

Le performance dei principali comuni italiani. Un'analisi critica nella prospettiva del valore pubblico

Federico Fontana*

Sommario: 1. I termini della questione e le domande di ricerca - 2. La cornice concettuale e normativa di riferimento - 3. Le performance dei capoluoghi regionali: una verifica empirica - 4. Considerazioni critiche e proposte di miglioramento - 5. Conclusioni - Bibliografia.

Abstract

The satisfaction of public needs by local authorities is a relevant and complex function, which affects citizens' quality of life, socio-economic well-being, and sustainable development. Thus, the literature suggests models, methods, and tools to support the effectiveness and efficiency of public administration, which are essential for the creation of public value. These innovations have been progressively taken into account by the Italian legislator, who started in the 1990s a broad reform process aimed at giving better functionality to local authorities. Within this long reform path, the development of planning, control, and evaluation systems plays a central role. Through an analysis focused on regional capitals, this work seeks to answer two research questions: which performances are considered in the planning, control, and evaluation systems of local authorities and, relatedly, whether and what orientation towards public value emerges; which strengths and weaknesses characterize these contents and which rationalization interventions can be usefully identified.

Key words: public performance; public value; planning; control; evaluation systems; local authorities

1. I termini della questione e le domande di ricerca

* **Federico Fontana**, professore associato di economia aziendale, Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Genova, E-mail fontana@economia.unige.it

Ricevuto il 12 aprile 2024; accettato il 6 novembre 2024

DOI: 10.15167/1824-3576/IPEJM2024.2.1643

Il soddisfacimento dei bisogni pubblici, in specie da parte degli enti locali, è una funzione particolarmente rilevante e complessa, che incide sulla qualità della vita dei cittadini, sul benessere socio-economico e sullo sviluppo sostenibile.

Il che spiega l'interesse per l'amministrazione pubblica ampiamente riscontrabile in seno alla letteratura economico-aziendale, che propone modelli, metodi e strumenti finalizzati a favorirne le condizioni di efficacia e di efficienza, essenziali per la creazione di valore pubblico.

Delle innovazioni elaborate in ambito accademico ha progressivamente tenuto conto, anche in Italia, il legislatore, avviando, a partire dagli anni 1990, un ampio e profondo processo di riforma finalizzato a conferire migliore funzionalità agli enti locali (così come alle altre amministrazioni pubbliche).

Nell'ambito di questo lungo e progressivo percorso riformatore, un ruolo centrale, a supporto delle funzioni di governo e direzione degli enti locali, viene assegnato allo sviluppo di sistemi di programmazione, controllo e valutazione, la cui focalizzazione è evoluta nel tempo, passando dai risultati alle performance, sino ad approdare al valore pubblico.

Alla luce di tale evoluzione, pare interessante chiedersi:

- 1) innanzitutto, (1.a) quale tipologia di performance emerga dai sistemi di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali e, correlatamente, (1.b) se e quale orientamento al valore pubblico venga accolto da questi enti;
- 2) altresì, (2.a) quali punti di forza e di debolezza caratterizzino i suddetti contenuti dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali e, conseguentemente, (2.b) quali interventi di razionalizzazione siano individuabili, al fine di migliorarne la qualità.

Per rispondere a queste due domande di ricerca, viene innanzitutto tratteggiato, nel § 2, il quadro concettuale e normativo di riferimento, attraverso la ricognizione e analisi della più autorevole letteratura dedicata all'evoluzione delle amministrazioni pubbliche, in specie locali, e dei loro sistemi di programmazione, controllo e valutazione, nonché il richiamo delle principali norme progressivamente introdotte in materia dal nostro legislatore. Per analizzare l'attuazione di tali sistemi, nel § 3 sono riportati gli esiti di una verifica empirica riguardante l'impostazione e i contenuti dei documenti di programmazione e controllo elaborati dai comuni capoluogo di regione, individuati quale campione, relativamente circoscritto ma significativo, dei principali comuni italiani. Gli elementi emersi dall'analisi sono discussi nel § 4, alla luce dei contributi bibliografici e dell'evoluzione normativa in materia, per individuare i potenziali punti di forza e di debolezza e le loro determinanti, sulla cui base esprimere alcune considerazioni critiche e proposte di miglioramento. Infine, il § 5 contiene le conclusioni, con i profili di sintesi, i limiti della ricerca e i suoi possibili sviluppi.

2. La cornice concettuale e normativa di riferimento

Il tradizionale modello weberiano di pubblica amministrazione (Simon, 1947; Weber, 1961; Page, 2005) si fonda sulla burocrazia, quale sistema gerarchico che si

avvale di regole e procedure formalizzate, in cui le decisioni vengono assunte in modo oggettivo e imparziale e l'attività si svolge attraverso la divisione e specializzazione del lavoro. Questo modello, a partire dagli anni 1970, ha progressivamente formato oggetto di critiche e proposte di cambiamento, venendogli addebitate rilevante rigidità, eccessiva formalità, scarsa capacità di adattamento, lentezza decisionale e operativa, inefficacia qualitativa e quantitativa, iniquità di fronte a situazioni di bisogno differenziate, inefficienza nell'impiego delle risorse, insostenibile crescita della spesa pubblica, mancanza di controllo sui risultati (Dye, 1970; Hood, 1976; Lipsky, 1980; Graeber, 2015).

Per il superamento di tali limiti, è stato suggerito un approccio all'amministrazione pubblica maggiormente orientato al mercato e alla gestione aziendale. Specificamente, il *new public management* si fonda su una pluralità di principi (Hood, 1991; Osborne, Gaebler, 1992; Barzelay, 2001; Christensen, Lægheid, 2001), quali la privatizzazione dei servizi pubblici, l'esternalizzazione di attività, l'adozione di logiche competitive e di quasi-mercato nel settore pubblico, il decentramento decisionale e la sussidiarietà verticale, l'orientamento al cliente e al risultato, l'accoglimento di metodi e strumenti manageriali. Nondimeno, anche nei Paesi anglosassoni dove ha trovato più ampia applicazione, il modello non riesce a soddisfare pienamente le aspettative, risultando eccessivamente (Minogue et al., 1998; Wolmar, 2001; Good, 2003): vocato all'efficienza, a scapito della qualità dei servizi pubblici; privatistico e competitivo, a detrimento della coesione sociale; semplicistico nell'affrontare i problemi pubblici, trascurando la complessità e multidimensionalità delle esigenze sociali e delle condizioni di contesto; orientato all'interno delle amministrazioni pubbliche, rinunciando al contributo e al coinvolgimento degli altri attori socio-economici; focalizzato sul breve termine, mancando di una visione di più ampio e lungo respiro.

Ne consegue un'evoluzione del modello verso la *public governance*, in particolare per (Kickert, 1997; Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Pierre, Peters, 2000; Pollitt, Bouckaert, 2000; Osborne, 2006): tenere conto di aspettative e risultanze più articolate, cercando di bilanciare, sul piano decisionale, attuativo e valutativo, aspetti economici, sociali e ambientali; fornire risposte più flessibili e partecipative, promuovendo la collaborazione tra attori pubblici e privati e coinvolgendo gli stakeholder nelle decisioni pubbliche; fare leva sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per favorire la trasparenza, il coinvolgimento e la responsabilità dell'agire pubblico. Anche in questo caso si incontrano tuttavia difficoltà attuative, dovute a (Rhodes, 1997; Jessop, 1998; Cepiku, 2005; Osborne, 2010): ambiguità del concetto stesso di *governance*; resistenze culturali al cambiamento; opportunismo, antagonismo, indifferenza o esclusione degli stakeholder, portatori, di volta in volta, di interessi forti, diffusi o deboli; allungamento dei tempi dei processi decisionali, che può incidere negativamente sia sull'efficacia degli interventi che sulla fiducia e collaborazione delle parti interessate.

Non mancano, peraltro, modelli alternativi proposti dalla letteratura internazionale in materia, comunque accomunati da principi di apertura, coinvolgimento e accountability dell'amministrazione pubblica, quali il *new*

weberian state (Peters, 1998; Bevir, 2012), il *new public service* (Denhardt, Denhardt, 1998) e l'*open government* (Noveck, 2009; Coleman, 2017).

In ogni caso, un aspetto che caratterizza la transizione dal modello tradizionale ai modelli innovativi di pubblica amministrazione è lo sviluppo di sistemi di programmazione, controllo e valutazione dei risultati (Van Dooren et al., 2010).

Di quanto precede, anche in Italia, con un po' di ritardo rispetto ad altri contesti, il legislatore ha tenuto conto, avviando, dall'inizio degli anni 1990, un percorso riformatore finalizzato a modernizzare, razionalizzare e responsabilizzare le amministrazioni pubbliche e, per quanto rileva in questa sede, le autonomie locali in specie. In quest'ambito, un elemento centrale è rappresentato dal sistema di programmazione, controllo e valutazione, che, del resto, non solo è parte integrante del processo di riforma, ma rappresenta una determinante decisiva del suo successo o insuccesso (Volpatto, 1987; Farneti et al., 1996; Anselmi et al., 1997; Mussari, 2001; Pozzoli, 2001; Anselmi, 2005).

Si è trattato di un percorso articolato e progressivo, il cui avvio può essere individuato nella l. 142/1990, sostituita, dopo un primo decennio di riforme (cui hanno concorso, tra gli altri, il d.lgs. 29/1993, il d.lgs. 77/1995, il d.lgs. 279/1997, il d.lgs. 286/1999), dal testo unico di cui al d.lgs. 267/2000 (le principali tappe dell'evoluzione normativa considerata sono riportate in Tabella n. 1).

Specificamente, le norme contenute negli artt. 147 e ss. del d.lgs. 267/2000 configurano un articolato sistema di controllo interno preventivo, concomitante e consuntivo dei risultati gestionali e delle modalità e condizioni di loro conseguimento. Parallelamente sono stati eliminati i controlli preventivi di legittimità sugli atti esercitati dai Comitati regionali di controllo, ad opera della riforma attuata dalla l.cost. 3/2001, e sono state ridisegnate le funzioni della Corte dei conti, a partire dalla l. 20/1994, che ha introdotto, tra l'altro, il "controllo sulla gestione", basato non più sui singoli atti, ma sulle attività e sui risultati gestionali. In sostanza, il legislatore ha operato una graduale sostituzione delle previgenti forme di controllo esterno incentrate sugli atti, con forme di controllo, innanzitutto interno, principalmente focalizzate sui risultati.

Nella sua versione originaria, il d.lgs. 267/2000, accogliendo i principi nel frattempo affermati dal d.lgs. 286/1999, delinea un sistema composito, riguardante molteplici dimensioni che caratterizzano la gestione, cui corrispondono quattro forme di controllo interno:

- valutazione e controllo strategico, finalizzato a verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e attesi;
- controllo di gestione, riguardante la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra costi e risultati;
- controllo di regolarità amministrativa e contabile, teso a garantire la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa;

- valutazione dei dirigenti (e del personale), avente ad oggetto sia le prestazioni, sia le competenze organizzative dimostrate e finalizzata ad attivare concretamente il sistema premiante configurato nei Ccnl.

Le modifiche successivamente apportate al testo unico dall'art. 3 del d.l. 174/2012, convertito in l. 213/2012, hanno introdotto ulteriori forme di controllo, tra cui il controllo degli equilibri finanziari della gestione, il controllo sugli organismi gestionali esterni e il controllo della qualità dei servizi erogati.

Negli studi dedicati ai sistemi di programmazione, controllo e valutazione delle amministrazioni pubbliche, il progressivo riconoscimento della rilevanza e complessità dei risultati e delle modalità di loro realizzazione, ai fini del conseguimento e della rendicontazione delle finalità istituzionali e del soddisfacimento dei bisogni pubblici di riferimento, porta a focalizzare l'attenzione sulle performance (Hatry, 1999; Behn, 2003; Bouckaert, Halligan, 2008).

La considerazione delle performance pubbliche consente di tenere conto della loro multidimensionalità (Bouckaert, Halligan, 2008; Monteduro, 2010; Van Dooren et al., 2012; Del Bene, 2014; Deidda Gagliardo, 2015; Rota et al., 2015; Cepiku et al., 2016): in ampiezza (orizzontale), con riguardo alla pluralità di livelli (strategico e operativo), oggetti (risorse, processi, prodotti, impatti) e criteri-obiettivo (efficacia, efficienza, economicità, equità, etica) dell'agire pubblico; in profondità (verticale), con riferimento ad obiettivi generali e missioni dell'amministrazione (performance istituzionali), alle sue articolazioni (performance organizzative) e alle singole persone impiegate (performance individuali).

Sotto quest'ultimo profilo, in funzione del ruolo sia informativo (Horngren et al., 2002) che di guida (Flamholtz, 1996) del sistema di programmazione, controllo e valutazione, rilevano, per un verso, la direzione impressa dalle performance istituzionali perseguite a quelle organizzative e da queste a quelle individuali e, per altro verso, il contributo offerto dalle performance individuali conseguite a quelle organizzative e da queste a quelle istituzionali (Valotti, 2005; Talbot, 2010; Deidda Gagliardo, 2015).

Nel nostro ordinamento, il concetto di performance viene introdotto dal d.lgs. 150/2009, che ne disciplina il ciclo di gestione, al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

In quest'ambito, un ruolo centrale viene assegnato al sistema di valutazione del personale, presidiato da un organismo indipendente di valutazione (Oiv - la cui istituzione, tuttavia, non è obbligatoria per gli enti locali) e finalizzato a favorire il miglioramento della qualità dei servizi offerti nonché la crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'attivazione di meccanismi premiali.

Il predetto decreto qualifica le performance sotto tre correlati profili: quello della loro articolazione e misurazione, distinguendo tra performance individuali e organizzative, quello della comparazione tra le risultanze gestionali conseguite da amministrazioni omologhe e quello del coinvolgimento degli utenti dei servizi pubblici. Si tratta di aspetti importanti, in quanto la misurabilità è un presupposto indispensabile per l'efficacia dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione, la comparabilità è una condizione essenziale per la significatività delle performance

registrate, il coinvolgimento degli utenti favorisce la coerenza tra le attuazioni concrete e le missioni dell'ente.

Per la formalizzazione di obiettivi e risultati, il d.lgs. 150/2009 prevede appositi documenti di programmazione e controllo, rappresentati dal piano (Ppf) e dalla relazione (Rpf) sulla performance. Per gli enti locali, questi si aggiungono a quelli disciplinati dal d.lgs. 267/2000, che, in sede previsionale, comprendono: linee programmatiche di mandato (Lpm), piano generale di sviluppo (Pgs), relazione previsionale e programmatica (Rpp), piano esecutivo di gestione (Peg) e piano dettagliato degli obiettivi (Pdo). Il già citato art. 3 del d.l. 174/2012, in un'ottica semplificatrice, prevede l'unificazione, in seno al Peg, sia del Pdo, sia del Ppf.

Sempre in tema di documenti di programmazione e loro semplificazione, merita un richiamo il d.lgs. 118/2011, dedicato all'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio di regioni ed enti locali. Il decreto introduce, in particolare, il documento unico di programmazione (Dup), di respiro pluriennale, articolato nelle sezioni strategica ed operativa, che assorbe il Pgs, la Rpp nonché molteplici documenti di pianificazione settoriale. Altresì, l'orizzonte temporale del Peg evolve da annuale a triennale, al fine di declinare in obiettivi gestionali gli obiettivi operativi del Dup.

Per completezza, possono essere ricordati la l. 190/2012 e, in attuazione della stessa, il d.lgs. 33/2013, aggiornato dal d.lgs. 97/2016, in materia di anticorruzione e trasparenza. In quest'ambito, per la generalità delle amministrazioni pubbliche, sono previste l'adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (Ptpct) nonché la pubblicazione sui siti web istituzionali di molteplici dati relativi all'organizzazione e all'attività, ivi compresi i documenti di programmazione, controllo e valutazione.

Il successivo d.lgs. 74/2017 ha apportato una serie di modifiche e integrazioni al d.lgs. 150/2009, a partire dall'attribuzione al Dipartimento della funzione pubblica (Dfp) del presidio della misurazione e valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche e dalla revisione del ruolo degli Oiv (istituendo un apposito elenco nazionale). Tra l'altro, viene meglio definita la classificazione degli obiettivi, distinti in generali e specifici, precisata l'importanza degli indicatori, di cui esprimere il valore atteso (target), ma anche il dato di partenza (baseline), e sottolineata la necessaria coerenza con i documenti di programmazione economico-finanziaria. In chiave semplificatrice, per gli enti locali la relazione sulla performance (Rpf) può essere integrata nel rendiconto della gestione.

Come sottolineato dalla letteratura in materia, le performance istituzionali trovano la loro massima espressione nel valore pubblico creato (Moore, 1995 e 2013; Stoker, 2006; Bozeman, 2007; O'Flynn, 2007; Alford, O'Flynn, 2009; Spano, 2009; Benington, Moore, 2011; Deidda Gagliardo, 2015; Mussari, 2022), quale efficace ed efficiente soddisfacimento dei bisogni pubblici di cittadini e imprese, generando un differenziale positivo tra i benefici prodotti e i sacrifici richiesti, contribuendo così al benessere economico, sociale ed ambientale.

La misurazione e valutazione delle performance, tanto più quelle di valore pubblico, rendono necessario il riferimento ad articolati set di indicatori, i quali (Bouckaert, 1995; Farneti et al., 1996; Hatry, 1999; Ammons, 2001; Deidda Gagliardo, 2002; Mazzara, 2003; Niven, 2003; Fontana, Rossi, 2005; Van Doren et al.,

2010; Gobbo et al., 2016): rispetto alla natura delle grandezze utilizzate, possono essere quantitativi, qualitativi, temporali, tecnici, monetari; in relazione all'oggetto, possono considerare input, processi, output, outcome; avendo riguardo ai criteri-obiettivo possono riferirsi, in particolare, all'efficacia (quantitativa o qualitativa) e all'efficienza (tecnica o economica); a seconda del grado di ampiezza e profondità, possono essere analitici (elementari) o, progressivamente, sintetici (aggregati). Per la misurazione del valore pubblico, sicuramente significativi sono gli indicatori di impatto, ivi compresi quelli relativi ai *Sustainable development goals* (Sdg) dell'Agenda Onu 2030, alla *Better life initiative* (Bli) dell'Ocse ed al *Benessere equo e sostenibile* (Bes) dell'Istat-Cnel, che consentono anche confronti nel tempo e nello spazio (Deidda Gagliardo, Saporito, 2021).

L'attivazione di un appropriato sistema di programmazione, controllo e valutazione delle performance presenta rilevanti e diffuse criticità, di cui occorre tenere conto. Queste sono riconducibili a: ampiezza e diversificazione delle attività presidiate dalle amministrazioni pubbliche (Borgonovi, 2005; Benington, Moore, 2011); molteplicità di finalità perseguite, talora interconnesse e concorrenti (Pollitt, Bouckaert, 2000); pluralità e varietà di stakeholder, con interessi talora differenti e divergenti (Kelly et al., 2002; Bryson et al., 2014); complessità e incertezza dell'ambiente socio-politico (Jackson, 1993; Caldarelli et al., 2020); difficoltà di misurazione degli aspetti qualitativi relativi alla soddisfazione dei bisogni pubblici (Kloot, Martin, 2000; Stoker, 2006); assenza di parametri standard di misurazione del valore pubblico (Coats, Passmore, 2008); molteplicità di modelli accolti, che non consentono comparazioni (Nisio et al., 2013); resistenza al cambiamento da parte dei dipendenti pubblici (O'Toole, Meier, 2011; Cardillo, Ruggeri, 2016; Berman, Hijal-Moghrabi, 2022); gap culturale sulla misurazione e valutazione delle performance e del valore pubblico che caratterizza gli organi politici e tecnici, ma, altresì, i cittadini e gli altri portatori di interessi (Halachmi, 2005; Hinna, Valotti, 2010; Nardo et al., 2019).

Nonostante tali criticità, lo sviluppo di un funzionale sistema di programmazione, controllo e valutazione è essenziale per presidiare, cogliendone le relazioni causali (Bianchi, 2012), il ciclo bisogni - obiettivi - azioni - risultati - effetti, sintetizzando (Valotti, 2005) e sistematizzando (Cole, Parston, 2006; Talbot, 2010) le performance perseguite, finalizzandole alla creazione di valore pubblico, attraverso cui l'ente locale realizza la propria ragione d'essere.

L'esplicito riferimento al valore pubblico nella disciplina nazionale in materia si rinviene nell'art. 6 del d.l. 80/2021, convertito in l. 113/2021, che, nell'ambito delle misure funzionali all'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), introduce, per la generalità delle amministrazioni pubbliche, il piano integrato di attività e organizzazione (Piao). Questo è un documento programmatico triennale destinato ad assorbire (come dettagliato dal d.P.R. 81/2022) il Pdo, il Ppf e gli altri atti di programmazione relativi all'organizzazione dell'ente, alla gestione delle risorse umane ed alla prevenzione della corruzione.

Il Piao, secondo la struttura definita con il d.m. 132/2022, si articola in una serie di sezioni rispettivamente dedicate (1) all'anagrafica dell'amministrazione, (2) al valore pubblico, alle performance ed all'anticorruzione, (3) all'organizzazione e al

capitale umano nonché (4) al relativo monitoraggio. Specificamente, la seconda sezione, composta da tre distinte sottosezioni, definisce (a) gli obiettivi di valore pubblico connessi con la strategia dell’amministrazione, (b) gli obiettivi annuali e pluriennali di performance organizzativa e individuale funzionali alla creazione di valore pubblico e, quindi, (c) le misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza definite a protezione del valore pubblico. Quest’ultimo, come meglio precisato nelle linee guida predisposte dal Dfp (l.g. 1/2017 e ss.), viene ricondotto al “livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder”.

Sintetizzando quanto precede, l’attuale sistema di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali prevede, con specifico riguardo ai contenuti, la formulazione di obiettivi strategici e operativi pluriennali, esplicitati nelle rispettive sezioni del Dup, la loro traduzione in obiettivi gestionali in seno al Piao e la loro rendicontazione annuale nella Rpf. Per risultare funzionali, gli obiettivi devono essere specifici, significativi e selezionati (Drucker, 1954; Locke, Latham, 1990; Boyne, Gould-Williams, 2003; Del Bene, 2008; Mazzara, 2009; Bigoni, 2013; Bryson, 2018; Cepiku, 2018). Inoltre, gli obiettivi devono essere espressi attraverso indicatori che consentano, in sede previsionale, di definire le performance già raggiunte e programmate e, a consuntivo, di misurare e valutare le performance conseguite. A tal fine, gli indicatori devono essere, a loro volta, selezionati (esaurienti e rilevanti, ma non dispersivi né ridondanti) e multidimensionali (in specie rispetto agli oggetti e ai criteri-obiettivo di riferimento) e i relativi livelli attesi devono essere, in particolare, realizzabili, ma sfidanti (Bouckaert, 1995; Hatry, 1999; Ammons, 2001; Niven, 2003; Hood, 2007; Van Doren et al., 2010). Su tale base, le performance, graduate in istituzionali, organizzative e individuali, dovrebbero riflettere, rispettivamente nel Piao e nella Rpf, il valore pubblico atteso e creato, nelle sue dimensioni economica, sociale ed ambientale, nonché gli obiettivi o risultati ad esso funzionali (Spano, 2009; Deidda Gagliardo, 2015; Gobbo et al., 2016; Mussari, 2022).

Tabella n. 1 - Evoluzione normativa sul sistema di controllo interno degli enti locali

Principali norme relative al sistema di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali		
<i>Norme</i>	<i>Contenuti/aspetti principali</i>	<i>Modelli</i>
l. 142/1990	Introduce la possibilità di disciplinare, in seno agli statuti degli enti locali, forme di controllo economico della gestione, prevedendo, per la prima volta, ancorché facoltativamente, un tipo di controllo non necessariamente fondato sulla verifica di singoli atti. Documenti: ▪ relazione previsionale e programmatica (Rpp).	new public management
d.lgs. 29/1993 ↓ d.lgs. 165/2001	Dispone la separazione tra il ruolo di indirizzo politico, di competenza degli organi di governo, e il ruolo gestionale, di competenza dei dirigenti e responsabili dei servizi. Prevede l’obbligo, per tutte le amministrazioni pubbliche, di istituire servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, con il “compito di verificare, mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità ed il buon andamento dell’azione amministrativa”.	

Principali norme relative al sistema di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali		
<i>Norme</i>	<i>Contenuti/aspetti principali</i>	<i>Modelli</i>
Ccnl (dal 1995)	Il controllo di gestione, il sistema permanente di valutazione e la loro integrazione rappresentano condizioni essenziali per l'erogazione al personale degli incentivi economici di natura premiante.	
d.lgs. 77/1995 ↓ d.lgs. 267/2000	Individua nel controllo di gestione la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione dei programmi, la funzionalità dell'organizzazione nonché l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione. Documenti: ▪ relazione previsionale e programmatica (Rpp); ▪ piano esecutivo di gestione (Peg).	
d.lgs. 279/1997	Prevede, per la generalità delle amministrazioni pubbliche, l'adozione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa. La norma è tuttavia passata praticamente inosservata nell'ambito degli enti locali, a causa del titolo del decreto, esclusivamente riferito al bilancio dello Stato.	
d.lgs. 286/1999	Disegna, per la generalità delle amministrazioni pubbliche, un sistema di controllo interno composito, riguardante molteplici dimensioni che caratterizzano la gestione, cui corrispondono quattro forme di controllo: ▪ valutazione e controllo strategico; ▪ controllo di gestione; ▪ controllo di regolarità amministrativa e contabile; ▪ valutazione dei dirigenti.	
d.lgs. 267/2000 ↓ d.lgs. 118/2011 ↓ d.l. 74/2012 conv. in l. 213/2012	Prevedeva, inizialmente, le quattro forme di controllo disciplinate dal d.lgs. 286/1999. Col d.l. 174/2012, è stata stralciata la valutazione dei dirigenti (nel frattempo ridisegnata dal d.lgs. 150/2009) e sono stati introdotti il controllo degli equilibri finanziari della gestione, il controllo sugli organismi gestionali esterni e il controllo della qualità dei servizi erogati. Documenti: ▪ linee programmatiche di mandato (Lpm); ▪ piano generale di sviluppo (Pgs); ▪ relazione previsionale e programmatica (Rpp); ▪ piano dettagliato degli obiettivi (Pdo); ▪ piano esecutivo di gestione (Peg). In chiave semplificatrice, il d.lgs. 118/2011 prevede che il Dup sostituisca Pgs e Rpp, mentre il d.l. 174/2012 prevede che il Peg assorba Pdo e Ppf.	
d.lgs. 150/2009 ↓ d.lgs. 74/2017	Disciplina il "ciclo di gestione delle performance", articolate in organizzative e individuali, al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Un ruolo centrale viene assegnato al sistema di valutazione del personale, presidiato da un organismo indipendente di valutazione. Documenti: ▪ piano della performance (Ppf); ▪ relazione sulla performance (Rpf).	public performance public governance
d.lgs. 118/2011	Nel quadro dell'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio di regioni ed enti locali, prevede la predisposizione del Dup, articolato nelle sezioni strategica ed operativa, che assorbe Pgs, Rpp nonché molteplici documenti di pianificazione settoriale. Nel contempo, il Peg evolve da un'ottica annuale a triennale, al fine di declinare in obiettivi gestionali gli obiettivi operativi del Dup. Peraltro, la contabilità degli enti locali rimane fondamentalmente finanziaria, seppure integrata, sul piano informativo, da determinazioni economico-patrimoniali. Documenti:	

Principali norme relative al sistema di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali		
Norme	Contenuti/aspetti principali	Modelli
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ documento unico di programmazione (Dup); ▪ piano esecutivo di gestione (Peg), da annuale a triennale. 	
l. 190/2012	Reca la disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza.	
d.lgs. 33/2013	In quest'ambito, per la generalità delle amministrazioni pubbliche, sono previste l'adozione del Ptpct nonché la pubblicazione sui siti web	
↓	istituzionali di molteplici dati relativi all'organizzazione e all'attività dei, ivi	
d.lgs. 97/2016	compresi i documenti di programmazione, controllo e valutazione. Documenti:	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (Ptpct). 	
d.l. 80/2021 conv.	Introduce, per la generalità delle amministrazioni pubbliche, il Piao, di	
in l. 113/2021	durata triennale, che assorbe Pdo, Ppf e altri atti di programmazione.	
d.P.R. 81/2022	Nel Piao devono essere definiti gli obiettivi di valore pubblico connessi con	<i>public value</i>
d.m. 132/2022	la strategia dell'amministrazione, gli obiettivi annuali e pluriennali di performance organizzativa e individuale funzionali alla creazione di valore pubblico e le misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza definite a protezione del valore pubblico. Documenti:	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ piano integrato di attività e organizzazione (Piao). 	

Elaborazione dell'autore.

3. Le performance dei capoluoghi regionali: una verifica empirica

Assumendo quale framework di analisi l'attuale configurazione del sistema di programmazione, controllo e valutazione (schematizzato a conclusione del paragrafo precedente), pare interessante verificarne l'attuazione, stante la centralità assegnatagli in seno al processo di riforma delle autonomie locali.

A tal fine, è stata svolta un'apposita verifica empirica riguardante alcuni caratteri e contenuti dei documenti di programmazione e controllo dei comuni capoluogo delle regioni italiane.

Il riferimento ai comuni pare rilevante, stanti il loro pregnante ruolo istituzionale e la particolare vicinanza ai cittadini. Inoltre, la focalizzazione sui capoluoghi regionali consente di considerare un campione, relativamente circoscritto ma significativo, di enti che, seppure caratterizzati da alcuni tratti comuni, si differenziano per una pluralità di aspetti, che vanno dalla dimensione, comunque media e grande (dai circa 35.000 abitanti di Aosta ai quasi 2,9 milioni di Roma) e tale da collocarli oltre la soglia della complessità, ai caratteri geografici, territoriali e socio-economici, coprendo sostanzialmente tutte le aree significative del Paese. Questi enti compongono, così, un campione sufficientemente rappresentativo della varietà che connota il sistema delle autonomie locali e, in specie, i maggiori comuni italiani. Proprio in virtù degli accennati caratteri, i loro dati si prestano ad essere aggregati, in particolare, per fasce demografiche (secondo i criteri fissati dal Ministero dell'interno) e per aree geografiche (sulla base della codifica Istat), consentendone anche una lettura per classi dimensionali e territoriali di enti.

I documenti analizzati comprendono, innanzitutto, ove disponibili, le Rpf 2022, siano esse integrate o meno nei rendiconti della gestione, prelevate dalla sezione "Amministrazione trasparente" dei siti web istituzionali in data 31/01/2024. Per approfondire alcuni aspetti, ivi compreso l'orientamento al valore pubblico in seno ai sistemi di programmazione, controllo e valutazione di questi enti, l'analisi considera, altresì, i Dup e i Piao 2022-24 nonché, per cogliere eventuali fenomeni evolutivi in atto, i Piao 2023-25 e, ove disponibili, i Piao 2024-26, pubblicati sui siti istituzionali o sull'apposito portale del Dfp alla data del 31/03/2024 (Tabella n. 2).

Tabella n. 2 - Documenti di programmazione e controllo analizzati

Documenti di programmazione e controllo analizzati							
Comuni	Aree	Fasce demografiche	Rpf	Dup	Piao		
Aosta	Nord-Ovest	< 100.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Torino	Nord-Ovest	500.000 - 1.000.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Genova	Nord-Ovest	500.000 - 1.000.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Milano	Nord-Ovest	> 1.000.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Venezia	Nord-Est	250.000 - 500.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Trento	Nord-Est	100.000 - 250.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Trieste	Nord-Est	100.000 - 250.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Bologna	Nord-Est	250.000 - 500.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Firenze	Centro	250.000 - 500.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Ancona	Centro	100.000 - 250.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Perugia	Centro	100.000 - 250.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Roma	Centro	> 1.000.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
L'Aquila	Sud	< 100.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Campobasso	Sud	< 100.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Bari	Sud	250.000 - 500.000 ab.	2021	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Napoli	Sud	500.000 - 1.000.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Potenza	Sud	< 100.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Catanzaro	Sud	< 100.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	2024-26
Cagliari	Isole	100.000 - 250.000 ab.	2022	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.
Palermo	Isole	500.000 - 1.000.000 ab.	2021	2022-24	2022-24	2023-25	n.d.

Elaborazione dell'autore

I suddetti documenti, con l'ausilio di un'apposita griglia di valutazione basata su selezionati criteri di codifica, sono stati sottoposti a un'analisi interpretativa del contenuto (Krippendorff, 1980; Weber, 1988; Losito, 1996; Neuendorf, 2002; Schreier, 2012), per verificare il livello e il tipo delle performance conseguite e l'eventuale orientamento al valore pubblico accolto dagli enti del campione.

Specificamente, per la determinazione del livello complessivo di performance conseguito da ciascun ente, è stato considerato il grado medio di raggiungimento degli obiettivi di performance organizzativa, registrando, altresì, i corrispondenti gradi minimo e massimo e la frequenza di quest'ultimo. Per il migliore

apprezzamento dei dati emersi, sono state analizzate, rilevandone numerosità e frequenza, le tipologie degli obiettivi (strategici, operativi e gestionali) e degli indicatori (secondo gli oggetti e i criteri-obiettivo di riferimento) definiti ai fini della misurazione e valutazione delle performance.

Per verificare l'orientamento al valore pubblico degli enti considerati, è stata in primo luogo effettuata, all'interno dei documenti acquisiti, una ricerca per parole chiave e, quindi, un'analisi approfondita del testo, al fine di individuare il modello all'occorrenza accolto. Per valutare l'effettività dell'orientamento al valore pubblico eventualmente dichiarato, sono stati considerati due complementari aspetti: (i.) l'esplicitazione, nei documenti di programmazione, degli obiettivi strategici funzionali alla creazione di valore pubblico e (ii.) la coerenza tra i contenuti dei documenti di programmazione e di controllo relativi allo stesso esercizio. In presenza di tali condizioni, l'orientamento al valore pubblico dichiarato, traducendosi in specifici risultati attesi e conseguiti, viene ritenuto sostanziale, mentre in loro assenza, essendo sterile e privo di contenuti concreti, viene ritenuto meramente formale, dando luogo ad un approccio adempimentale (Volpato, 1987; Anselmi et al., 1997; Donna, 2011; Liguori et al., 2014; Mussari, 2022).

Un primo dato che emerge riguarda il ritardo con cui alcuni enti adottano e pubblicano i documenti di programmazione e controllo: alla data del 31/01/2024 (ossia trascorsi sette mesi dal termine legale) due comuni (10%) non avevano ancora pubblicato la Rpf 2022; alla data del 31/03/2024 soltanto 10 comuni (50%) avevano già approvato e pubblicato il Piao 2024-26 (il cui formale e funzionale termine di approvazione sarebbe il 31/01, fatti salvi i consueti e talora reiterati differimenti, come quello disposto, per il 2024, con il d.m. 23/12/2023).

Dalle Rpf è possibile trarre i livelli complessivi delle performance organizzative realizzate nell'esercizio considerato dai comuni capoluogo regionali (Tabella n. 3).

In generale, questi enti paiono particolarmente performanti, con un grado medio di conseguimento degli obiettivi traggurati oltremodo elevato (94%), senza particolari differenze né per fasce demografiche, né per aree geografiche. Il comune più performante del campione risulta Bari, con una performance complessiva che sfiora il 100% (sebbene desumibile dalla Rpf 2021); quello meno performante Ancona, la cui performance complessiva si ferma all'87%.

Del tutto uniforme è il livello massimo di performance riferito a singoli obiettivi, che si attesta al 100% per tutti i comuni campione. Piuttosto differenziata risulta, invece, la frequenza di manifestazione di tale livello massimo, che va da un minimo del 13% (nel caso di Cagliari) ad un massimo di oltre il 99% (a Trieste), con un dato medio complessivo del 73% e valori variamente distribuiti per fasce demografiche e tendenzialmente crescenti con la latitudine sul piano geografico.

A sua volta differenziato è il livello minimo di performance riferito a singoli obiettivi, che varia dallo 0%, riscontrabile in 9 comuni considerati, all'84% di Potenza, con un dato medio del 31% e una distribuzione alquanto disomogenea sul piano tanto demografico quanto geografico. Tuttavia, per effetto della numerosità degli obiettivi perseguiti (*cf. infra*), gli scostamenti anche sensibili registrati influenzano solo marginalmente la performance complessiva. Infatti, con la sola

eccezione del comune di Ancona, in tutti gli enti che segnalano un livello minimo dello 0%, la performance complessiva non scende mai al di sotto del 90%.

Tabella n. 3 - Livelli di performance rilevati

Dati medi totali e per fascia/area	N. comuni	Livelli di performance rilevati			Frequenza livello massimo
		Performance realizzata	Livello minimo registrato	Livello massimo registrato	
Totale	20	94%	31%	100%	73%
<i>Fasce demografiche:</i>					
< 100.000 ab.	5	93%	39%	100%	62%
100.000 - 250.000 ab.	5	92%	16%	100%	72%
250.000 - 500.000 ab.	4	97%	50%	100%	89%
500.000 - 1.000.000 ab.	4	95%	20%	100%	79%
> 1.000.000 ab.	2	93%	32%	100%	57%
<i>Aree geografiche:</i>					
Nord-Ovest	4	95%	23%	100%	87%
Nord-Est	5	94%	19%	100%	83%
Centro	4	92%	30%	100%	73%
Sud	6	94%	47%	100%	64%
Isole	2	92%	40%	100%	43%

Elaborazione dell'autore

Considerando sia le Rpf che i corrispondenti Dup e Piao, è possibile verificare i relativi contenuti e, in particolare, le tipologie di obiettivi e indicatori utilizzati per misurare e valutare le performance conseguite; aspetto oltremodo interessante in considerazione del cospicuo livello di realizzazione rilevato.

Specificamente, le performance considerate si riferiscono agli obiettivi gestionali relativi alle unità organizzative dell'ente, assegnati ai dirigenti con il Piao, funzionalmente all'attuazione degli obiettivi operativi e strategici definiti nelle rispettive sezioni del Dup (Tabella n. 4).

La numerosità di tali obiettivi riflette la selettività dell'orientamento strategico (agli antipodi si trovano i comuni di Bologna e Napoli, rispettivamente focalizzati su 7 e 126 obiettivi strategici) e la segmentazione operativa (piuttosto differenziata sul piano tanto demografico quanto geografico) accolti dai singoli enti analizzati e, in termini gestionali, tende a crescere con le dimensioni e l'articolazione organizzativa degli stessi (il numero più elevato, pari a 978, riguarda il comune di Roma).

Complessivamente, si registra un numero medio di obiettivi strategici pari a 34, che cresce a 136 (con un rapporto di 4 a 1) per gli obiettivi operativi e a 271 (con un ulteriore rapporto di 2 a 1) per gli obiettivi gestionali.

I rispettivi coefficienti di variazione (o deviazione standard relativa) sono pari all'86%, al 104% ed al 93% e segnalano, per un verso, che il grado di selettività utilizzato dai singoli enti del campione per definire gli obiettivi di diverso tipo è relativamente omogeneo e, per altro verso, che le impostazioni accolte in proposito dai diversi comuni considerati risultano piuttosto differenziate.

Gli obiettivi, in specie gestionali, sono resi misurabili attraverso appositi indicatori di performance.

A livello complessivo e senza particolari differenziazioni demografiche o geografiche, in media si riscontrano 3 indicatori per ciascun obiettivo (con un minimo di 1 e un massimo di 6), cui, nel 60% dei casi, è attribuito uno specifico peso, a livello settoriale o generale di ente.

Tabella n. 4 - Tipologia degli obiettivi

Numero minimo, medio e massimo totale e per fascia/area	Tipologia degli obiettivi								
	Obiettivi strategici			Obiettivi operativi			Obiettivi gestionali		
	min	med	max	min	med	max	min	med	max
Totale	7	34	126	15	136	608	19	271	978
<i>Fasce demografiche:</i>									
< 100.000 ab.	11	25	46	48	109	242	55	127	242
100.000 - 250.000 ab.	8	28	46	15	105	271	19	158	462
250.000 - 500.000 ab.	7	19	33	44	99	256	93	167	245
500.000 - 1.000.000 ab.	32	73	126	89	294	608	255	532	734
> 1.000.000 ab.	13	21	28	23	34	44	224	601	978
<i>Aree geografiche:</i>									
Nord-Ovest	13	48	93	23	206	608	102	297	608
Nord-Est	7	29	46	47	119	271	111	226	462
Centro	10	28	46	44	108	256	90	355	978
Sud	10	36	126	44	139	347	55	226	734
Isole	8	20	32	15	74	133	19	276	532

Elaborazione dell'autore

Gli indicatori sono classificabili, in particolare, sulla base degli oggetti (input, processi, output, outcome) e dei criteri-obiettivo (efficacia quantitativa e qualitativa, efficienza tecnica ed economica) di riferimento (Tabella n. 5).

In generale, i processi rappresentano gli oggetti maggiormente osservati (46,6%), avendo soprattutto riguardo alle fasi dei procedimenti amministrativi completate e ai relativi tempi di attuazione. Seguono, sotto questo profilo di analisi, gli output (18,5%), ossia le opere e gli interventi realizzati nonché le prestazioni e i servizi erogati, e, quindi, gli input (7,8%), ovvero le risorse finanziarie, strumentali ed umane dedicate. Pressoché assenti, se si escludono i casi di Venezia e Trento, risultano gli outcome (0,9%), in termini di impatto delle politiche perseguite.

Sul piano demografico, la maggiore considerazione dei prodotti e dei loro effetti si riscontra nella fascia dimensionale più grande (oltre 1 milione di abitanti) e, soprattutto, in quelle intermedie (da 100.000 a 500.000 abitanti). Sul piano geografico, un'analogha attenzione cresce muovendo verso nord e verso est.

Passando ai criteri-obiettivo, complessivamente l'efficacia prevale sull'efficienza. In particolare, l'efficacia quantitativa (15,6%), in termini di rapporto tra output erogati e output programmati (interna) o richiesti (esterna), è più frequente

dell'efficacia qualitativa (5,7%), misurata attraverso indagini di citizen/customer satisfaction ovvero in termini di incidenza di ritardi o altre difformità, reclami e contenziosi. Seguono l'efficienza tecnica (2,7%), determinata per rapporto tra quantità di input impiegati e di output realizzati, e, da ultimo, l'efficienza economica (2,1%), data dal costo unitario degli interventi o servizi prodotti.

Questa distribuzione si riscontra in tutte le classi demografiche e geografiche, sebbene l'attenzione all'efficienza tenda a crescere al diminuire delle dimensioni degli enti (o viceversa) e risulti più pronunciata nei comuni del Nord-Ovest.

Tabella n. 5 - Tipologia degli indicatori

Tipologia degli indicatori di performance								
Incidenza media totale e per fascia/area	Oggetti di riferimento				Criteri-obiettivo			
	input	processi	output	outcome	efficacia quant.	qual.	efficienza tecnica	econom.
Totale	7,8%	46,6%	18,5%	0,9%	15,6%	5,7%	2,7%	2,1%
<i>Fasce demografiche:</i>								
< 100.000 ab.	8,9%	44,5%	13,7%	0,0%	16,5%	3,8%	6,7%	5,8%
100.000 - 250.000 ab.	8,3%	49,6%	20,2%	0,7%	12,1%	6,1%	1,3%	1,7%
250.000 - 500.000 ab.	6,7%	32,1%	23,2%	3,8%	21,2%	9,6%	2,2%	1,1%
500.000 - 1.000.000 ab.	7,9%	60,2%	15,2%	0,0%	11,8%	3,8%	0,9%	0,1%
> 1.000.000 ab.	5,7%	46,4%	23,0%	0,0%	18,9%	5,1%	0,8%	0,1%
<i>Aree geografiche:</i>								
Nord-Ovest	4,7%	56,8%	11,0%	0,0%	16,5%	2,2%	7,4%	1,4%
Nord-Est	8,3%	39,9%	24,2%	4,7%	15,0%	5,1%	1,0%	1,7%
Centro	8,1%	39,9%	20,2%	0,0%	20,1%	8,6%	2,2%	0,9%
Sud	8,2%	49,2%	19,0%	0,0%	13,5%	5,1%	1,1%	4,0%
Isole	11,4%	45,5%	16,8%	0,0%	12,9%	9,6%	2,5%	1,4%

Elaborazione dell'autore

Infine, dall'esame delle Rpf e dei corrispondenti documenti di programmazione nonché dei Piao elaborati successivamente (prescindendo, peraltro, dai Piao 2024-26, in considerazione del ridotto numero disponibile, come riportato in Tabella n. 2), è possibile desumere, anche nella sua dinamica evolutiva, la considerazione del valore pubblico, quale espressione delle performance istituzionali (Tabella n. 6).

In realtà, a valere sull'esercizio 2022, soltanto un esiguo numero di capoluoghi regionali (3, con un'incidenza complessiva del 15% sul totale) ha fatto sostanziale riferimento alla creazione di valore pubblico nei propri documenti di programmazione e controllo: Milano, Venezia e Trento. Infatti, questi enti hanno formulato specifici obiettivi di valore pubblico in seno al Dup e/o al Piao 2022-24, procedendo alla loro rendicontazione nella Rpf 2022. La parte prevalente degli altri enti considerati (15, con un'incidenza del 75%) ha inserito un richiamo meramente formale al valore pubblico nel Dup o nel Piao 2022-24, senza definire specifici obiettivi e senza darne, nella maggior parte dei casi (12, con un'incidenza del 60%), alcun riscontro nella Rpf 2022 (con le sole eccezioni di Bologna, Firenze e Roma).

Nell'esercizio successivo, il quadro di riferimento migliora sensibilmente e in modo progressivo al crescere della latitudine, atteso che il 70% dei comuni campione inserisce esplicitamente il valore pubblico nel Piao 2023-25, declinandolo negli obiettivi strategici perseguiti. L'effettività di tali approcci sarà tuttavia verificabile soltanto dopo l'approvazione delle Rpf 2023, anche perché, nella maggior parte dei casi, si tratta di una mera rilettura di predefiniti obiettivi di mandato e indirizzi strategici e non di una loro riformulazione in vista della creazione di valore pubblico. Permane, comunque, un 25% di enti che si limita a richiamare formalmente il valore pubblico (con la sola eccezione del comune di Ancona), senza tuttavia definirne il contributo proveniente dalle strategie perseguite e, quindi, senza inserirlo sostanzialmente nel proprio orientamento strategico.

Tabella n. 6 - Considerazione del valore pubblico

Considerazione del valore pubblico nei documenti di programmazione e controllo						
Dati medi totali e per fascia/area	Rpf 2022		Piao 2022-24		Piao 2023-25	
	sostanziale	formale	sostanziale	formale	sostanziale	formale
Totale	15%	15%	15%	75%	70%	25%
<i>Fasce demografiche:</i>						
< 100.000 ab.	0%	0%	0%	80%	60%	40%
100.000 - 250.000 ab.	20%	0%	20%	60%	80%	0%
250.000 - 500.000 ab.	25%	50%	25%	75%	75%	25%
500.000 - 1.000.000 ab.	0%	0%	0%	100%	50%	50%
> 1.000.000 ab.	50%	50%	50%	50%	100%	0%
<i>Aree geografiche:</i>						
Nord-Ovest	25%	0%	25%	75%	100%	0%
Nord-Est	50%	25%	50%	50%	100%	0%
Centro	0%	50%	0%	75%	75%	0%
Sud	0%	0%	0%	80%	33%	67%
Isole	0%	0%	0%	100%	50%	50%

Elaborazione dell'autore

Tutti gli enti che definiscono esplicitamente il valore pubblico lo declinano, coerentemente, ma con alcune differenziazioni, nelle dimensioni di benessere economico, sociale ed ambientale. Quest'ultima è talora qualificata "ambientale e territoriale" (nei casi di Trento e Trieste). Tuttavia, è la dimensione sociale a registrare la maggiore varietà definitoria o di articolazione: a volte, pur nella sua unitarietà, è denominata "personale e socio-culturale" (a Genova e Milano); altre volte, viene affiancata dalla dimensione "sanitaria" (ad Aosta, Firenze e Roma) oppure dalla "sicurezza urbana", dal "benessere educativo e sportivo" e da "cultura e turismo" (a Perugia); altre volte ancora, viene distinta in "a favore dei cittadini", "sociale", "assistenziale" ed "educativa" (a Venezia) o in "a favore dei cittadini", "sociale", "educativa" e "culturale" (a Trento).

In ogni caso, risultano significative, per la loro innovatività ed originalità, le esperienze dei tre capoluoghi regionali precursori.

In particolare, il comune di Trento, per ogni obiettivo strategico inserito nel Dup, mediante appositi indicatori, di cui sono definiti la baseline, il target e il livello realizzato, misura il relativo impatto, declinato nelle varie dimensioni di analisi. Alla media, per ciascun obiettivo, dei suddetti indicatori, corrisponde il valore pubblico di partenza, atteso e creato.

Il modello accolto dal comune di Venezia è simile, ma ulteriormente strutturato, facendo riferimento agli obiettivi operativi del Dup, associati, per un verso, alle missioni in cui si articola il bilancio dell'ente e, per altro verso, agli Sdg dell'Agenda Onu 2030, i quali presentano il vantaggio di consentire confronti interistituzionali.

La metodologia definita dal comune di Milano, che richiama a sua volta gli Sdg, si differenzia dalle precedenti, attraverso la definizione di una specifica matrice del valore pubblico, articolata in tre dimensioni (economica, personale e socio-culturale, ambientale) e quattro driver (semplificazione, digitalizzazione, piena accessibilità, pari opportunità). Il pregio di questa impostazione consiste nella possibilità di esprimere il valore pubblico atteso e creato non solo in relazione a singoli obiettivi, ma, per aggregazioni successive, con riferimento a ciascuna delle dimensioni individuate e a livello complessivo.

Anche nelle esperienze degli altri enti che, a partire dal Piao 2023-25, hanno definito esplicitamente il valore pubblico perseguito, si ritrova diffusamente il riferimento agli Sdg o al Bes (è il caso di Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Perugia, Torino e Trieste).

In quest'ambito, è degno di nota il modello sviluppato dal comune di Genova, in quanto incorpora un'originale matrice del valore pubblico, che considera, oltre alle tre dimensioni già accolte dal comune di Milano, tre asset (*Grey* - sviluppo innovativo di infrastrutture, reti e comunicazioni, *Green* - cambiamenti climatici e rigenerazione urbana, *Soft* - impatti economici, community/imprese); associando gli obiettivi operativi del Dup alle varie celle della matrice, viene espresso il valore pubblico corrispondente a ciascun obiettivo e, per aggregazioni orizzontali e verticali, a ogni asset e dimensione nonché a livello complessivo.

4. Considerazioni critiche e proposte di miglioramento

Gli esiti della verifica empirica possono essere letti, analizzati e interpretati alla luce sia delle indicazioni provenienti dalla letteratura in materia, sia dell'evoluzione normativa dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali. Attraverso questa disamina è possibile cercare di rispondere a due articolate domande di ricerca: innanzitutto, (1.a) quale tipologia di performance emerga dai sistemi di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali e, correlatamente, (1.b) se e quale orientamento al valore pubblico venga accolto da questi enti; altresì, (2.a) quali punti di forza e di debolezza caratterizzino i suddetti contenuti dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali e,

conseguentemente, (2.b) quali interventi di razionalizzazione siano individuabili, al fine di migliorarne la qualità.

Partendo dal primo aspetto considerato, l'analisi delle Rpf evidenzia che i comuni capoluogo regionali presentano performance particolarmente elevate, con un grado medio di raggiungimento degli obiettivi traggurati del 94% (compreso tra un minimo dell'87% e un massimo del 100%) e un'incidenza media degli obiettivi pienamente raggiunti del 73% (a sua volta compreso tra un minimo del 13% e un massimo del 99%).

Queste performance, sul piano della composizione, sono il frutto di articolate tipologie sia di obiettivi che di indicatori, che ne riflettono la multidimensionalità orizzontale e verticale.

In particolare, gli obiettivi, in conformità alla disciplina in materia, sono graduati, presso la generalità dei comuni campione, in strategici, operativi e gestionali. Tra questi emerge un relativo allineamento e bilanciamento, con, in media, 2 obiettivi gestionali per ogni obiettivo operativo e 4 obiettivi operativi per ogni obiettivo strategico. Nondimeno, l'estrema varietà del numero di obiettivi di diverso tipo definiti dagli enti considerati (da 7 a 126 obiettivi strategici, da 15 a 608 obiettivi operativi e da 19 a 978 obiettivi gestionali) riflette impostazioni sensibilmente differenti sotto il profilo della loro selettività.

A loro volta, gli indicatori utilizzati per misurare le performance organizzative sono riconducibili alla pluralità di oggetti (input, processi, output e outcome) e criteri-obiettivo (efficacia quantitativa e qualitativa ed efficienza tecnica ed economica) di riferimento. I processi rappresentano l'oggetto maggiormente misurato (con un'incidenza media del 46,6%), seguiti dagli output (18,5%), dagli input (7,8%) e, da ultimo, dagli outcome (0,9%), peraltro trascurati dal 90% degli enti considerati. Complementarmente, tra i criteri-obiettivo, l'efficacia sia quantitativa (15,6%) che qualitativa (5,7%) prevale sull'efficienza tecnica (2,7%) e, soprattutto, economica (2,1%). La ponderazione degli indicatori e dei relativi obiettivi, operata dal 60% dei capoluoghi regionali, ne determina la rilevanza e il grado di priorità.

Dall'analisi delle Rpf e dei corrispondenti Dup e Piao emerge l'orientamento al valore pubblico dei comuni campione.

Nell'esercizio 2022, solo il 15% di tali enti ha fatto sostanziale riferimento al valore pubblico, formulando in sede previsionale e rendicontando a consuntivo specifici obiettivi finalizzati alla sua creazione. Nel contempo, il 75% dei capoluoghi regionali si è limitato a inserire formali richiami al valore pubblico nei propri documenti di programmazione, senza definire specifici obiettivi volti alla sua creazione e, per lo più (60%), senza darne riscontro nei documenti di controllo. Residua un 10% di enti che ha del tutto trascurato l'argomento.

La situazione migliora nell'esercizio successivo, in quanto il 70% dei comuni considerati ha inserito esplicitamente il valore pubblico nel Piao 2023-25, formulando gli obiettivi funzionali alla sua creazione. Permane, tuttavia, un 25% di enti che accoglie un approccio meramente formale e un 5% di enti che non considera il tema.

Ove espressamente definito, il valore pubblico viene declinato nelle sue complementari dimensioni economica, sociale ed ambientale, talora (nel 45% dei casi) riformulate in modo più articolato ed originale.

Sebbene la parte prevalente degli aspetti analizzati, a partire dal livello delle performance e dalla selettività degli obiettivi, in specie strategici, non presenti distribuzioni sensibilmente differenziate per classi demografiche e geografiche, è possibile notare, in particolare, come l'attenzione agli output, agli outcome e al valore pubblico tendenzialmente cresca all'aumentare delle dimensioni degli enti e spostandosi verso nord e verso est.

La riportata caratterizzazione dei contenuti dei documenti di programmazione e controllo dei comuni capoluogo regionali consente, tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla letteratura e dell'evoluzione della normativa in materia, di individuarne i punti di forza e di debolezza e le loro determinanti.

Quello che emerge è un quadro in chiaro-scuro.

Tra le luci sono in particolare annoverabili: l'ampia diffusione, presso i comuni considerati, di strutturati sistemi di programmazione, controllo e valutazione delle performance; la correlazione, in seno a tali sistemi, tra obiettivi strategici, operativi e gestionali; l'utilizzo di articolati set di indicatori-chiave di performance; la crescente attenzione alla creazione di valore pubblico.

Tuttavia, non mancano le ombre, tra cui il ritardo con cui vengono frequentemente predisposti i documenti di programmazione e, a volte, di controllo e la talora eccessiva numerosità e ridotta significatività sia degli obiettivi che dei relativi indicatori.

Questi punti di debolezza mettono in discussione l'effettività di almeno parte dei punti di forza.

La ritardata approvazione dei documenti di programmazione e controllo, anche qualora conforme a proroghe concesse dal legislatore, ne riduce l'efficacia e l'accountability, rendendone dubbia la stessa natura di autentici strumenti di governo e direzione degli enti locali (Volpato, 1987; Deidda Gagliardo, 2002; Borgonovi, 2005; Nisio et al. 2013).

L'eccessiva numerosità degli obiettivi (a partire dalle decine di obiettivi strategici talora formulati) e dei relativi indicatori rischia di rivelarsi ad un tempo dispersiva, dispendiosa e ambigua rispetto alle priorità perseguite o alle performance realizzate, limitando, anche in questo caso, l'utilità direzionale e informativa dei documenti di programmazione e controllo (Hood, 1991; Pollitt, Bouckaert, 2000; Bryson, 2018; Cepiku, 2018; Oppi et al., 2022).

A sua volta, il livello, particolarmente elevato, delle performance conseguite suscita perplessità, in specie rispetto al carattere sfidante di obiettivi e indicatori, essenziale per la funzionalità dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione (Bouckaert, 1995; Hatry, 1999; Van Doren et al., 2012).

Questo esito della verifica empirica conferma, come già emerso in letteratura, che la genesi ed alcune scelte della normativa riguardante il sistema di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali influiscono, con effetti di segno alterno, non solo sui contenuti, ma anche sui livelli delle performance rilevate.

Per un verso, la strutturazione del sistema a partire dalla valutazione di dirigenti e dipendenti, prevista dal d.lgs. 29/1993 e dai conseguenti Ccnl, ha verosimilmente avuto conseguenze di diverso segno: pur avendo incentivato la tempestiva introduzione e diffusione dei necessari metodi e strumenti (senza i quali non si sarebbero potute legittimamente corrispondere al personale le componenti premianti del trattamento economico accessorio) e risultando necessaria per favorire il coinvolgimento, l'impegno e la motivazione delle risorse umane (Mussari, Ruggiero, 2010; Spano, Asquer, 2011), pare avere condizionato in senso adempimentale e difensivo l'impostazione dei documenti di programmazione (Mussari, 2022), a scapito dell'effettività e della natura direzionale dell'azione di controllo (Bouckaert, Peters, 2002), generando anche confusione tra misurazione e valutazione delle performance (Ruffini, 2013).

Per altro verso, l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti dei referti del controllo di gestione (previsto dall'art. 198-bis del d.lgs. 267/2000) e, più in generale, l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale dei principali documenti di programmazione e controllo (introdotto dal d.lgs. 150/2009 ed ampliato dal d.lgs. 33/2013) possono, a loro volta, indurre effetti di segno opposto: da un lato, favoriscono la trasparenza, la verificabilità e, quindi, l'accountability dei singoli enti locali, come la verifica empirica dimostra (Osborne, Gaebler 1992; Hood, Heald, 2006); dall'altro, possono piegare i presupposti del controllo direzionale (dalla definizione di obiettivi sfidanti sino alla determinazione di possibili scostamenti tra performance conseguite e attese) ad esigenze di immagine (dell'ente e dei suoi organi di governo e direzione) o anche solo di formale conformità normativa (Prat, 2005; Hood, 2006 e 2007; Hamblin, 2007; Van De Walle, Roberts, 2008; Van Doren, Thijs, 2010; Bigoni, 2013; Marasca, Gatti, 2020).

Con specifico riferimento all'aspetto più innovativo, rappresentato dal valore pubblico, l'estremamente raro ricorso a indicatori di outcome per la misurazione delle performance organizzative rende poco credibile l'attenzione ad esso dichiarata, se non altro in termini di reale propensione e tensione alla sua creazione. Infatti, sebbene il riferimento ai parametri relativi al Bes o agli Sdg resi disponibili dall'Istat favorisca la misurazione del valore pubblico, quale espressione delle performance istituzionali, la prevalente misurazione delle performance organizzative attraverso indicatori di processo, focalizzati all'interno degli enti, anziché indicatori di output, efficacia, efficienza e outcome, espressivi degli esiti dell'attività, suscita perplessità sugli obiettivi concretamente perseguiti e sull'allineamento strategico tra i diversi tipi di performance. In sostanza, pare ancora carente una visione di sintesi, necessaria per coordinare e sistematizzare la gestione delle performance verso la creazione di valore pubblico, collegando tra loro, in modo bidirezionale, le performance individuali, organizzative e istituzionali (Valotti, 2005; Talbot, 2010; Van Dooren et al., 2010; Gobbo et al., 2016).

Del resto, sebbene si tratti di un concetto lungamente e ampiamente trattato in letteratura, il solo recente recepimento del valore pubblico nel quadro normativo di riferimento (ad opera del d.l. 80/2021), unitamente alla sua complessità, multidimensionalità e soggettività (Moore, 1995 e 2013; Deidda Gagliardo, 2002 e 2015; Bozeman, 2007; Ziruolo, 2008; Spano, 2009 e 2014), ne spiega la tardiva,

parziale e non sempre appropriata considerazione e integrazione nei sistemi di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali. Le amministrazioni pubbliche, infatti, tendono ad innovare i propri metodi e strumenti gestionali solo a seguito di interventi legislativi (Anselmi, 1995; Pollitt, Bouckaert, 2000; Borgonovi, 2005; Nisio et al., 2012). Sotto questo profilo, l'intercorsa evoluzione normativa risulta apprezzabile, avendo favorito, da ultimo, l'attenzione al valore pubblico da parte degli enti considerati. Tuttavia, come gli esiti della verifica empirica dimostrano, il rischio dell'accoglimento di approcci meramente formali risulta elevato, in quanto l'intervento del legislatore non garantisce l'innovazione culturale, essenziale per l'efficace attuazione del cambiamento (Halachmi, 2005).

Un'analoga considerazione critica riguarda il marginale ricorso ad indicatori di efficienza tecnica ed economica, addebitabile alla pressoché totale assenza, presso gli enti locali, di sistemi di contabilità analitica (Guthrie et al., 2005; Lapsley et al., 2009). Sebbene già il d.lgs. 29/1993 prevedesse la rendicontazione di costi e rendimenti, la mancata attuazione, negli enti locali, del d.lgs. 279/1997, che delineava una contabilità analitica per centri di costo, non ne ha favorito l'introduzione. Al ruolo centrale assegnato alla contabilità finanziaria anche in seno all'armonizzazione contabile recata dal d.lgs. 118/2011, consegue la scarsa attenzione sinora dedicata dagli enti locali alla dimensione economica della gestione (Buccoliero et al., 2005; Anessi Pessina, Steccolini, 2007; Manes Rossi, Caperchione, 2018). Rispetto all'orientamento al valore pubblico, si tratta di una carenza rilevante, in quanto limita la possibilità di sua effettiva determinazione, preventiva e consuntiva, non consentendo di rapportare tra loro costi e benefici (Moore, 2014; Spano, 2014).

Gli accennati punti di debolezza sono aggravati dalle modifiche, più o meno significative, frequentemente introdotte dal legislatore (*cf.* la Tabella n. 1, che, peraltro, riporta soltanto le principali norme via via emanate in materia). Queste modifiche, obbligando gli enti a rincorrere le novità normative, ostacolano il consolidamento (anche) dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione (Ricci, 2012; Del Gesso, 2013). Il che è oltretutto accentuato dal generico riferimento della normativa considerata ad una platea di enti molto ampia e variegata sotto molteplici profili, a partire da quello dimensionale, ma, più in generale, delle risorse e competenze disponibili (Gobbo et al., 2016). La conseguenza è che gli enti caratterizzati da una solida e diffusa cultura manageriale possano trovare nelle norme in materia utili indicazioni per un'efficace impostazione del proprio sistema di controllo (Hinna, Marcantoni, 2011), ma che gli enti che ne sono privi, in assenza di supporti e condizioni abilitanti, finiscano per accogliere un'impostazione adempimentale, dimostrando un solo formale rispetto alla disciplina pro tempore vigente (Volpato, 1987; Anselmi et al., 1997; Borrello, Zanela, 2002; Anselmi, 2005; Donna, 2011; Pavan, 2011; Liguori et al., 2014; Mussari, 2022).

In presenza di un sistema di programmazione, controllo e valutazione oltremodo strutturato e complesso, si tratta di una criticità rilevante, in quanto, a fronte della sua inevitabilmente elevata onerosità, rischiano di non esserne colti i benefici, in termini di progressivo miglioramento delle performance, in ultima istanza di valore

pubblico, che altrimenti sarebbero possibili, giustificandone l'introduzione e l'utilizzo (Van Dooren et al., 2010).

Tenendo conto delle considerazioni critiche svolte, è possibile avanzare alcune proposte di miglioramento, a livello sia di sistema che di singoli enti locali.

Al d.l. 80/2021, unitamente ai successivi decreti attuativi, va riconosciuto il merito di avere introdotto il Piao, suggerendo l'accoglimento di una logica integrata nella programmazione delle amministrazioni pubbliche e prevedendo l'esplicito riferimento al valore pubblico atteso (Deidda Gagliardo, Saporito, 2021). Nondimeno, quest'ultimo, in considerazione della sua stretta correlazione con le missioni istituzionali e gli indirizzi strategici perseguiti, meriterebbe, innanzitutto, di trovare considerazione nel Dup, venendo definito nella sezione strategica e declinato in quella operativa, come peraltro già avviene presso gli enti più proattivi del campione considerato.

La natura multidimensionale (economica, sociale, ambientale) del valore pubblico (Ziruolo, 2008; Spano, 2009; Deidda Gagliardo, 2015), amplificata dalla numerosità e varietà delle funzioni degli enti locali (Borgonovi, 2005) nonché dalla pluralità ed eterogeneità degli stakeholder e dei loro interessi (Bryson et al., 2014), rende opportuno l'accoglimento e l'esplicitazione, da parte di ogni amministrazione, di uno specifico modello di valore pubblico, espressivo degli impatti attesi, delle strategie perseguite e dei programmi operativi funzionali alla sua creazione, come altresì riscontrato nell'ambito delle più interessanti tra le esperienze analizzate.

Su tale base, nel Piao potrebbe essere delineato il collegamento funzionale tra gli obiettivi gestionali e quelli operativi e strategici, rendendo effettivo e trasparente l'orientamento dell'amministrazione alla creazione di valore pubblico e l'apporto richiesto alle varie unità organizzative, ai relativi responsabili ed alla generalità delle risorse umane. Conseguentemente, la misurazione e valutazione delle performance contenuta nella Rpf potrebbe a sua volta risultare più sostanziale e rilevante, esprimendo il concorso individuale, delle singole unità organizzative e dell'ente nel suo complesso al valore pubblico creato. Un utile contributo, tanto culturale quanto metodologico, potrebbe provenire, lungo l'intero ciclo di gestione delle performance, da organismi di valutazione effettivamente indipendenti e dotati delle necessarie competenze e professionalità (Gobbo et al. 2016).

Sebbene le singole amministrazioni possano tenere conto di quanto precede già sulla base dell'attuale disciplina in materia, uno specifico intervento normativo, che prescriva l'esplicitazione già nel Dup del valore pubblico atteso ed il ricorso, anche presso gli enti locali, ad Oiv selezionati dall'apposito elenco nazionale, sarebbe auspicabile, per favorirne la generale applicazione.

Analoga considerazione vale per l'opportuna attivazione, (anche) da parte degli enti locali, di strumenti di contabilità analitica, a supporto della determinazione dell'efficienza e dell'economicità della gestione. In questo caso, peraltro, l'occasione è favorita dall'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale per tutte le amministrazioni pubbliche, prevista entro il 2026 dalla riforma 1.15 del Pnrr (Benfante et al., 2024), di cui l'art. 10, commi 3 ss., del recente d.l. 113/2024 ha avviato la fase pilota.

Nondimeno, l'intervento normativo, da solo, non risulta sufficiente all'efficace attuazione della desiderata innovazione dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione. Si rendono infatti necessarie molteplici condizioni abilitanti (Donna, 2011; Nisio et al., 2013; Deidda Gagliardo, Saporito, 2021), tra cui rientrano la governance del processo di cambiamento, il coinvolgimento delle risorse umane, la diffusione della cultura manageriale pubblica, l'appropriata impostazione di metodi e strumenti, il supporto tecnologico ad essi funzionale, l'adeguata disponibilità di risorse finanziarie. Ai fini dell'approntamento di tali condizioni, oltre all'indispensabile iniziativa dei singoli enti locali, un impulso significativo può provenire dal ruolo di regia assegnato al Dfp. Quest'ultimo, opportunamente in collaborazione con le associazioni rappresentative (Anci, Upi, Uncem) e con il coinvolgimento della Sna e del Formez, e tenendo conto delle specificità, ma anche delle differenze che caratterizzano gli enti locali, potrebbe elaborare linee guida applicative settoriali, sviluppare kit metodologici, organizzare percorsi formativi e di accompagnamento, facilitare l'attivazione di comunità di pratica, stimolare iniziative di benchmarking, promuovere premi per la qualità dei documenti di programmazione, controllo e valutazione.

5. Conclusioni

Nel presente lavoro si è cercato di rispondere a due articolate domande di ricerca riguardanti, l'una, le performance emergenti dai sistemi di programmazione, controllo e valutazione degli enti locali e l'orientamento al valore pubblico dagli stessi eventualmente accolto e, l'altra, i punti di forza e di debolezza caratterizzanti tali sistemi e gli interventi di razionalizzazione utilmente individuabili.

A tal fine, si è proceduto, innanzitutto, alla ricognizione e analisi della più autorevole letteratura dedicata all'evoluzione delle amministrazioni pubbliche, in specie locali, e dei loro sistemi di programmazione, controllo e valutazione e, altresì, delle principali norme progressivamente introdotte dal nostro legislatore in materia. Su tale base, è stata effettuata una verifica empirica riguardante l'impostazione e i contenuti dei documenti di programmazione e controllo (Dup, Piao e Rpf) elaborati dai comuni capoluogo regionali.

L'analisi svolta ha consentito di caratterizzare le performance e l'orientamento al valore pubblico di questi enti e di far emergere alcune luci ed ombre in materia. All'ampia diffusione di strutturati sistemi di programmazione, controllo e valutazione, alla correlazione, al loro interno, tra obiettivi strategici, operativi e gestionali, all'utilizzo di articolati set di indicatori-chiave di performance ed alla crescente attenzione alla creazione di valore pubblico si contrappongono i ritardi con cui vengono spesso predisposti i documenti di programmazione e controllo, l'eccessiva numerosità di obiettivi e indicatori e la ridotta significatività di entrambi, che paiono, per lo più, poco sfidanti e non tali da riflettere l'allineamento strategico tra performance istituzionali, organizzative e individuali.

Per rendere più significativo e sostanziale l'orientamento strategico alla creazione di valore pubblico, si è suggerito di prevederne la considerazione,

esplicitando il modello accolto e definendone in modo appropriato obiettivi e indicatori, già in seno al Dup, oltre che nel Piao, anche con il contributo di selezionati Oiv, preferibilmente attraverso uno specifico intervento normativo.

Un'analoga indicazione riguarda lo sviluppo, anche presso gli enti locali, di strumenti di contabilità economica analitica, ai fini del migliore presidio dell'efficienza e dell'economicità della gestione, cogliendo l'occasione offerta dalla riforma 1.15 del Pnrr.

Da ultimo, non per importanza, si è sottolineata la necessità di predisporre le condizioni abilitanti, ivi comprese in particolare quelle di natura culturale, indispensabili per l'efficace ed effettiva, non meramente formale, innovazione dei sistemi di programmazione, controllo e valutazione. In quest'ambito, oltre all'indispensabile iniziativa dei singoli enti locali, un contributo significativo può essere offerto dal Dfp, appunto chiamato a presidiare i sistemi di misurazione e valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche.

L'analisi svolta presenta tuttavia due limiti, che rappresentano anche opportunità di futuro sviluppo della ricerca.

Il primo riguarda l'estensione temporale dell'analisi, riferita ai documenti di programmazione, controllo e valutazione predisposti a partire dal 2022, primo esercizio successivo all'emanazione del d.l. 80/2021, con cui è stato introdotto il Piao e prevista la considerazione, al suo interno, del valore pubblico. La ripetizione dell'analisi, con riguardo alle Rpf successive, potrà consentire di verificare la progressiva diffusione, l'effettivo radicamento e il sostanziale miglioramento (o meno) della misurazione e valutazione delle performance di valore pubblico da parte degli enti locali considerati.

Il secondo limite riguarda il campione considerato, che, per quanto relativamente circoscritto, pare sufficientemente rappresentativo delle maggiori città italiane, ma non tale da risultare significativo rispetto agli enti locali minori (quelli con meno di 20.000 abitanti incidono numericamente per il 93% e in termini di popolazione per il 47%). La limitata dotazione di risorse e competenze e la ridotta complessità gestionale e organizzativa di questi ultimi si riflettono, verosimilmente, ma con effetti potenzialmente alterni, anche sui loro sistemi di programmazione, controllo e valutazione. L'effettuazione di una specifica analisi riferita a questi enti potrà consentire di verificare i caratteri dei loro sistemi di misurazione e valutazione delle performance ed il loro orientamento alla creazione di valore pubblico.

Bibliografia

- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- Ammons, D. N. (2001). *Municipal benchmarks. Assessing local performance and establishing community standards*. Sage Publications.
- Anessi-Pessina, E., & Steccolini, I. (2007). Effects of budgetary and accruals accounting coexistence: evidence from Italian local governments. *Financial*

- Accountability & Management*, 23(2), 113-131. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2007.00422.x>
- Anselmi, L. (1995). *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il "percorso aziendale"*. Giappichelli.
- Anselmi, L. (2005). *Principi e metodologie economico-aziendali per gli enti locali. L'azienda comune*. Giuffrè.
- Anselmi, L., Del Bene, L., Donato, F., Giovanelli, L., Marinò, L., & Zuccardi Merli, M. (1997). *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*. Maggioli.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>
- Benfante, G., Mozzoni, I., & Ferretti, M. (2024). The path toward accrual accounting in the public sector from the perspective of Italian municipalities. *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy*, 25(1), 40-66. <https://doi.org/10.60154/jaapp.2024.v25n1p40>
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). *Public value: theory and practice*. Macmillan.
- Berman, E. M., & Hijal-Moghrabi, I. (2022). *Performance and Innovation in the Public Sector. Managing for Results*. Routledge.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Bianchi, C. (2012). Enhancing performance management and sustainable organizational growth through system-dynamics modelling. In Grösser, S., & Zeier, R. *Systemic management for intelligent organizations*. Springer.
- Bigoni, M. (2013). *Il performance measurement negli enti locali. Strumenti innovativi nella prospettiva economico-aziendale*. Giuffrè.
- Borgonovi, E. (2005). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Egea.
- Borrello, I., & Zanela, P. (2002). Gli enti locali. In Natalini, A. *L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*. Mipa-Istat.
- Bouckaert, G. (1995). Improving performance measurement. In Halachmi, A., & Bouckaert, G. *The enduring challenges in Public Management: surviving and excelling in a changing world*. Jossey-Bass Publishers.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance. International Comparisons*. Routledge.
- Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002). Performance measurement and management. The Achilles' heel in administrative modernization. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 359-362. <https://doi.org/10.2307/3381129>
- Boyne, G., & Gould-Williams, J. (2003). Planning and performance in public organizations. *Public Management Review*, 5(1), 115-132. <https://doi.org/10.1080/146166702200002889>
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- Buccoliero, L., De Nardi, F., Nasi, G., & Steccolini, I. (2005). L'implementazione della contabilità economico-patrimoniale negli enti locali italiani: i risultati di

- un'indagine empirica. *Azienda Pubblica*, 18(4), 591-614. https://www.aziendapubblica.it/articolo_digital/dettaglio/luca-buccoliero-fabio-de-nardi-greta-nasi/limplementazione-della-contabilita-economico-patrimoniale-negli-enti-locali-italiani-i-risultati-di-unindagine-empirica-azp_2005_4_32_55-166.html
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations*. John Wiley and Sons.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance. *Public Administration Review*, 74(4), 445-446. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Caldarelli, A., Spanò, R., Ferri, L., & Casciello, R. (2020). Accounting change in public sector. Towards an integrated interpretation. *Management Control*, 1, 11-34. <https://doi.org/10.3280/maco2020-001002>
- Cardillo, E., & Ruggeri, D. (2016). Performance measurement innovations in the organizational routines: theoretical insights and empirical evidences from an Italian local government. In Marchi, L., Lombardi, R., & Anselmi, L. *Il governo aziendale tra tradizione e innovazione*. Franco Angeli.
- Cepiku, D. (2005). Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.? *Azienda Pubblica*, 18(1), 105-131. https://www.aziendapubblica.it/articolo_digital/dettaglio/denita-cepiku/governance-riferimento-concettuale-o-ambiguita-terminologica-nei-processi-di-innovazione-della-pa-azp_2005_1_99_125-127.html
- Cepiku, D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Egea.
- Cepiku, D., Hinna, A., Scarozza, D., & Bonomi Savignon, A. (2016). Performance information use in public administration: an exploratory study of determinants and effects. *Journal of Management & Governance*, 21(4), 963-991. <https://doi.org/10.1007/s10997-016-9371-3>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). New public management: the effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3(1), 73-94. <https://doi.org/10.1080/14616670010009469>
- Coats, D., & Passmore, E. (2008). *Public value: the next steps in public service reform*. Work Foundation.
- Cole, M., & Parston, G. (2006). *Unlocking public value: a new model for achieving high performance in public service organizations*. John Wiley and Sons.
- Coleman, S. (2017). *Can The Internet Strengthen Democracy?* Polity Press.
- Deidda Gagliardo, E. (2002). *La creazione del valore nell'ente locale*. Giuffrè.
- Deidda Gagliardo, E. (2015). *Il valore pubblico*. Rirea.
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico. *Rivista italiana di Public Management*, 4(2), 196-236. <https://doi.org/10.59724/ripm.2021.2.3>
- Del Bene, L. (2008). *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*. Giappichelli.
- Del Bene, L. (2014). L'applicazione del D.lgs. 150/2009 negli enti locali tra opportunità e rischi. L'esperienza del comune di Livorno. *Azienda Pubblica*, 27(1), 39-56. https://www.aziendapubblica.it/articolo_digital/dettaglio/luca-del-bene/lapplicazione-del-dlgs-150-2009-negli-enti-locali-tra-opportunita-e-rischi

- lesperienza-del-comune-di-livorno-azp_2014_1_33_50-575.html
- Del Gesso, C. (2013). *I profili delle aziende pubbliche*. Maggioli.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (1998). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Routledge.
- Donna, G. (2011). La gestione del cambiamento nella Pubblica Amministrazione. *Impresa Progetto - Electronic Journal of Management*, 1, 1-19. <https://www.impresaprogetto.it/essays/2011-1/donna>
- Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. Harper & Row.
- Dye, T. R., & Zeigler, T. H. (1970). *The irony of democracy: an uncommon introduction to American politics*. Duxbury Press.
- Farneti, G., Mazzara, L., & Savioli, G. (1996). *Il sistema degli indicatori negli enti locali*. Giappichelli.
- Flamholtz, E. G. (1996). *Effective Management Control: Theory and Practice*. Kluwer Academic Publishers.
- Fontana, F., & Rossi, M. (2005). *Il controllo interno*. Giuffrè.
- Gobbo, G., Papi, L., Bigoni, M., & Deidda Gagliardo, E. (2016). La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del valore pubblico. In Marchi, L., Lombardi, R., & Anselmi, L. *Il governo aziendale tra tradizione e innovazione*. Franco Angeli.
- Good, D. A. (2003). *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*. University of Toronto Press.
- Graeber, D. (2015). *The Utopia of Rules*. Melville House.
- Guthrie, J., Humphrey, C., Jones, L. R., & Olson, O. (2005). *International public financial management reform: progress, contradictions and challenges*. Information Age Publishing.
- Halachmi, A. (2005). Performance measurement: test the water before you dive. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 255-266. <https://doi.org/10.1177/0020852305053884>
- Hamblin, R. (2007). Publishing 'quality' measures: how it works and when it does not? *International Journal for Quality in Health Care*, 19(4), 183-186. <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzm024>
- Hatry, H., (1999). *Performance Measurement: getting results*. The Urban Institute Press.
- Hinna, L., & Marcantoni, M. (2011). *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*. Franco Angeli.
- Hinna, L., & Valotti, G. (2010). *Gestire e valutare la performance nella PA*. Maggioli.
- Hood, C. (1976). *The Limits of Administration*. Wiley.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, 66(4), 515-521. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00612.x>
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meet blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191-210. <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>

- Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press.
- Hornigren, C. T., Bimani, A., Datar, S. M., & Foster, G. (2002). *Management and Cost Accounting. A Managerial Emphasis.* Prentice Hall.
- Jackson, P. M. (1993). Public service evolution: a strategic prospective. *Public Money and Management*, 13(4), 9-14. <https://doi.org/10.1080/09540969309387783>
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: an analytical framework for public service reform.* Cabinet Office Strategy Unit.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration*, 75(4), 731-752. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>
- Kloot, L., & Martin, J. (2000). Strategic performance management: a balanced approach to performance management issue in local government. *Management Accounting Research*, 11(2), 231-251. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0130>
- Krippendorff, K. (1980). *Content analysis: an introduction to its methodology.* Sage Publications.
- Lapsley, I., Mussari, R., & Paulsson, G. (2009). On the adoption of accrual accounting in the public sector: a self-evident and problematic reform. *European Accounting Review*, 18(4), 719-723. <https://doi.org/10.1080/09638180903334960>
- Liguori, M., Rota, S., & Steccolini, I. (2014). Un approccio gattopardiano alle riforme: il caso del governo centrale italiano. *Azienda Pubblica*, 1, 13-34. https://www.aziendapubblica.it/articolo_digital/dettaglio/mariannunziata-liguori-silvia-rota-ileana-steccolini/un-approccio-gattopardiano-alle-riforme-il-caso-del-governo-centrale-italiano-azp_2014_1_7_32-574.html
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* Russell Sage Foundation.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). *A theory of goal setting and task performance.* Prentice-Hall.
- Losito, G. (1996). *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale.* Franco Angeli.
- Manes Rossi, F., & Caperchione, E. (2018). *L'armonizzazione contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale.* Franco Angeli.
- Marasca, S., & Gatti, M. (2020). Il gap tra teoria e prassi negli studi di management accounting nel settore pubblico: alcune riflessioni. *Management Control*, 1, 5-10. <https://doi.org/10.3280/MACO2020-001001>
- Mazzara, L. (2003). *Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali. Profili e schemi di analisi.* Giappichelli.
- Mazzara, L. (2009). *Il piano strategico nell'ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio.* Ipsoa.
- Minogue, M., Polidano, C., & Hulme, D. (1998). *Beyond the new public management.* Edward Elgar Publishing.
- Monteduro, F. (2010). Il ciclo di gestione delle performance. In Hinna, L., & Valotti, G. *Gestire e valutare le performance nella PA.* Maggioli.

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public Value accounting: establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Mussari, R. (2001). *Manuale operativo per il controllo di gestione*. Rubbettino.
- Mussari, R. (2022). *Performance e valore pubblico*. CEDAM.
- Mussari, R., & Ruggiero, P. (2010). Public managers' performance evaluation systems and public value creation: behavioral and economic aspects. *International Journal of Public Administration*, 33(11), 541-548. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.507115>
- Nardo, M. T., Nisio, A., & Romanazzi, P. (2019). Il principio della programmazione e il ciclo di gestione della performance. Quale integrazione? L'esperienza di tre comuni "sperimentatori". *Management Control*, 2, 147-174. <https://doi.org/10.3280/MACO2019-002007>
- Neuendorf, K. A. (2002). *The Content Analysis Guidebook*. Sage Publications.
- Nisio, A., De Carolis, R., & Losurdo, S. (2012). Il ciclo della performance negli Enti Locali: un'analisi empirica sull'adozione del piano della performance. *Management Control*, 2, 13-31. <https://doi.org/10.3280/MACO2012-SU2002>
- Nisio, A., De Carolis, R., & Losurdo, S. (2013). L'introduzione del performance measurement, management and improvement: l'esperienza di alcune amministrazioni locali italiane. *Azienda pubblica*, 2, 221-246. https://www.aziendapubblica.com/articolo_digital/dettaglio/antonio-nisio-rossella-de-carolis-stefania-losurdo/lintroduzione-del-performance-measurement-management-and-improvement-lesperienza-di-alcune-amministrazioni-locali-italiane-azp_2013_2_63_88-540.html
- Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*. John Wiley and Sons.
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institution Press.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- O'Toole, Jr. L. J., & Meier, K. J. (2011). *Public Management. Organizations, Governance and Performance*. Cambridge University Press.
- Oppi, C., Campanale, C., & Cinquini, L. (2022). Ambiguity in public sector performance measurement: a systematic literature review. *Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management*, 34(3), 370-390. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-09-2020-0167>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

- Osborne, S. P., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
- Page, E. C. (2005). Farewell to the Weberian State? Classical theory and modern bureaucracy. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 1(4), 485-504. <https://doi.org/10.1515/zfse.1.4.485>
- Pavan, A. (2011). *Informazione e management negli enti locali alla vigilia della riforma federale*. Franco Angeli.
- Peters, B. G. (1998). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform*. Oxford University Press.
- Pozzoli, S. (2001). *Il controllo direzionale negli enti locali: dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*. Franco Angeli.
- Prat, A. (2005). The more closely we are watched, the better we behave? In Hood, C., & Heald, D. *Transparency: the key to better governance?* Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Ricci, P. (2012). *Riformite. La retorica e la persuasione nella pubblica amministrazione attraverso 50 domande su democrazia, economia e politica*. Maggioli.
- Rota, S., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2015). *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*. Maggioli.
- Ruffini, R. (2013). *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*. Franco Angeli.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. Sage Publications.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Macmillan.
- Spano, A. (2009). Public Value creation and management control systems. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 328-348. <https://doi.org/10.1080/01900690902732848>
- Spano, A. (2014). How do we measure Public Value? From theory to practice. In Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S., & Farneti, F. *Public Value Management, Measurement and Reporting*. Emerald Group Publishing.
- Spano, A., & Asquer, A. (2011). Performance review and assessment of public managers: some evidence from local governments in Italy. *International Journal of Public Administration*, 34(7), 461-472. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.576108>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Stoker, G. (2006). Public value management: a narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Talbot, C. (2010). *Theories of Performance. Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.

- Valotti, G. (2005). *Management pubblico*. Egea.
- Van De Walle, S., & Roberts, A. (2008). Publishing performance information: an illusion of control? In Van Dooren, W., & Van de Walle, S. *Performance information in the public sector: how it is used*. Macmillan.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Van Doren, W., Caluwé, C., & Lonti, Z. (2012). How to measure Public Administration performance? *Public Performance & Management Review*, 35(3), 489-508. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350306>
- Van Doren, W., & Thijs, N. (2010). Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration. *EipaScope*, 2, 13-18. http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20101022101218_Eipascope_2010_2_Article2.pdf
- Volpatto, O. (1987). *Il controllo direzionale nell'ente locale*. Giuffrè.
- Weber, M. (1961). *Economia e società*. Edizioni di Comunità.
- Weber, M. (1988). *Basic content analysis*. Sage Publications.
- Wolmar, C. (2001). *Broken Rails: How Privatisation Wrecked Britain's Railways*. Aurum Press.
- Ziruolo, A. (2008). La multidimensionalità delle variabili da monitorare nella creazione di valore pubblico. In Aidea. *Innovazione e accountability nella Pubblica Amministrazione. I drivers del cambiamento*. Rirea.