesi, per i diversi momenti di confronto che sono stati fonte di ispirazione.

Ringrazio tutti i colleghi che mi hanno sostenuta nello svolgimento del Master e che mi hanno incoraggiata nei momenti in cui la stanchezza iniziava a farsi sentire.

Desidero ringraziare in particolar modo il Comune di Chiavari nelle persone del dirigente dei servizi finanziari dott. Massimiliano Trudu, della dirigente del personale dott.ssa Marta Bassi e dell’assessore al bilancio e vicesindaco dott.ssa Michela Canepa per avermi dato l’opportunità di partecipare a questo Master dimostrando fiducia e interesse, dandomi la possibilità di arricchire il mio bagaglio professionale. Spero di avere la possibilità di ricambiare questa fiducia trasformando in azioni concrete le nozioni acquisite durante questa interessantissima esperienza formativa, per apportare miglioramenti all’organizzazione interna e ai servizi erogati ai cittadini chiavaresi.

Bibliografia

Acquino "Aziendalizzazione", nuova governance e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale [Journal] // *Economia Aziendale Online - Business and Management Sciences International Quarterly Review*. - Pavia : [s.n.], March 2013. - 3-4 : Vol. 3. - p. 321-348.

Alberti e Bubbio La Balanced Scorecard. Alcune esperienze a confronto. [Journal] // *Amministrazione e Finanza Oro*. - 2000. - 1.

Alford Defining the client in the public sector: a social exchange perspective [Articolo] // *Public Administration Review*. - 2002. - 3 : Vol. 62. - p. 337-346.

Allen e Seaman Likert Scales and Data Analyses [Journal] // *Quality Progress*. - [s.l.] : American Society for Quality Control, July 2007. - p. 64-65.

Anthony Planning and Control Systems: A Framework for Analysis [Libro]. - Boston : Harvard Business School Press, 1965.

Archibald Project Management. La gestione di progetti e programmi complessi [Libro]. - Milano : FrancoAngeli, 1985.

Attias, Schiavo e Tomasini Applicazione e benefici del portfolio/program/project management nella PA: il punto di vista dei direttori CT [Libro]. - Milano : FrancoAngeli, 2017.

Badawy [et al.] A survey on exploring key performance indicators [Journal] // *Future Computing and Informatics Journal*. - December 2016. - 1-2 : Vol. 1. - p. 47-52.

Barile, Polese e Saviano Immaginare l'innovazione [Libro]. - Torino : Giappichelli, 2012.

Berkman Hot to use the Balanced Scorecard [Journal] // *CIO Magazine*. - 15 May 2002.

Bocci La Balanced Scorecard nelle organizzazioni pubbliche [Sezione di libro] // *La Balanced Scorecard orientata dalla mission, il cruscotto della performance multidimensionale nell'Azienda Sanitaria Locale di Modena / aut. libro Bocci e Miozzo*. - Modena : Il Sole 24 ORE S.p.A, 2006.

Bocci A multi-dimensional approach to the Community perspective in the Balanced Scorecard architecture for the Public Sector. Empirical evidence in Healthcare Organizations [Atti di convegno] // *Reforming the Public Sector - What about the Citizens? - EGPA Conference, Workshop 1*. - Berne Switzerland : [s.n.], 2005.

Borgonovi Management Pubblico: Evoluzione della Disciplina e delle Riforme [Journal] // *Rivista Italiana di Public Management*. - Gennaio 2018. - Vol. 1.

Borzaga e Mittone The Multistakeholders versus the non profit organization [Journal] // *Discussion Paper*. - 7.

Bouckaert e Halligan Comparing Performance across Public Sectors [Journal] // Performance Information in the Public Sector. - [s.l.] : Palgrave Macmillan, 2008. - p. 77-93.

Bracci Sistemi di programmazione e controllo. Stumenti e processi per le decisioni in azienda [Libro]. - [s.l.] : Maggioli, 2011.

Bracco La collaborazione efficace tra colleghi [Atti di convegno] // Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - 2022 : Unige, 2022.

Brusa Attuare e controllare la strategia aziendale. Mappe strategiche e balanced scorecard [Libro]. - Milano : Giuffrè, 2007.

Bubbio "Balanced scorecard e controllo strategico: le relazioni [Journal] // Amministrazione e Finanza Oro. - 2000. - 1.

Campi e Gasparre "L'impresa sociale multistakeholders: partecipazione e processi decisionali [Atti di convegno]. - Cagliari : [s.n.], 2003.

Cardillo, Rizza e Ruggeri La rilevanza pratica dei sistemi di misurazione delle performance negli Enti Locali: analisi di un caso [Journal] // Management Control. - 2020. - 3.

Castelnovo e Simonetta The evaluation of e-Government Projects for SLGOs [Atti di convegno] // 13th European Conference on Information Technology Evaluation. - Genoa : [s.n.], 2006. - p. 130-138.

Cepiku Strategia e Performance nelle Amministrazioni Pubbliche [Libro]. - Milano : Egea, 2018.

CNEL Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui Livelli e la Qualità dei Servizi Offerti dalle Pubbliche Amministrazioni Centrali e Locali alle Imprese e ai Cittadini [Rapporto]. - [s.l.] : CNEL, 2022.

Cocchia e Dameri La valutazione degli investimenti informatici nel settore sanitario. Il caso del Conto Corrente Salute [Journal] // Impresa Progetto - Electronic Journal of Management. - 2012. - 1.

Dameri Using the Balanced Scorecard to Evaluate ICT Investments in NonProfit Organizations [Journal] // Electronic Journal of Information Systems Evaluation. - September 2005.

Decastri Progettare le Organizzazioni [Libro]. - [s.l.] : Guerini Next, 2015.

Deidda-Gagliardo [et al.] L'Integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza [Sezione di libro] // Manuale dell'Anticorruzione e della Trasparenza. / aut. libro Contessa e Ubaldi. - Milano : La Tribuna, 2021b.

Deidda-Gagliardo [et al.] Performance Management e Risk Management per la creazione e la Protezione del Valore Pubblico [Sezione di libro] // Scritti in Onore di Luciano Marchi. Volume II. Sistemi Informativi e Revisione Aziendale / aut. libro D'Onza e Caserio. - Torino : Giappichelli, 2021a.

Deidda-Gagliardo Creare e misurare il valore pubblico dei territori [Articolo] // Smart Innovation Forum PA. - 2015.

Deidda-Gagliardo e Paoloni Il Performance Management nelle Università Statali. Stato dell'Arte e Nuove Sfide [Libro]. - Milano : FrancoAngeli, 2020.

Deidda-Gagliardo e Saporito Il PIAO come Strumento di Programmazione Integrata per la Creazione di Valore Pubblico [Journal] // Rivista Italiana di Public Management. - 2021. - 4.

Deidda-Gagliardo La creazione del valore nell'ente locale [Libro]. - Milano : Giuffrè, 2002.

Deidda-Gagliardo La Public Value Governance del PNRR [Atti di convegno] // Annuario FPA 2021. - 2021.

Deidda-Gagliardo PIAO e Valore Pubblico [Atti di convegno] // Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : [s.n.], 2022.

DelMedico La Balanced Scorecard nella pubblica amministrazione e nel settore privato: differenze e peculiarità [Sezione di libro] // La Balanced Scorecard per l'attuazione della strategia nelle Pubbliche Amministrazioni. Teoria, casi ed esperienze / aut. libro Riccaboni. - Arezzo : Knowità Editore, 2008.

DeMarco Monitoraggio e controllo di un progetto - La disciplina del Project Management [Atti di convegno] // Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : Unige, 2022.

Deming The Deming management method [Libro]. - New York : The Berkley Publishing Group, 1986.

Donaldson e Preston The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications [Journal] // Academy Management Review. - 1995. - 1 : Vol. 20. - p. 85-91.

Donna La gestione del cambiamento nella Pubblica Amministrazione [Journal]. - Genova : Impresa Progetto-Electronic Journal of Management, 2011. - 1.

Donna Understanding business processes [Journal] // Understanding business processes. - Genova : [s.n.], 2010. - 2.

Fadda, Fontana e Gatelli Controllo di Gestione [Libro]. - Torino : Giappichelli, 2003.

Falduto Il Management nella PA vs il Privato [Atti di convegno] // Master di II Livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli Studi di Genova, 2022.

Ferrando Creazione di valore e reporting integrato nell'evoluzione dei sistemi di controllo [Libro]. - Torino : Giappichelli , 2018.

Ferruzza Quali sono gli indicatori (SDGs) in Italia e cosa ci dicono del nostro Paese [Rapporto]. - [s.l.] : ISTAT, 2021.

ForumPA 25 Anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi [Rapporto]. - [s.l.] : Digital 360 Group, 2016.

Francesconi e Guarini Performance-based funding e sistemi di allocazione delle risorse ai dipartimenti: prime evidenze da un'analisi empirica nelle Università italiane [Sezione di libro] // Outcome-Based Performance Management in the Public Sector / aut. libro Borgonovi, Pessina e Bianchi / a cura di Springer. - [s.l.] : System Dynamics for Performance Management 2, 2018. - Vol. 2.

Freeman e Evan A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism [Libro]. - Cambridge : [s.n.], 1988.

Freeman e Evan Stakeholder Theory: The State of the Art [Libro]. - Cambridge : [s.n.], 2010.

Freeman, Harrison e Hitt The Blackwell Handbook of Strategic Management [Libro]. - Oxford : Blackwell Publishers, 2001.

Gobbo [et al.] La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni [Sezione di libro] // Il governo aziendale tra tradizione e innovazione / aut. libro Marchi, Lombardi e Anselmi. - Milano : FrancoAngeli, 2016.

Golinelli L'approccio sistemico al governo dell'impresa [Libro]. - Padova : Cedam, 2002. - Vol. III.

Gulick Notes on the Theory of Organization in Perspectives on Public Burocracies [Libro]. - Cambridge : [s.n.], 1981.

Hemmati Multistakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict [Libro]. - London: Earthscan. : [s.n.], 2002.

Hinna Il bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni [Libro]. - Milano : FrancoAngeli, 2004.

Hood A Public Management for all Seasons [Journal] // Public Administration. - 1991. - 69. - p. 3-19.

Iazzetti Sostenibilità [Atti di convegno] // Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : Unige, 2022.

ISTAT BES 2021 - Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia [Rapporto]. - [s.l.] : ISTAT, 2021.

ItaliaDomani Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza [Rapporto]. - [s.l.] : Italia Domani, 2022.

Kaplan e Norton L'impresa orientata dalla strategia. Balanced Scorecard in azione [Sezione di libro]. - Torino : Iseidi, 2002.

Kaplan e Norton The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations [Articolo] // Balanced Scorecard Report. - 1999. - 2 : Vol. 1. - p. 3-5.

Kaplan e Norton The Balanced Scorecard: measures that drive performance [Articolo] // Harvard Business Review. - 1992. - 1 : Vol. 70. - p. 71-79.

Kaplan e Norton The Balanced Scorecard: Translating Strategy into action [Libro]. - Boston : Harvard Business School Press, 1996.

Kaplan e Norton Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part 1 [Journal] // Accounting Horizons. - 2001. - 1 : Vol. 15.

Kelly, Mulgan e Muers Creating Public Value - An Analytical Framework for Public Service Reform [Journal]. - UK Cabinet Office Strategy Unit : [s.n.], 2022.

Kotter Leading Change [Journal] // Harvard Business Review. - January 2007. - p. 98-103.

Marcon Significatività dell'informazione contabile nel bilancio sociale delle aziende pubbliche [Journal] // Azienda pubblica. - 2008. - 3 : Vol. 2. - p. 199-233.

Mastrofini ForumPA [Online] // <https://www.forumpa.it/>. - 8 Aprile 2021. - <https://www.forumpa.it/riforma-pa/competenze/project-management-per-la-pa-quali-competenze-per-gestire-al-meglio-i-progetti-del-pnrr/>.

Minelle e Stolfi Evoluzioni e prospettive del project management nella PA: dall'esperienza nell'ICT verso il PNRR [Libro]. - Milano : FrancoAngeli, 2021.

Mintzberg The structuring of organizations [Sezione di libro] // Readings in Strategic Management. / aut. libro Asch e Bowman. - London : School of Management, Open University, UK, 1989.

Mitchell, Agle e Wood Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who [Journal] // The Academy of Management Review. - 1997. - 4 : Vol. 22.

Moore Creating Public Value [Libro]. - Cambridge : Harvard University, 1995.

Niven Balanced Scorecard Step By Step for Government and Nonprofit Agencies [Libro]. - [s.l.] : John Wiley & Sons, 2003.

Niven Balanced scorecard step-by-step for government and non profit agencies [Libro]. - [s.l.] : John Wiley and Sons, 2008.

O'Flynn From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications [Articolo] // The Australian Journal of Public Administration. - 2007. - 3 : Vol. 66. - p. 353-366.

Osborne The New Public Governance? [Journal] // Public Management Review. - 2006. - 3 : Vol. 8.

Osborne The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance [Journal]. - London : Routledge, 2010.

Parmenter Key Performance Indicators. Developing, Implementing, and Using Winning KPIs [Libro]. - [s.l.] : John Wiley & Sons, 2010.

Pillitu La partecipazione civica alla creazione di valore pubblico [Libro]. - Milano : FrancoAngeli, 2009.

PMBOK PMBOK [Libro]. - [s.l.] : Project Management Institute, 2021.

PNA-2019

https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=8ed911d50a778042061d7a5d0028cba2 [Online]. - 2019.

Pollina La Creazione di Valore Pubblico [Rapporto] : Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : [s.n.], 2022.

Porter The value chain and competitive advantage [Journal] // Understanding business processes. - 2001. - Vol. 2. - p. 50-66.

Rafele Project Management [Atti di convegno] // Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : Unige, 2022.

Rebora Public Management: una Prospettiva di Scienza dell'Organizzazione [Journal] // Rivista Italiana di Public Management. - 2018. - Vol. 1.

Revetria Business Process Reengineering - Valutazione e riprogettazione dei processi nella PA [Atti di convegno] // Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - 2022 : Unige, 2022.

Riccaboni La Balanced Scorecard per l'attuazione della strategia nelle Pubbliche Amministrazioni. Teoria, casi ed esperienze [Libro]. - Arezzo : Knowità, 2008. - Vol. 25.

Rimantas e Vitkauskaite Towards eGovernment Interoperability: Lithuania Case [Journal] // Journal of IBIMA Business Review. - 2010.

Roger Gill Change management--or change leadership? [Journal] // Journal of Change Management. - 2002. - 4 : Vol. 3.

Rossi Il Sistema Contabile della Pubblica Amministrazione in Chiave Evolutiva [Atti di convegno] // Master di II Livello - Master in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : [s.n.], 2022.

Sacchi La progettazione e il disegno della struttura del sistema di programmazione e controllo di gestione [Atti di convegno] // Master Specialistico in Programmazione e Controllo di Gestione. - Milano : IFAF - Scuola di Finanza, 2018.

Scognamiglio Il benchmarking nella pubblica amministrazione: misurazione delle performance, confronto e condivisione di esperienze e risorse per migliorare la qualità dei servizi offerti al cittadino [Articolo] // rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica. - 2014. - 1 : Vol. 1.

Sigaudò, Bufarale e Cardello PNRR, aspetti finanziari e personale. Il trattamento contabile, il portale reGIS e il personale [Rapporto]. - [s.l.] : Studio Sigaudò, 2022.

Simone Il controllo manageriale e gli indicatori di performance dentro e fuori le organizzazioni [Journal]. - Roma : Gnoseis - Collana di Scienze Sociali, 2018. - 11.

Smith Focusing on public value: something new and something old [Articolo] // Australian Journal of Public Administration. - 2004. - 4 : Vol. 63. - p. 68-79.

Snijkers e-Government: ICT from a Public Management Perspective [Atti di convegno] // 13th Annual NISPAce Conference. - Moscow : [s.n.], 2005. - p. 1-12.

Talbot Crafting Public Value [Articolo] // Journal of Public Management. - [s.l.] : Public Governance Institute, 2009.

Todnem Rune Organisational change management: A critical review [Journal] // Journal of Change Management. - 2005. - 4 : Vol. 5.

Varasio Dalla Strategia alla Performance Organizzativa ed Individuale [Journal] // Impresa Progetto - Electronic Journal of Management. - 2018. - 1.

Veglianti Il contesto e la governance del digitale [Atti di convegno] // Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - Genova : Unige, 2022.

Zanardo Pianificazione Integrata ed Evoluzione Organizzativa della Pubblica Amministrazione [Rapporto] : Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione. - 2022.

Zuccardi-Merli Programmazione e Controllo delle PA [Atti di convegno]. - Genova : Dipartimento di Economia - Università degli Studi di Genova, 2009.

