

GIOVANNI VALOTTI
MARTA BARBIERI
GIORGIO GIACOMELLI
LAVINIA LENZI
LORENZO LUCIANO
FRANCESCO VIDÈ



Oltre la burocrazia della performance nella PA: un'analisi comparativa europea

Negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione italiana ha progressivamente orientato pianificazione e performance management dalla conformità procedurale alla generazione di valore pubblico. Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) rappresenta uno strumento di integrazione e semplificazione, ma evidenzia ancora la distanza tra riforme formali e cambiamento organizzativo. Il confronto con esperienze europee mostra che l'efficacia della pianificazione dipende meno dalla formalizzazione degli strumenti che dal loro uso selettivo, coerente e contestualizzato. Per i Comuni italiani, la sfida manageriale è trasformare il PIAO da documento di compliance a infrastruttura di governance, capace di collegare obiettivi, risorse, organizzazione e decisioni.

PIAO//PERFORMANCE MANAGEMENT//CAPACITÀ AMMINISTRATIVA//CAPACITÀ DI ATTUAZIONE//ENTI LOCALI



GIOVANNI VALOTTI

è Professore Ordinario di Public Management presso il Dipartimento di Social and Political Sciences dell'Università Bocconi.

MARTA BARBIERI

è Associate Professor of Practice di Public Management presso SDA Bocconi, nell'area Government, Health & Not for Profit (GHNP).

GIORGIO GIACOMELLI

è Associate Professor of Practice di Public Management presso SDA Bocconi, nell'area Government, Health & Not for Profit (GHNP).

LAVINIA LENZI

è Fellow di Public Management presso SDA Bocconi, nell'area Government, Health & Not for Profit (GHNP).

LORENZO LUCIANO è Fellow di Public Management presso SDA Bocconi, nell'area Government, Health & Not for Profit (GHNP) e attualmente PhD candidate presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

FRANCESCO VIDÈ

è Assistant Professor of Practice di Public Management presso SDA Bocconi, nell'area Government, Health & Not for Profit (GHNP).

La Pubblica Amministrazione italiana sta attraversando una delle fasi di trasformazione più rilevanti degli ultimi decenni. A differenza delle riforme ispirate al New Public Management, che avevano posto al centro soprattutto l'efficienza interna, il contenimento dei costi e il miglioramento dei processi di produzione dei servizi, l'attuale ciclo riformatore è esplicitamente orientato agli impatti e alla creazione di valore pubblico (Giacomelli et al., 2022). Questo spostamento di prospettiva non è soltanto terminologico, ma incide profondamente sul modo in cui le amministrazioni sono chiamate a programmare, gestire e valutare la propria azione. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha rappresentato un potente acceleratore di questo cambiamento, legando l'accesso a risorse straordinarie alla capacità delle amministrazioni di dimostrare risultati concreti e benefici tangibili per le comunità

di riferimento (Galasso, 2022). In questo quadro, la pianificazione non può più limitarsi a garantire la conformità a obblighi normativi o a ordinare attività e responsabilità interne, ma deve diventare uno strumento capace di orientare le scelte strategiche e sostenere l'attuazione delle politiche nel tempo.

È all'interno di questo contesto che si colloca l'introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), concepito come strumento per ricomporre un sistema di pianificazione che nel corso degli anni si è progressivamente frammentato e stratificato (Deidda Gagliardo e Saporito, 2021). L'ambizione del PIAO non è solo quella di ridurre il numero dei documenti di programmazione, ma di costruire un quadro unitario in cui strategia, organizzazione, risorse umane, performance, trasparenza e prevenzione dei rischi risultino coerentemente allineati (Barbieri, 2022). Tuttavia, proprio questa ambizione rende più evidente una fragilità ben nota a chi opera quotidianamente nelle amministrazioni: l'adozione formale di nuovi strumenti non garantisce automaticamente un cambiamento sostanziale dei comportamenti organizzativi (Turrini et al., 2010; Hinna e Ceschel, 2020). L'esperienza italiana in materia di performance management mostra come sistemi formalmente avanzati possono coesistere con un utilizzo limitato delle informazioni prodotte, spesso impiegate prevalentemente per adempiere a obblighi regolatori o di rendicontazione, piuttosto che per orientare decisioni strategiche, allocare risorse o favorire processi di apprendimento organizzativo (Ongaro e Valotti, 2008).

In questo senso, la sfida che accompagna il PIAO – e più in generale le riforme della pianificazione – non riguarda tanto la qualità tecnica dei documenti, quanto la capacità delle amministrazioni di utilizzarli come strumenti di efficace governo delle priorità. È proprio su questo scarto, tra disegno delle riforme e concreta attuazione, che si innesta il quesito centrale della ricerca qui discussa: a quali condizioni i sistemi di pianificazione e performance management possono diventare strumenti effettivi di governo, e non soltanto dispositivi formali di adempimento?

VALORE PUBBLICO, CAPACITÀ AMMINISTRATIVA E ATTUAZIONE

Il riferimento teorico di fondo è la prospettiva del valore pubblico. A partire da Moore (1995), questa impostazione ridefinisce il ruolo delle organizzazioni pubbliche, spostando l'attenzione dall'erogazione dei servizi alla produzione di esiti collettivamente rilevanti, legittimati democraticamente e sostenuti da adeguate capacità operative. In questa prospettiva l'azione pubblica non è valutata solo in base a ciò che produce, ma al valore che contribuisce a generare per la collettività.

Negli anni successivi la letteratura ha chiarito come il valore pubblico sia sempre socialmente determinato (Meynhardt, 2019) – e pertanto definito dinamicamente – e difficilmente rappresenti il risultato dell'azione di una singola organizzazione. Al contrario, emerge sempre più da processi di co-creazione che coinvolgono una pluralità di attori pubblici e privati, portatori di risorse, competenze e interessi differenti (O'Flynn, 2007; Bryson et al., 2017; Cepiku et al., 2021). Nei contesti urbani, ciò implica che le amministrazioni locali operino sempre meno come semplici erogatori di servizi e sempre più come attori di regia, chiamati a coordinare reti territoriali complesse (Sancino e Hudson, 2020).

Se il valore pubblico definisce l'orizzonte normativo dell'azione amministrativa, resta però aperta una questione cruciale: come si passa dalle aspirazioni strategiche ai risultati concreti? La letteratura sul valore pubblico è infatti meno esplicita nel chiarire i meccanismi che rendono possibile questa traduzione. È qui che entrano in gioco i concetti di capacità amministrativa e capacità di attuazione (Andrews e Boyne, 2010; Peters, 2015). Tradizionalmente, la prima è stata associata soprattutto alla disponibilità di risorse finanziarie e umane. Nel tempo, questa visione si è ampliata includendo competenze manageriali, sistemi di performance, leadership e condizioni politico-istituzionali (Christensen e Gazley, 2008; Hammerschmid et al., 2014; Lee, 2024). Numerosi studi mostrano tuttavia come la presenza di tali elementi non sia di per sé sufficiente a garantire

un'attuazione efficace delle politiche. Ongaro e Valotti (2008) hanno descritto questo fenomeno come *implementation gap*: riforme e strumenti vengono formalmente adottati, ma restano debolmente integrati nelle routine organizzative e nei processi decisionali.

Seguendo questa osservazione, distinguiamo analiticamente la capacità amministrativa dalla capacità di attuazione. Quest'ultima può essere intesa come la capacità concreta di un'organizzazione di attivare, nella pratica quotidiana, sistemi, strumenti e competenze, traducendo obiettivi strategici in azioni coordinate e sostenute nel tempo. È una capacità che non si esaurisce nelle risorse disponibili, ma dipende dal modo in cui esse vengono combinate, allineate e utilizzate all'interno di uno specifico contesto istituzionale e organizzativo. La capacità di attuazione è quindi per definizione contestualizzata. Regole e strumenti simili possono produrre effetti molto diversi a seconda delle tradizioni amministrative (Jugl, 2025), delle condizioni politiche, della cultura organizzativa (Giacomelli et al., 2024) e delle dinamiche interne agli enti. Questo spiega perché riforme formalmente identiche possano generare esiti profondamente differenti nei diversi contesti locali.

LE CAPACITÀ NON SI SOMMANO, SI COMBINANO

Uno dei contributi più rilevanti che la ricerca recente ha fornito alla pratica del management pubblico è l'abbandono di una visione additiva della capacità amministrativa. L'idea che un aumento delle capacità – più risorse, più competenze, più strumenti – conduca automaticamente a migliori risultati è ormai ampiamente messa in discussione (Annesi et al., 2025). Le evidenze mostrano infatti che le diverse dimensioni della capacità – finanziaria, manageriale, strategica, collaborativa, organizzativa – operano come un sistema di elementi interdipendenti. Ciò che conta non è tanto il livello assoluto di ciascuna dimensione, quanto la coerenza delle loro combinazioni. In assenza di questa coerenza, anche capacità apparentemente elevate possono rivelarsi inefficaci.

Ad esempio, una solida capacità finanziaria può

non tradursi in risultati se non è accompagnata da meccanismi di prioritizzazione strategica che consentano di concentrare le risorse su pochi obiettivi chiave. Allo stesso modo, un forte supporto politico può rimanere inespresso se l'organizzazione non dispone di routine manageriali in grado di trasformare gli indirizzi in azione concreta (Wang et al., 2012). In alcuni casi, livelli eccessivi di controllo e formalizzazione manageriale possono addirittura produrre rigidità e rallentamenti, riducendo la capacità di adattamento e scoraggiando l'uso sostanziale delle informazioni di performance (Andrews e Boyne, 2010; Gascó-Hernández et al., 2022).

Per interpretare come la pianificazione si traduca in capacità di attuazione, uno studio recente propone di guardare a tre macro-dimensioni interconnesse: *persone*, *processi* e *piani* (George, 2021). Questo approccio consente di superare una valutazione puramente documentale, osservando la pianificazione come processo organizzativo. La dimensione “persone” riguarda chi è coinvolto nella definizione della strategia, con quali ruoli e con quale apertura a contributi interni ed esterni. La dimensione “processi” osserva come la pianificazione è strutturata nel tempo: cicli, integrazione con bilancio e performance, meccanismi di feedback e apprendimento. Infine, la dimensione “piani” analizza il prodotto della pianificazione come artefatto: chiarezza delle priorità, collegamento con risorse e tempi, capacità di guidare l'azione.

Un'analisi comparativa di casi internazionali, alla luce del suddetto modello delle 3P, mostra che i sistemi di pianificazione più maturi non sono necessariamente quelli più dettagliati o complessi, ma quelli in cui queste tre dimensioni risultano allineate e si rafforzano reciprocamente.

L'ANALISI COMPARATIVA DEI CASI EUROPEI: STESSA META, MOLTE STRADE

I dieci casi europei analizzati – distribuiti in cinque Paesi riconducibili a differenti tradizioni amministrative (Jugl, 2025) – evidenziano chiaramente che esistono molteplici percorsi verso

TABELLA 1. ANALISI COMPARATIVA DEI CASI

CITTÀ	DIMENSIONE “PERSONE”	DIMENSIONE “PROCESSI”	DIMENSIONE “PIANO”	DIMENSIONI DI CAPACITÀ AMMINISTRATIVA	LIVELLO DI INTEGRAZIONE
UTRECHT	Medio: coinvolgimento prevalentemente interno, co-creazione limitata	Molto alto: processi formalizzati, integrazione tra KPI e bilancio	Molto alto: priorità selettive, misurabili e temporalizzate	Capacità finanziaria e manageriale molto forti; capacità strategica forte; capacità collaborativa limitata	Molto alto (forte integrazione strategia–bilancio–performance)
ROTTERDAM	Medio-basso: modello centralizzato, guidato da esperti	Molto alto: gestione del rischio, monitoraggio standardizzato	Alto: orientato alla stabilità operativa	Capacità finanziaria e manageriale molto forti; capacità strategica moderata; capacità collaborativa debole	Molto alto (la resilienza finanziaria funge da perno integratore)
MALMÖ	Alto: forte orientamento alla legittimazione verso i cittadini	Alto: bilancio come strumento centrale, verifiche periodiche	Medio-alto: obiettivi di mandato, impostazione narrativa	Capacità finanziaria forte; capacità strategica buona; capacità manageriale moderata; capacità collaborativa forte	Alto (strategia integrata nel bilancio, KPI meno stringenti)
STOCCOLMA	Medio-basso: ruoli politico-amministrativi formali	Molto alto: rigida rendicontazione annuale del bilancio	Alto: macro-obiettivi chiari, dettaglio operativo limitato	Capacità finanziaria e manageriale molto forti; capacità strategica forte; capacità collaborativa debole	Molto alto (integrazione gerarchica e consolidata)
BILBAO	Alto: SDG e strumenti di partecipazione	Medio-alto: accountability basata sulla trasparenza	Medio: molte azioni, bassa selettività	Capacità strategica e collaborativa buone; capacità manageriale moderata; capacità finanziaria solida	Medio (coordinamento affidato più alla trasparenza che ai sistemi)
BARCELLONA	Alto: forte leadership politica e dialogo	Molto alto: pianificazione operativa interattiva e controllo	Molto alto: architettura multilivello e operativa	Capacità strategica, manageriale, finanziaria e collaborativa molto forti	Molto alto (integrazione multilivello tra strumenti)
MÜNSTER	Molto alto: processi partecipativi di costruzione del futuro	Medio-alto: processi intensivi e formalizzati	Medio: orientamento normativo e progettuale	Capacità strategica e collaborativa forti; capacità manageriale moderata; capacità finanziaria solida	Medio (integrazione affidata ai processi più che a dashboard)
MONACO DI BAVIERA	Alto: partecipazione istituzionalizzata	Alto: processi formalizzati e iterativi	Alto: piano strutturato e sistemico	Capacità strategica e finanziaria forti; capacità manageriale moderata; capacità collaborativa buona	Alto (allineamento tra strategia, investimenti e bilancio)
BRISTOL	Molto alto: modello partenariale a scala urbana	Alto: governance formale della performance	Alto: piano multilivello e mission-oriented	Capacità strategica, manageriale e collaborativa forti; capacità finanziaria moderata	Alto (visione urbana collegata al ciclo di performance dell'ente)
BIRMINGHAM	Alto: partenariato e focus sul recovery	Alto: monitoraggio trimestrale basato su KPI	Medio-alto: missioni e piano di recupero	Capacità manageriale forte; capacità strategica e finanziaria in ricostruzione; capacità collaborativa buona	Medio-alto (processi di integrazione in miglioramento)

una pianificazione strategica efficace. Non emerge un modello unico di riferimento, ma piuttosto una pluralità di configurazioni coerenti con i contesti istituzionali e culturali di riferimento.

Alcune città, come Utrecht e Rotterdam, fondano la propria capacità di attuazione su una forte integrazione tra pianificazione strategica, bilancio e performance, con un'enfasi marcata sulla sostenibilità finanziaria e sul monitoraggio dei risultati. In questi contesti, la disciplina manageriale e la chiarezza dei meccanismi di rendicontazione rappresentano leve centrali per garantire coerenza e continuità all'azione pubblica. Altre città, come Malmö e Bilbao, puntano maggiormente su trasparenza, orientamento ai cittadini e allineamento a cornici di senso condivise, come gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Qui la capacità di attuazione è rafforzata soprattutto dalla legittimazione esterna e dal coinvolgimento degli stakeholder, più che da sistemi di controllo particolarmente densi. Casi come Barcellona e Bristol mostrano configurazioni più integrate, in cui leadership politica, strumenti operativi e infrastrutture di accountability pubblica si rafforzano reciprocamente. In questi contesti la pianificazione diventa una piattaforma di coordinamento tra attori diversi, capace di sostenere sia l'indirizzo strategico sia l'implementazione concreta. Nell'esperienza tedesca, infine, la forte istituzionalizzazione della pianificazione garantisce stabilità e continuità, ma può ridurre semplicità comunicativa e fruibilità dei documenti. La Tabella 1 sintetizza queste configurazioni come mappa comparativa, non come graduatoria tra città.

LUCI E OMBRE NELL'ESPERIENZA DEI COMUNI ITALIANI

L'osservazione delle esperienze del nostro Paese, pur con un livello di eterogeneità che dovrebbe sempre dissuadere dal parlarne "al singolare" (Agasisti e Porcelli, 2023), sembra evidenziare una tendenza comune: alla pur notevole robustezza formale dei sistemi di pianificazione, non sempre si accompagna una corrispondente capacità di utilizzo

strategico degli stessi. I documenti prodotti dalle amministrazioni locali sono, infatti, spesso completi e coerenti con i requisiti normativi; tuttavia, tali caratteristiche non si traducono automaticamente in una maggiore capacità di indirizzo, apprendimento o governo dell'azione pubblica. Questa tensione tra forma ed effettivo uso emerge con chiarezza da recenti analisi empiriche, che mostrano come i sistemi di programmazione, controllo e valutazione tendano a essere caratterizzati da una proliferazione di obiettivi e indicatori, da una limitata selettività strategica e da un uso prevalentemente adempimentale delle misure di performance (Fontana, 2024). In molti casi, infatti, gli obiettivi contenuti nei piani dei Comuni risultano numerosi e scarsamente orientati a chiarire le priorità effettive dell'ente, con il rischio di trasformare la pianificazione in un esercizio di copertura esaustiva delle attività, piuttosto che in uno strumento di selezione e focalizzazione.

L'uso degli indicatori e le logiche di compliance

Un elemento particolarmente critico riguarda l'uso degli indicatori, spesso fortemente influenzato dalle logiche di valutazione individuale e premialità, più che da esigenze di miglioramento della qualità dei servizi o di apprendimento organizzativo (Spano e Monfardini, 2018; Saporito, 2020). La centralità attribuita alla performance individuale e alle sue conseguenze finisce per orientare la costruzione degli obiettivi verso ciò che è facilmente raggiungibile e dimostrabile, a discapito di dimensioni più complesse ma strategicamente rilevanti, come gli impatti (Fontana, 2024). L'orientamento al valore pubblico tende così a rimanere dichiarato sul piano formale, ma solo parzialmente tradotto in sistemi informativi e decisionali effettivi. Il rischio, già manifestatosi anche nei cicli di riforma precedenti, è che il PIAO finisca per rafforzare una logica di compliance, anziché rappresentare una svolta verso una pianificazione come strumento di efficace governo dell'organizzazione. In assenza di un ripensamento delle logiche d'uso, l'integrazione formale dei documenti può tradursi in una mera ricomposizione di adempimenti preesistenti, senza incidere sulle pratiche organizzative sottostanti. La sfida non è aggiungere strumenti, ma ripensare

l'uso di quelli esistenti come supporto a decisioni e comportamenti organizzativi.

Limiti della capacità amministrativa

A queste criticità di natura strategico-manageriale si affiancano limiti strutturali legati alla capacità amministrativa e organizzativa degli enti locali, messi in evidenza anche da una recente relazione della Corte dei Conti sullo stato di attuazione del PNRR. Il documento segnala come molti enti, pur rispettando formalmente i requisiti programmatori e di rendicontazione, presentino fragilità persistenti sul piano organizzativo: carenza di personale tecnico qualificato, elevato turnover, difficoltà nel garantire continuità amministrativa e nel presidiare fasi cruciali quali la progettazione esecutiva, gli affidamenti e il monitoraggio procedurale (Corte dei Conti, 2025). Tali limiti si traducono frequentemente in disallineamenti tra pianificazione e attuazione, con cronoprogrammi non sempre coerenti con lo stato reale di avanzamento dei progetti, ritardi nell'aggiornamento dei dati e una gestione prevalentemente reattiva delle criticità. Nel complesso, il quadro restituito dalla Corte dei Conti non è quello di una crisi emergenziale, ma di una difficoltà strutturale: gli strumenti esistono e sono formalmente solidi, ma faticano a tradursi in leve di apprendimento, integrazione e adattamento, soprattutto in contesti ad elevata complessità attuativa come quello del PNRR (Corte dei Conti, 2025). In tali condizioni, la pianificazione tende a svolgere una funzione prevalentemente ricognitiva e rendicontativa, rafforzando ulteriormente un uso "a valle" degli strumenti, una volta che le decisioni operative sono già state assunte.

Sistemi orientati agli input

Un ulteriore elemento esplicativo di questa dinamica risiede nella forte *path dependency* dei sistemi di programmazione, storicamente orientati a logiche basate sulle risorse (in particolare, sulla spesa corrente storica). La traiettoria di sviluppo del quadro normativo e dei sistemi di controllo ha in passato privilegiato la tracciabilità delle risorse e la copertura delle attività, rafforzando un approccio alla pianificazione che

muove dagli input disponibili verso la definizione di obiettivi e indicatori. Anche laddove il linguaggio della performance e del valore pubblico è stato formalmente adottato, l'operatività quotidiana continua a essere guidata da una logica prevalentemente focalizzata su risorse e attività: si pianifica a partire da ciò che si deve fare e da ciò che è finanziabile, più che dai risultati di valore pubblico che si intendono conseguire (Fontana, 2024). Questa impostazione alimenta una rigidità programmatica che rende la compliance una risposta naturale ai vincoli esistenti. Poiché i sistemi di controllo, responsabilità e valutazione continuano a premiare la dimostrazione dell'uso corretto degli input e del rispetto delle procedure, gli attori organizzativi sono incentivati a costruire piani esaustivi e formalmente ineccepibili, ma non necessariamente selettivi o orientati agli outcome. In questo senso, la compliance non è solo un esito indesiderato, ma il prodotto coerente di un sistema che riduce il rischio amministrativo privilegiando la sicurezza formale rispetto al rischio decisionale implicito in una pianificazione realmente strategica (che, inevitabilmente, porta con sé l'incertezza del risultato).

Le esperienze internazionali analizzate nel capitolo precedente suggeriscono che un rafforzamento della capacità di attuazione è spesso associato all'adozione di logiche di c.d. *backward planning* (Wiese et al., 2016), in cui la pianificazione parte dalla definizione di risultati attesi, impatti e priorità strategiche, per poi risalire "a ritroso" alla selezione delle azioni, all'allocazione delle risorse e alla costruzione dei sistemi di monitoraggio. Nel contesto italiano, la transizione verso il *backward planning* incontra tuttavia ostacoli strutturali rilevanti. Da un lato, la pressione normativa e di controllo – accentuata nel contesto del PNRR – continua a privilegiare la conformità procedurale e la rendicontazione formale; dall'altro, la cultura organizzativa degli enti locali resta orientata alla gestione degli input, anche perché è su questo terreno che si concentra la responsabilità amministrativa e contabile (Fontana, 2024), oltre che la prevalente dialettica all'interno degli organi che esprimono la rappresentanza locale (a titolo di esempio, nella discussione del Bilancio di previsione).

TABELLA 2. PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE DEI MODELLI DI PIANIFICAZIONE DEGLI ENTI LOCALI IN ITALIA

Dimensione chiave	Modello “as is”	Modello “to be”
Ruolo della pianificazione	Pianificazione come adempimento formale e strumento ricognitivo; uso prevalentemente rendicontativo e “a valle” delle decisioni	Pianificazione come strumento di governo e orientamento delle decisioni; uso anticipatorio e integrato con la gestione
Selettività e priorità strategiche	Proliferazione di obiettivi; bassa selettività; difficoltà nel chiarire le vere priorità	Poche priorità strategiche esplicite; ordine di priorità chiaro ed esplicitazione dei trade-off
Orientamento programmatico	Approccio basato sull’assetto delle risorse allocate (input-based); obiettivi derivati da risorse disponibili e attività storiche	Approccio “a ritroso” (backward planning): obiettivi definiti a partire da risultati attesi e valore pubblico, compatibilmente con i vincoli esistenti
Obiettivi e usi del performance management	Indicatori orientati alla misurabilità e alla valutazione individuale; prevalenza di attività e output	Indicatori orientati a outcome e supporto alle decisioni; progressivo decoupling tra programmazione degli obiettivi e processi di valutazione individuale
Integrazione tra processi programmatici	Programmazioni parallele e poco coordinate (DUP, Bilancio, PIAO, programmazione dei fabbisogni di personale)	Programmazione integrata di strategia, Bilancio e capitale umano come infrastruttura decisionale unitaria

RIPENSARE IL PIAO COME INFRASTRUTTURA DI GOVERNANCE

La sfida per gli enti locali italiani non è sostituire meccanicamente un modello *input-based* con uno *outcome-based*, né introdurre nuovi strumenti programmatici. Piuttosto, essa riguarda la riconfigurazione graduale delle pratiche d’uso dei sistemi esistenti, affinché il PIAO possa funzionare come un’infrastruttura organizzativa di apprendimento e riallineamento strategico. Ciò implica spostare progressivamente l’attenzione dalla completezza alla selettività, dalla rendicontazione all’apprendimento, dalla separazione tra pianificazione e gestione alla loro integrazione. È in questa transizione – dalla robustezza formale alla capacità di utilizzo strategico, dalla compliance alla capacità di attuazione, dalla logica input-based a un approccio ispirato al *backward planning* – che si gioca oggi la possibilità degli enti locali italiani di evolvere verso modelli più consolidati nelle esperienze internazionali e capaci di qualificare la funzione programmatica all’interno delle PA (Tabella 2).

La ricerca suggerisce di interpretare il PIAO non come un “meta-documento” – o “Piano dei piani” – ma come un’infrastruttura organizzativa di governance. Questo implica un cambio di prospettiva: dalla completezza alla selettività, dalla rendicontazione all’apprendimento, dalla separazione tra pianificazione e gestione alla loro integrazione. In questa chiave, il PIAO può diventare uno spazio di allineamento tra obiettivi strategici, risorse disponibili e capacità organizzative, favorendo decisioni più consapevoli e adattive nel tempo. Ciò richiede di accettare che la pianificazione non sia un esercizio lineare, ma un processo continuo di verifica, rilettura e aggiustamento.

Per chi guida le amministrazioni, dunque, il messaggio centrale non riguarda la qualità formale dei piani, ma la capacità di creare le condizioni affinché questi vengano effettivamente utilizzati, tenendo conto dei vincoli operativi e delle storie organizzative. È quindi essenziale chiarire le priorità realmente strategiche, individuare le informazioni rilevanti ai fini decisionali e comprendere come l’organizzazione apprende dagli esiti della pianificazione. Lavorare sulla capacità

di attuazione significa, in definitiva, spostare l'attenzione dall'adeguatezza formale dei documenti alla qualità delle pratiche organizzative attivate. È in questa tensione, tra intenzionalità strategica e uso quotidiano degli strumenti, che si gioca oggi la qualità del management delle amministrazioni territoriali.

ACKNOWLEDGMENT

La ricerca da cui il presente contributo è tratto è stata sviluppata nell'ambito dell'iniziativa SDA4Gov. I risultati integrali dello studio saranno oggetto di una pubblicazione scientifica estensiva, attualmente in fase di submission.



MANAGERIAL IMPACT FACTOR

- **I sistemi di pianificazione e performance** producono valore solo se orientano decisioni, priorità e comportamenti organizzativi, oltre la qualità formale dei documenti.
- **Per i manager pubblici, la sfida non è introdurre nuovi strumenti**, ma usare quelli esistenti per selezionare poche priorità strategiche.
- **L'efficacia della pianificazione** dipende dalla capacità di collegare priorità, risorse disponibili e monitoraggio dell'attuazione nel tempo.
- **Il PIAO può diventare un'infrastruttura di governance** se rende espliciti i trade-off tra obiettivi, bilancio e capacità organizzative.
- **Rafforzare la capacità di attuazione** significa passare dall'adempimento all'uso intenzionale della pianificazione, trasformando le aspirazioni strategiche in risultati verificabili e sostenibili.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agasisti, T., Porcelli, F. (2023). "Local governments' efficiency and its heterogeneity: Empirical evidence from a stochastic frontier analysis of Italian municipalities 2010–2018." *Applied Economics*, 55(25), 2902–2927.
- Andrews, R., Boyne, G.A. (2010). "Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management." *Public Administration Review*, 70(3), 443–454.
- Annesi, N., et al. (2025). "Integrating sustainability into local government strategy: A configurational analysis on the role of administrative capacity." *Public Money & Management*, 45(7), 701–711.
- Barbieri, M. (2022). PIAO: *Un'occasione per ripensare la Pubblica Amministrazione*. SDA Bocconi Insight.
- Bryson, J.M., et al. (2017). "Towards a multi-actor theory of public value co-creation." *Public Management Review*, 19(5), 640–654.
- Cepiku, D., et al. (2021). "What drives network effectiveness? A configurational approach." *Public Management Review*, 23(10), 1479–1503.
- Christensen, R.K., Gazley, B. (2008). "Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement." *Public Administration and Development*, 28(4), 265–279.
- Corte dei Conti. (2025). *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza negli enti territoriali: Avanzamento al 28 agosto 2025* (Deliberazione n. 22/SEAUT/2025/FRG).
- 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.
- Fontana, F. (2024). "Le performance dei principali comuni italiani. Un'analisi critica nella prospettiva del valore pubblico." *Impresa Progetto*, 2, 1–31.
- Galasso, F. (2022). "Il PNRR propulsore della innovazione manageriale della pubblica amministrazione." *Rivista Italiana di Public Management*, 5(1), 2533–2627.
- Gascó-Hernández, M., et al. (2022). "The role of organizational capacity to foster digital transformation in local governments: The case of three European smart cities." *Urban Governance*, 2(2), 236–246.
- George, B. (2021). "Successful strategic plan implementation in public organizations: Connecting people, process, and plan (3Ps)." *Public Administration Review*, 81(4), 793–798.
- Giacomelli, G., Rota, S., Valotti, G. (2022). "Misurare per migliorare le performance nella PA italiana." *Economia & Management*, 106–111.
- Giacomelli, G., Micacchi, M., Micacchi, L. (2024). "Performance shall not live by

results alone: Organizational subcultures and perceived performance in public administration." *Public Money & Management*, 44(6), 500–514.

Hammerschmid, G., et al. (2014). *Public administration reforms in Europe: Views and experiences from senior executives (COCOPS Research Report)*. Erasmus University Rotterdam.

Hinna, A., Ceschel, F. (2020). "Public management reform in Italy." In A. Hinna, L. Gnan, & F. Monteduro (Eds.), *Organizational development in public administration: The Italian way* (pp. 105–137). Springer International Publishing.

Jugl, M. (2025). "Patterns of bureaucracy: Conceptualizing administrative traditions."

Journal of Public Administration Research and Theory, 35(3), 277–291.

Lee, J. (2024). "Working for the future is more than foreseeing the future: Impact of balanced organizational capabilities on proactive policy orientation." *Public Policy and Administration*.

Meynhardt, T. (2019). "Public value: Value creation in the eyes of society." In *Public value* (pp. 5–22). Routledge.

Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

O'Flynn, J. (2007). "From New Public Management to public value: Paradigmatic change and managerial implications." *Australian Journal of Public*

Administration, 66(3), 353–366.

Ongaro, E., Valotti, G. (2008). "Public management reform in Italy: Explaining the implementation gap." *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 174–204.

Peters, B.G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar.

Sancino, A., Hudson, L. (2020). "Leadership in, of, and for smart cities: Case studies from Europe, America, and Australia." *Public Management Review*, 22(5), 701–725.

Saporito, R. (2020). *Liberare le performance della PA dai premi*. SDA Bocconi Insight.

Spano, A., Monfardini, P. (2018). "Performance-related payments

in local governments: Do they improve performance or only increase salary?" *International Journal of Public Administration*, 41(4), 321–334.

Turrini, A., et al. (2010). "Lifting the veil of Maya: Measuring the implementation gap of public management reforms in Italy." *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), 5–21.

Wang, X., et al. (2012). "Capacity to sustain sustainability: A study of U.S. cities." *Public Administration Review*, 72(6), 841–853.

Wiese, J., Buehler, R., Griffin, D. (2016). "Backward planning: Effects of planning direction on predictions of task completion time." *Judgment and Decision Making*, 11(2), 147–167.

