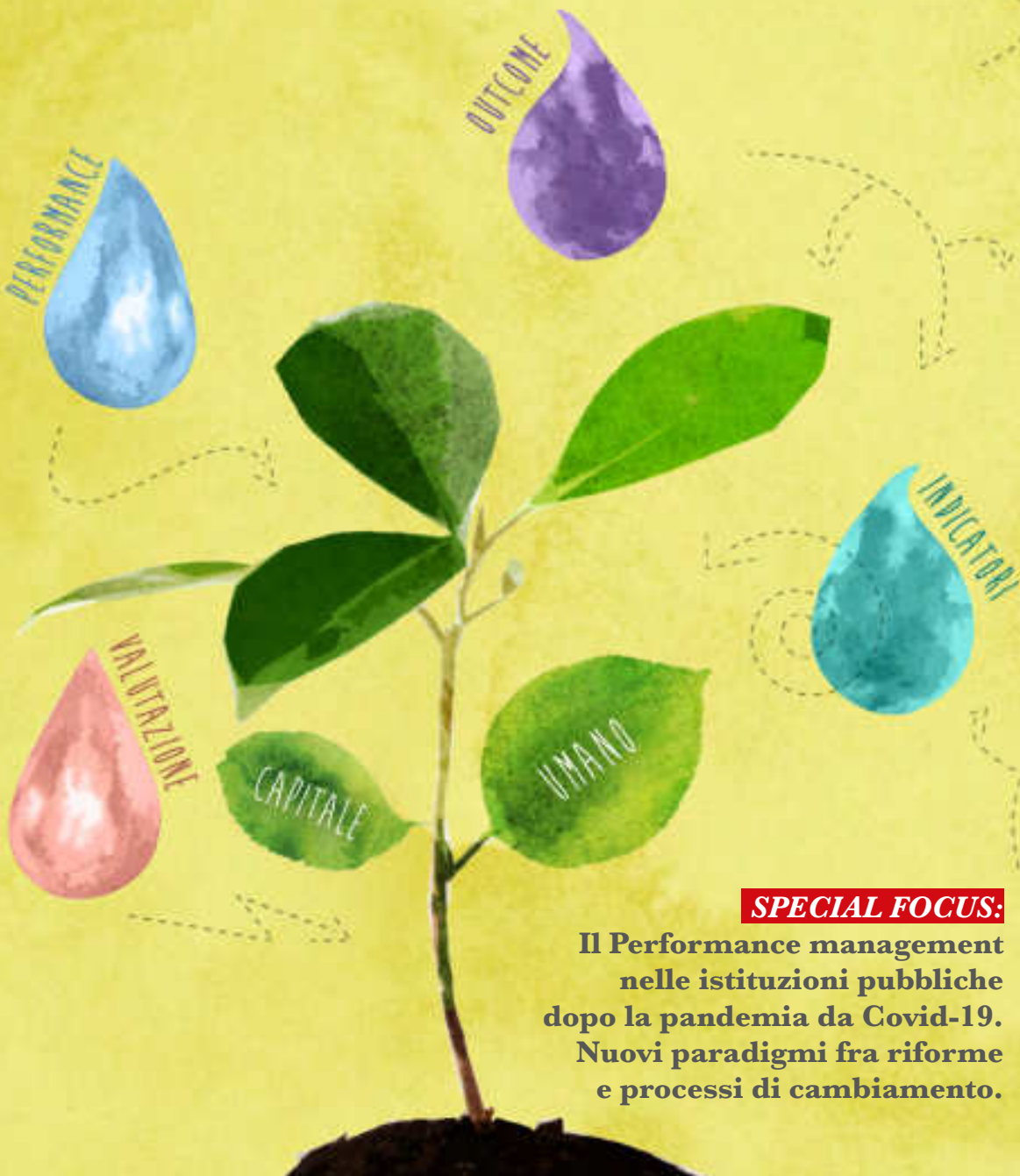


# Public

# Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



**SPECIAL FOCUS:**

**Il Performance management  
nelle istituzioni pubbliche  
dopo la pandemia da Covid-19.  
Nuovi paradigmi fra riforme  
e processi di cambiamento.**



# Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



---

**Rivista edita da Eutalia S.r.l.** **EUTALIA**  
studiare sviluppo

Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)

Direttore responsabile: **Tommaso Ajello**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno, Francesco Nicotri**

Direzione e redazione: **Eutalia S.r.l.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659

Fax: +39 06 69922173

email: [redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it](mailto:redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it)

Periodicità: semestrale

Pubblicata sul sito: **[www.rivistaitalianadipublicmanagement.it](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it)**

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Progetto grafico, copertina e impaginazione: MediaTools S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 5 – Numero 2 | 2022

---

*Disclaimer e copyright:*

*Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito  
[www.rivistaitalianadipublicmanagement.it](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it)  
sono protetti da diritti d'autore.*

*Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma,  
senza il consenso della Redazione e dell'Autore.*

*Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo  
di posta elettronica: [redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it](mailto:redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it)*

*Finito di stampare nel mese di febbraio 2023*

# Argomenti

---

## Topics

Volume 5 - Numero 2 | 2022

### 185 Editoriale *Editorial*

**Il Performance management nelle istituzioni pubbliche dopo la pandemia da Covid-19. Nuovi paradigmi fra riforme e processi di cambiamento**

Performance management in public institutions after the Covid-19 pandemic. New paradigms between reforms and change processes

*Luigi Fiorentino ed Elisa Pintus*

**229 Cambiamento organizzativo e accettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance da parte del personale tecnico-amministrativo di una università pubblica italiana**

Organizational change and acceptance of the performance measurement and evaluation system by the technical-administrative staff of an Italian public university

*Antonio Nisio, Sabrina Spallini, Patrizia Romanazzi*

*Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

## Special Focus

---

**Il Performance management nelle istituzioni pubbliche dopo la pandemia da Covid-19. Nuovi paradigmi fra riforme e processi di cambiamento**

Performance management in public institutions after the Covid-19 pandemic. New paradigms between reforms and change processes

**202 Valutazione della performance basata su aspettative: indagine comportamentale per l'individuazione dei bias in atto e la formulazione di possibili interventi**

Expectation-based performance appraisal: behavioral investigation for the identification of current biases and formulation of possible interventions

*Francesca Marzo*

*Scuola Nazionale dell'Amministrazione*

*Fabrizio Cafaggi – Consiglio di Stato*

*Cecilia Colasanti – Istat*

## Dialoghi *Dialogues*

---

**258 Strategia nazionale delle aree interne e ambiti ottimali di protezione civile: una sinergia possibile per l'aumento della resilienza territoriale**

National strategy of inland areas and optimal civil protection areas: a possible synergy for increasing territorial resilience

*Nicola Berni*

*Regione Umbria*

**290 L'ipotesi dello smart contract nella pubblica amministrazione. Assetti di governance dell'innovazione digitale**

The smart contract hypothesis in the public administration. Governance structures of digital innovation

*Rosaria Spina*

*Azienda Ospedaliera per l'emergenza "Cannizzaro"*

*– Catania*

## Close Up

---

### **308 A model of Cultural Intelligence and Social Participation to Improve the Effectiveness of Public Policies in Italy**

Un modello di intelligenza culturale e partecipazione sociale per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche in Italia

*Cristiano Trindade De Angelis*

*Skema Business School*

**343** *Call for papers Special Focus*  
*Vol. 6 n. 1 e 2 2023*

### **L'intelligenza artificiale sarà il più potente acceleratore dell'innovazione nelle istituzioni pubbliche?**

Will artificial intelligence be the most powerful accelerator of innovation in public institutions?

# Team Editoriale *Editorial Team*

## Coordinamento scientifico ed editoriale *Editors*

---

**Luigi Fiorentino**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Elisa Pintus**

*Università della Valle d'Aosta*

## Comitato Tecnico Scientifico *Scientific Board*

---

**Giovanni Azzone**

*Politecnico di Milano*

**Stefano Battini**

*Università degli Studi della Tuscia*

**Patrizio Bianchi**

*Università degli Studi di Ferrara*

**Elio Borgonovi**

*Università Bocconi*

**Marco Buti**

*Commissione europea*

**Domenico Carrieri**

*Sapienza Università di Roma*

**Maria Chiara Carrozza**

*Scuola Superiore Sant'Anna*

**Gilberto Corbellini**

*Sapienza Università di Roma*

**Alberto Felice De Toni**

*Università degli Studi di Udine*

**Giacinto Della Cananea**

*Università Bocconi*

**Maria Grazia Della Scala**

*Sapienza Università di Roma*

**Luca Di Donna**

*Sapienza Università di Roma*

**Jean-Michel Eymeri-Douzans**

*Sciences Po Toulouse, Université Fédérale de Toulouse*

**Annamaria La Chimia**

*University of Nottingham*

**Marco Magnani**

*Harvard Kennedy School of Government  
e Università Luiss Guido Carli*

**Bernardo Giorgio Mattarella**

*Università Luiss Guido Carli*

**Roberto Miccù**

*Sapienza Università di Roma*

**Vito Moramarco**

*Università Cattolica del Sacro Cuore*

**Giulio Napolitano**

*Università degli Studi Roma Tre*

**Luigi Nicolais**

*Università degli Studi di Napoli Federico II*

**Francesco Nucci**

*Sapienza Università di Roma*

**Edoardo Ongaro**

*The Open University*

**Angelo Maria Petroni**

*Sapienza Università di Roma*

**Matteo Piantedosi**

*Ministero dell'Interno*

**Raffaele Picaro**

*Università degli Studi della Campania*

*Luigi Vanvitelli*

**Andrea Piccaluga**

*Scuola Superiore Sant'Anna*

**Giuseppe Pisauro**

*Sapienza Università di Roma*

**Francesco Profumo**

*Politecnico di Torino*

**Gianfranco Rebora**

*LIUC Università Cattaneo*

**Andrea Simoncini**

*Università degli Studi di Firenze*

**Giovanni Valotti**

*Università Bocconi*

**Roberto Viola**

*Commissione europea*

**Luciano Violante**

*Fondazione Leonardo – Civiltà delle Macchine*





## **Comitato degli Esperti** *Board of Experts*

---

**Roberta Angelini**

*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

**Candeloro Bellantoni**

*Università di Parma*

**Michele Bertola**

*Comune di Monza*

**Mauro Bonaretti**

*Corte dei conti*

**Sabrina Bono**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Roberto Botta**

*Roma Capitale*

**Francesca Gagliarducci**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Renato Loiero**

*Senato della Repubblica*

**Pia Marconi**

*Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)*

**Fulvio Moirano**

*Policlinico Sant'Orsola di Bologna*

**Veronica Nicotra**

*Associazione Nazionale Comuni Italiani*

**Raffaele Tangorra**

*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**Salvatore Taormina**

*Regione Siciliana*

**Alessandro Tonetti**

*Cassa Depositi e Prestiti*

## **Comitato Editoriale** *Editorial Review Board*

---

**Michela Arnaboldi**

*Politecnico di Milano*

**Alessandra De Marco**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Alberto Di Minin**

*Scuola Superiore Sant'Anna*

**Marcella Gargano**

*Ministero dell'Università e della Ricerca*

**Silvia Ivaldi**

*Università degli Studi di Bergamo*

**Susana Jorge**

*Universidade de Coimbra*

**Gianluigi Mangia**

*Università degli Studi di Napoli Federico II*

**Elena Zuffada**

*Università Cattolica del Sacro Cuore*



# Editoriale

*di Luigi Fiorentino\* ed Elisa Pintus\*\*, Editors*

## **Il Performance management nelle istituzioni pubbliche dopo la pandemia da Covid-19. Nuovi paradigmi fra riforme e processi di cambiamento**

---

\* Presidenza del Consiglio dei Ministri

\*\* Università della Valle d'Aosta

Riflettere su modelli e tecniche di gestione strategica delle organizzazioni e delle risorse umane nelle istituzioni pubbliche è l'obiettivo prioritario dello Special Focus "Il Performance management nelle istituzioni pubbliche dopo la pandemia da Covid-19. Nuovi paradigmi tra riforme e processi di cambiamento".

Si vuole portare all'attenzione di studiosi e tecnici un tema che ha avuto, a fasi alterne, molto successo, ma che crediamo non goda della giusta rilevanza fra gli studiosi.

Gli straordinari eventi degli ultimi tre anni accaduti a livello internazionale hanno certamente determinato uno stato di fragilità, almeno potenziale, delle amministrazioni e delle persone. Vi sono stati eccezionali eventi e altrettanto eccezionali risposte agli eventi da parte delle aziende pubbliche e dei singoli individui. Si pensi alla strutturazione del telelavoro durante l'espandersi e il perdurare della pandemia di Covid-19. Indubbiamente, non avremmo mai immaginato, tre anni fa, che sarebbe stata realistica una "sperimentazione" su così larga scala e per un arco temporale così ampio del telelavoro. E si può affermare che si tratta di una tendenza non reversibile. C'è un prima e un dopo Covid-19 per le persone e, quindi, per i sistemi a supporto della organizzazione del lavoro, anche quando non si sono determinate nuove regole nei rapporti di lavoro dopo la pandemia o, peggio, si è tornati -in termini di regolazione- allo status quo precedente.

Riforme e processi di cambiamento sono al centro dell'attenzione oggi più che mai

e il performance management (Pm) può essere elemento di snodo fondamentale per cambiare lo stato delle cose in meglio.

Vi è una variabile critica che determina un substrato fondamentale alla riflessione su come si possa innovare nei paradigmi sul performance management ed è collegata al grande impulso che si sta dando ai cambiamenti tecnologici e alla modificazione in chiave digitale dei processi di lavoro, della dematerializzazione, del reengineering delle attività, e della riorganizzazione delle relazioni fra gli attori interni ed esterni alle istituzioni.

Telelavoro e uso della tecnologia nella produzione dei servizi pubblici e delle attività necessarie all'erogazione dei servizi costituiscono un punto di non ritorno ed un avanzamento non neutrale nel ridefinire il substrato tecnico all'organizzazione e alla divisione del lavoro nelle istituzioni (si pensi al ruolo che già sta giocando l'applicazione dell'Ia alla Pa). Qui però, ci si vuole concentrare sul performance management come strumento che può rimodulare, in modo strutturato e rigoroso, la relazione azienda - uomo (ma anche azienda - uomo - società se ci si interroga sulla valutazione partecipativa aperta agli stakeholder esterni) anche dopo gli stati di crisi o nel perdurare degli stessi. Sicuramente è di estrema attualità il tema della coerenza fra i diversi strumenti che creano virtuose condizioni di lavoro e misurazione del contributo individuale o di gruppo. Il capitale umano nelle istituzioni pubbliche merita che studiosi e organizzazioni riflettano su quanto è

accaduto negli ultimi anni e propongano meccanismi di riconnessione organica fra le sperimentazioni avvenute, e magari non volute consapevolmente fino in fondo, e la valorizzazione delle esperienze.

Inversioni di tendenze per troppo tempo consolidate, nuovi paradigmi, nuova tensione proattiva per fare quel salto di innovazione necessario oggi è ciò che si vuole portare in evidenza con lo Special Focus. Vanno anche rammentati fenomeni generali nel mondo del lavoro sempre crescenti, aumentati in modo esponenziale durante l'acme della pandemia, e certamente allarmanti a livello mondiale, quali le dimissioni del personale ancor prima di aver trovato un nuovo lavoro, c.d. fenomeno Great Resignation<sup>1</sup>, o il Quiet quitting (anche definito la fase due delle Grandi dimissioni) cioè “uscire in silenzio” in cui si sviluppa una posizione di “impasse” motivazionale e di performance che porta la persona a “fare un passo indietro” pur senza lasciare il lavoro.

Nel mondo oggi le persone, soprattutto i giovani, cioè il target su cui più si investe, cercano un equilibrio tra vita professionale e vita privata, opportunità di avanzamento di carriera, trasparente e reale valutazione delle competenze acquisite e investimento in nuove competenze, equilibrio di genere, lineari percorsi professionali come antidoti agli strutturali problemi che investono molte delle amministrazioni pubbliche: lo stress come costante, il burnout, il turnover

aziendale.

Le riforme delle istituzioni pubbliche, e i processi di cambiamento ad esse coerenti, non sembrano cogliere quanto sta accadendo e quanto sta alimentando e, come appena evocato, modificando i bisogni dei dipendenti pubblici. O, più probabilmente, la regolazione esistente è coerente ai bisogni dei lavoratori e delle aziende pubbliche ma non viene interpretata nel modo più congruo. La performance e il performance management possono essere davvero le leve per cambiare le amministrazioni pubbliche.

I sistemi di misurazione e valutazione della performance in ambito pubblico, quali strumenti di supporto al cambiamento organizzativo e allo sviluppo individuale, sono tematica di sempre maggiore interesse per diversi target di attori, interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche ma anche per la società civile sempre più “attrezzata” per conoscerne e valutarne l'agire.

Seppure l'interesse scientifico sia storicamente emerso da moltissimo tempo, è durante l'affermarsi dei modelli di New Public Management prima e di Public Governance successivamente, quindi negli ultimi 30 anni, che si inizia a lavorare con modelli sempre più rigorosi e sistematici nelle istituzioni pubbliche sulla produzione, utilizzazione, rendicontazione e gestione delle informazioni sulla performance. Tale tendenza ha subito un'accelerazione

---

1. Grandi dimissioni, negli Stati Uniti, e nel mondo, nel 2021, ha avuto grande rilievo il fenomeno di massa che ha visto 47 milioni di persone lasciare davvero il posto di lavoro.

in virtù della introduzione dell'Ict perché è diventato meno oneroso -sotto il profilo economico- e più semplice raccogliere ed elaborare dati e informazioni che sono variabili critiche per la costruzione dell'approccio di tipo performance management. Altrettanto importante è stato il superamento del tradizionale modello di controllo burocratico sull'impiego delle risorse con un consistente utilizzo dell'approccio attento ad aumentare il grado di autonomia decisionale. Tutto ciò ha velocizzato la modificazione dal modello amministrativo tradizionale verso quello manageriale attento alla strutturazione di meccanismi di responsabilizzazione sui risultati conseguiti. Oggi, con l'affermarsi dei modelli di governance multilivello e di valorizzazione del ruolo degli stakeholder, assume rilievo fondamentale nel performance management, e diventa traiettoria evolutiva specifica, l'attenzione alle forme di valutazione partecipativa e di autovalutazione.

Il coinvolgimento degli stakeholder nel processo di valutazione della performance è funzionale al perseguimento delle finalità intrinseche dei sistemi di valutazione delle prestazioni (performance management)<sup>2</sup>. Attraverso tale coinvolgimento è possibile cogliere i vari significati che i diversi stakeholder attribuiscono ai risultati conseguiti dall'amministrazione e la fiducia dei cittadini nelle amministrazioni pubbliche.

Si può affermare che la capacità di creare valore delle istituzioni pubbliche dipenderà dalla strutturazione rigorosa

di modelli di Pm che includano, necessariamente, la valutazione partecipativa e che questa sarà la leva per operare creando, finalmente, condizioni di trasparenza e responsabilizzazione nei decisori politici e nei dirigenti pubblici.

È fondamentale che gli studiosi atualizzino il concetto di performance (organizzativa e individuale) e il performance management definendo i confini di strumenti innovativi capaci di patrimonializzare le sperimentazioni avvenute nelle istituzioni pubbliche, soprattutto durante la pandemia di Covid-19.

È importante governare il tempo nel Pm, e nelle fasi in cui si articola il ciclo della performance compresa la valutazione e il Pnrr può essere un formidabile volano alla crescita di consapevolezza fra decisori politici e management della criticità insita nel governare il tempo.

Ma sarà interessante ragionare sui fallimenti che le evidenze empiriche hanno messo in luce o che emergono dalla ricerca applicata, anche nelle esperienze europee e internazionali, oltre alla proposizione di nuovi paradigmi coerenti con i nuovi modelli di governance e management nelle amministrazioni pubbliche in relazione alle riforme istituzionali.

In Italia, il Pm è oggi al centro di un profondo processo di riforma istituzionale che coinvolge, a cascata, le istituzioni pubbliche a tutti i livelli di governo con il Piao, Piano Integrato di Attività

2. Cfr. Linee guida n. 4/2019 del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche).

e Organizzazione, che definisce una relazione biunivoca fra governance e programmazione, fra politiche e governo del tempo. Ci si interroga su come il Piao e, più in generale, il Pm possano essere artefici di reali e duraturi processi di cambiamento, su quali modelli di governance siano più coerenti alla valorizzazione del performance management, su come si possano costruire processi di programmazione dell'azione pubblica e coerenti obiettivi di performance.

Da decenni si assiste ad un proliferare di adempimenti amministrativi richiesti alle istituzioni pubbliche, che rallentano l'esecuzione di procedimenti e incidono sulla qualità dei servizi resi ai cittadini. Il Piao promuove azioni volte a semplificare gli adempimenti a carico delle istituzioni e ad adottare una logica integrata e di massimizzazione dell'efficacia con un rinnovamento nelle procedure. Il Piao potrebbe essere una sorta di "testo unico" della programmazione delle politiche del personale, nel quale convergono gli obiettivi di posizionamento strategico e sviluppo delle attività, di programmazione e gestione degli organici, di adeguamento dei modelli organizzativi, di lavoro e di semplificazione dei processi e di miglioramento della trasparenza.

Il Piao può essere opportunità per ripensare in modo rigoroso alle modalità di definizione degli obiettivi, dei modelli organizzativi e dei sistemi di divisione del lavoro. Il finalismo sembra essere quello di raccogliere i diversi strumenti di programmazione attualmente previsti dalla normativa: Piano delle performance, Piano operativo del lavoro agile (Pola), Piano triennale dei fabbisogni

di personale (Ptfp), Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct), etc., ed "assorbirli" in un unico documento di programmazione e controllo.

Il Piao può essere inteso come uno strumento di Pm costruito anche secondo una logica "semplificata", in quanto riunisce tutta la programmazione, finora inserita nella pluralità di strumenti che, per alcuni versi, hanno rappresentato delle "aree isolate" di progettualità che non si incontrano e non si integrano nella singola istituzione. Pur essendo orientato al futuro, dato l'orizzonte temporale triennale definito dalla normativa, il Piao non può prescindere dal presente e dal passato di ogni singola istituzione. Dovrà, dunque, essere accompagnato dall'analisi degli strumenti, prima di tutto, di performance management già in essere, necessari a comprendere anche la compatibilità e la potenziale contestualizzazione di quanto in essere. Nonostante si ritenga che il Piao sia anche uno strumento di semplificazione, è opportuno specificare che tale strumento gestionale ed organizzativo, richiede l'apporto delle strutture di vertice politico ed amministrativo nel costruire quella coerenza fra politiche pubbliche e agire gestionale oggi ineludibile: modello di riorientamento verso una logica di programmazione e governance.

Lo Special Focus è anche una prima risposta ad ambiti di indagine necessari se si intende considerare la leadership come tratto distintivo in relazione agli obiettivi e agli strumenti del performance management. In Italia, la valutazione dei

risultati è stata considerata, per troppo tempo, una attività da oggettivizzare che leniva l'assunzione di responsabilità nell'interpretazione dei risultati da parte dei dirigenti così come la loro capacità di gestione delle persone per condurle al raggiungimento dei risultati<sup>3</sup>. I canoni della leadership, e la connessione diretta fra soft skills e architetture rigorose di performance management, saranno nel futuro una direttrice importante per contestualizzare l'approccio di tipo Pm nelle istituzioni pubbliche e sviluppare modelli coerenti di welfare aziendale.

È assolutamente necessario creare una relazione sinallagmatica fra misurazione e valutazione della performance e l'interpretazione della leadership può essere l'anello di congiunzione necessario ad operare in tal senso.

L'auspicio è quello che gli studiosi disegnano e valorizzano rigorosi canoni gestionali volti a coniugare: complessità dei processi amministrativi e gestionali, risultati dei dipendenti pubblici e performance organizzativa; pianificazione strategica e performance organizzativa; relazione fra input, output e outcome per "mettere al centro" i portatori d'interesse dei servizi

pubblici finali.

Secondo l'approccio multidisciplinare e lo sguardo critico e propositivo propri della visione di RIPM, il presente numero approfondisce l'esame, già condotto in numeri precedenti, dei sistemi di misurazione e valutazione della performance in ambito pubblico, quali strumenti di supporto al cambiamento organizzativo e allo sviluppo individuale.

I due contributi della sezione "Special Focus" esplorano così il concetto di performance (organizzativa e individuale) e il performance management, partendo da sperimentazioni condotte all'interno di istituzioni pubbliche di appartenenza degli autori.

Il primo contributo, dal titolo "Valutazione della performance basata su aspettative: indagine comportamentale per l'individuazione dei bias in atto e la formulazione di possibili interventi", restituisce le evidenze empiriche di un'analisi statistico-comportamentale del sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

- 
3. Il Dipartimento della funzione pubblica, nel promuovere con il Piao il Pm, ha segnalato le criticità esistenti nel Paese -scarsa qualità degli obiettivi e degli indicatori, limitata integrazione con il ciclo di programmazione economico-finanziaria, limitato coinvolgimento dei decisori chiave, limitata capacità di selezione dei contenuti rilevanti, sistemi controllo di gestione non ben sviluppati, limitata attenzione al monitoraggio periodico, limitato ricorso a forme di valutazione esterna o partecipativa, coinvolgimento dell'Organismo interno di valutazione- che andrebbero superate sia sul piano della cosiddetta performance organizzativa; sia su quello della performance individuale -elevato costo di sistema in caso di assegnazione di obiettivi a tutti, scarsa qualità dei processi di comunicazione degli obiettivi e stili direzionali inadeguati, bassa capacità di differenziazione tra le performance e tendenza al pieno conseguimento degli obiettivi, ritardi nella conclusione delle attività valutative, debole collegamento tra valutazione e altri processi di gestione del personale, criticità del collegamento diretto tra valutazione della performance e premialità economica.



(Ispra). Assumendo quest'ultimo come caso studio, gli Autori (Marzo, Cafaggi e Colasanti) indicano alcune linee di riflessione nella "comprensione dell'incidenza di errori sistematici di giudizio e di modalità in cui tali errori cognitivi influenzano le valutazioni delle performance individuali nelle organizzazioni del settore pubblico". Muovendo dall'idea di fondo che "le nostre decisioni sono in gran parte inficiate da errori di ragionamento, e quindi di giudizio", la premessa metodologica della traiettoria di ricerca proposta è che "la presenza di bias distorca il processo valutativo". Dall'analisi comportamentale svolta, dall'esame del rapporto tra organizzazione, valutatori e valutati e le relative aspettative, emergono "alcune debolezze del processo valutativo". Viene suggerita, a livello di prospettiva futura, "un'implementazione sperimentale (...) apportando alcune modifiche sia agli strumenti utilizzati sia all'intero processo di valutazione e monitorando l'efficacia di tali interventi comportamentali effettuati parallelamente ad un percorso formativo riguardante la valutazione di performance".

Anche il secondo articolo dello Special Focus, dal titolo "Cambiamento organizzativo e accettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance da parte del personale tecnico-amministrativo di una università pubblica italiana", utilizza il metodo del caso di studio. In particolare, il lavoro mira a "rilevare il grado di accettazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance da parte del personale tecnico-amministrativo di un'università",

segnatamente dell'ateneo di cui gli Autori (Nisio, Pallini e Romanazzi) sono membri. Nelle premesse metodologiche si evidenzia che nell'istituzione esaminata, l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, sono stati "sviluppati contestualmente processi di introduzione ed evoluzione della misurazione e valutazione della performance e di un nuovo modello organizzativo". Le ipotesi di ricerca si basano su un questionario somministrato, per più anni, al target di riferimento. I risultati dell'indagine confermano la relazione tra la percezione del sistema di performance management e il modello organizzativo. Inoltre, mostrano come "l'efficace funzionamento di un sistema di misurazione e valutazione della performance non può prescindere dalla condivisione degli obiettivi strategici dell'istituzione da parte del personale che, attraverso gli obiettivi individuali ad esso attribuiti, concorre alla loro realizzazione".

Nella sezione dialoghi della Rivista, il saggio "L'ipotesi dello smart contract nella pubblica amministrazione. Assetti di governance dell'innovazione digitale" si sofferma su due precondizioni o fattori di contesto che possono contribuire positivamente all'estensione in ambito pubblico: "il modello programmatico governativo nazionale e il progressivo recepimento da parte del nostro ordinamento del modello tecnologico blockchain". Dopo una disamina della digitalizzazione della Pa in Italia e della "rivoluzione tecnologica" della rete blockchain, e un'analisi della struttura tecnica e normativa di questo contratto "intelligente", l'Autore (Spina) mette

in evidenza i “vantaggi operativi” che potrebbero derivare nel contesto del sistema nazionale dei contratti pubblici. Se “il percorso di attuazione dello smart contract nella Pa è ancora in divenire”, in sede di conclusioni sono messi in rilievo i profili critici della sicurezza, dell’identità delle parti e della tutela dei dati informatici con il suggerimento di un possibile e futuro approfondimento.

Sempre nella medesima sezione, l’articolo “Strategia nazionale delle aree interne e ambiti ottimali di protezione civile: una sinergia possibile per l’aumento della resilienza territoriale” si pone in continuità, con un tema già oggetto dello Special Focus del Vol. 3 n. 2 |2020 della Rivista. Il contributo mette in relazione - individuando punti di contatto (esistenti o implementabili) tra - due modelli di governance: la strategia nazionale delle aree interne (Snai) e gli ambiti territoriali ed organizzativi ottimali di protezione civile. Il metodo proposto si fonda sull’approccio “di tipo performance-based, ovvero individua una serie di indicatori di resilienza territoriale che consentano di verificare (...) l’efficacia delle misure adottate”. L’Autore (Berni) si concentra su “alcuni casi studio concreti e reali relativi alla Regione Umbria, territorio in cui in questi anni sono state condotte esperienze” nei macrotemi di riferimento (Snai, ambiti ottimali, indici di resilienza).

Nella sezione Close up della Rivista, l’articolo “A Model of Cultural Intelligence and Social Participation to Improve the Effectiveness of Public Policies in Italy”, presenta un modello di “Cultural

Intelligence – CI, Governmental Intelligence – GI, and Social Participation – SP (Cigisp)” per migliorare l’efficacia delle politiche pubbliche. Secondo l’Autore (Trindade De Angelis), questo modello è utile per identificare “how learning by comparison with other values, beliefs, and assumptions (CI), and the use of KM-GI Practices, leads to a better quality of social participation”. Fornisce “a strategy for improving the quality of social participation by opening the process of creation of knowledge and decision-making. The internal actors should also go through a process of learning with other cultures, which is fundamental in an increasingly globalized and complex world”. È un modello che mostra che “the exchange of knowledge between state and society, fueled by learning from other countries, can shift the focus of government action towards the supremacy of the public interest and effectiveness of public policies, which automatically reduces corruption”.

Nel loro complesso, i contributi di questo volume, con differenti punti di vista e un ampio ricorso al metodo di ricerca del caso studio, rinnovano l’attitudine di RIPM di costruire un confronto aperto, di fornire proposte nuove, aprendo strade di ricerca e azione, anche rispetto a temi, come appunto quello oggetto dello Special Focus, che non godono della giusta rilevanza tra gli studiosi.

# Editorial

---

*di Luigi Fiorentino\* ed Elisa Pintus\*\*, Editors*

## **Performance management in public institutions after the Covid-19 pandemic. New paradigms between reforms and change processes**

---

\* *Office of the Chairman of the Council of Ministers*

\*\* *University Aosta Valley*

Reflecting on models and techniques of strategic management of organizations and human resources is the priority objective of the Special Focus “Performance management in public institutions after the Covid-19 pandemic. New paradigms between reforms and change processes.”

It is intended to bring to the attention of scholars and experts a topic that has been, on and off, very successful, but which we do not believe enjoys proper relevance among scholars.

The extraordinary events of the past three years that have occurred internationally have certainly resulted in a state of fragility, at least potential fragility, of administrations and individuals. There have been exceptional events and equally exceptional responses to events by public institutions and human resources. Consider remote telework during the expansion and continuation of the Covid-19 pandemic. Undoubtedly, three years ago we would never have imagined that such large-scale “experimentation” and over such a wide time frame of remote work would be realistic. And it can be said that this trend is not reversible. There is a before and an after Covid-19 for people and, therefore, for systems to support the work organization, even when no new rules in labor relations have been introduced after the pandemic or, worse, when there has been a return - in terms of regulation - to the previous status quo.

Reforms and change processes are in the spotlight now more than ever, and performance management (Pm) can be a key pivotal element in changing the situation for the better.

A critical variable determines a fundamental substrate underlying the reflection on how one can innovate in paradigms on performance management, and it is related to the great impetus that is being given to technological and digital changes of work processes, dematerialization, reengineering of activities, and reorganization of relations between actors inside and outside institutions.

Remote work and the use of technology in the production of public services and the activities required for service delivery represent a point of no return and a non-neutral advance in redefining the technical substrate of an organization and the work division in institutions (for instance, think of the application of Ai to the Public Administration (Pa) and the role it is already playing). However, we would like to focus on performance management as a tool that can reshape, in a structured and rigorous way, the public institutions-human relationship (but also Pa-human-society if one wonders about a participatory evaluation open to external stakeholders) even after states of crisis or as they persist. Certainly, the issue of coherence among different instruments creating virtuous working conditions and measuring an individual or group contribution is highly topical. Human capital in public institutions deserves scholars and organizations to reflect on what has happened in recent years and propose mechanisms for a systematic remodulation of the experiments that have taken place, and perhaps not consciously fully intended, and the enhancement of experiences.

Reversals of trends that have been too long established, new paradigms, a new proacti-

ve tension to make an innovation leap, so badly needed today, is what we want to highlight with the Special Focus. We should also recall general phenomena in the world of labor that are ever-growing; they increased exponentially during the height of the pandemic, and are certainly alarming worldwide, such as staff resignations even before they have found a new job, the so-called *Great Resignation* phenomenon<sup>1</sup>, or *Quiet quitting* (also referred to as phase two of the Great Resignations) i.e., “going out quietly” in which a motivational and performance “impasse” position develops, leading the person to “step back” while still not leaving the job.

Today, people, especially young people, i.e., the target audience most invested in, seek a work-life balance, opportunities for career advancement, transparent and real evaluation of acquired skills and investment in new skills, gender balance, and linear career paths as antidotes to the structural problems that affect many public administrations: continuous stress, burnout, and corporate turnover.

Reforms of public institutions, and consistent processes of change, do not seem to capture what is happening and what is fueling and as just evoked, what is changing the needs of public employees. More likely, the existing rules are consistent with the needs of public employees and state-owned companies but are not interpreted in the most congruent way. Performance and performance management can really be the levers to change public administration.

Performance measurement and evaluation systems in the public sphere, as tools to support organizational change and individual development, are raising an increasing interest for various target audiences, both internal and external to public administrations, but also to for society that is increasingly “equipped” to know and evaluate their actions.

Although scientific interest has historically emerged for a very long time, it is during the emergence of the New Public Management models first and Public Governance models later (in the last 30 years), that increasingly rigorous and systematic models began being adopted by public institutions for the production, use, reporting and management of performance information. This trend has accelerated by virtue of the introduction of Ict because it has become less costly -economically speaking; it is easier to collect and process data and information that are critical variables in building the performance management type approach. Overcoming the traditional model of bureaucratic control over the use of resources with a consistent use of the careful approach to increase the degree of autonomy in decision-making has been equally important. All this hastened the change from the traditional administrative model toward the managerial model focused on structuring mechanisms of accountability for the results achieved. Today, with the emergence of multilevel governance models and the enhancement of the role of stakeholders, attention to forms of participatory evaluation and self-assessment takes on a fundamental importance

---

1. Great resignations, in the United States, and around the world, in 2021; a mass phenomenon of 47 million people actually leaving their jobs.

in performance management and becomes a specific evolutionary trajectory.

Stakeholder involvement in the performance evaluation process is instrumental in pursuing the intrinsic purposes of performance evaluation systems (performance management)<sup>2</sup>. Through such involvement it is possible to capture the various meanings that different stakeholders attach to the results achieved by the administration and citizens's trust in public administration.

It can be argued that the ability of public institutions to create value will depend on the rigorous structuring of Pm models that include, necessarily, a participatory evaluation; this will be the lever to operate by finally creating conditions of transparency and accountability among policy makers and public managers.

It is crucial that scholars actualize the concept of performance (organizational and individual) and performance management by defining the boundaries of innovative tools capitalizing on the experiments conducted by public institutions, especially during the Covid-19 pandemic.

In Pm, and during the stages of the performance cycle, including evaluation, it is important to govern time. The National Recovery and Resilience Plan<sup>3</sup> can be a formidable driver to grow awareness among policy makers and management about the criticality inherent in governing time.

But it will be interesting to reason about the failures that empirical evidence has revealed or that emerge from applied research, including in Europe and elsewhere, as

well as the proposition of new paradigms consistent with new models of governance and management in public administrations in relation to institutional reforms.

In Italy, Pm is now at the center of a profound institutional reform process that involves public institutions at all levels of government with the Piao, Piano Integrato di Attività e Organizzazione (Integrated Activity and Organization Plan). This latter defines a two-way relationship between governance and planning, between policies and time governance. The question arises as to how Piao and, more generally, Pm can create real and lasting processes of change, what models of governance are most consistent with the enhancement of performance management, how processes of planning public action and consistent performance objectives can be created.

For decades, there has been a proliferation of administrative tasks required of public institutions, which slow down the execution of procedures and affect the quality of services to citizens. The Piao promotes actions aimed at simplifying the requirements placed on institutions and adopting an integrated logic to maximize effectiveness and renew procedures. The Piao could be a kind of "single text" of personnel policy planning, where the objectives of strategic positioning and development of activities, planning and management of the workforce, adjustment of organizational models, work and simplification of processes and improvement of transparency converge.

---

2. See Guidelines No. 4/2019 of the Department of Civil Service of the Presidency of the Council of Ministers (on participatory evaluation in public administration).

3. <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>

The Piao may be an opportunity to rigorously rethink how goals, organizational models and systems of labor division are set. The purpose seems to be bringing together the various planning tools currently provided for by the legislation: Performance Plan, Operational Plan for Agile Work (Pola), Three-Year Plan of Personnel Requirements (Ptfp), Three-Year Plan for Prevention of Corruption and Transparency (Ptpct), etc., and “absorb” them into a single planning and control document.

The Piao can also be seen as a Pm tool built around a “simplified” logic; it brings together all the planning that has so far been included in the plurality of instruments that, in some ways, have represented “isolated areas” of planning that never meet and do not integrate with the individual institution. Although future-oriented, given the three-year time horizon defined by the legislation, the Piao cannot disregard the present and past of each individual institution. It shall, therefore, be accompanied by the analysis of the tools, first and foremost, of performance management already in place, necessary to understand also the compatibility and potential contextualization of what is in place. Although the Piao is considered a simplification tool, it should

be specified that this management and organizational tool, requires the contribution of top political and administrative structures in building coherence between public policies and management actions: a model of reorientation towards a logic of planning and governance.

The Special Focus is an initial response to areas of investigation needed if leadership is to be considered as a distinctive trait in relation to the goals and tools of performance management. In Italy, performance evaluation has been considered, for too long, an activity to be objectified, mitigating accountability in the interpretation of results by managers as well as their ability to manage people to lead them to achieve results<sup>4</sup>. The rules of leadership, and the direct connection between soft skills and rigorous performance management architectures, will in the future be an important guideline for contextualizing the Pm approach in public institutions and developing coherent models of corporate welfare.

It is absolutely necessary to create a synallagmatic relationship between performance measurement and evaluation, and leadership interpretation can be the missing link in this respect.

- 
4. The Civil Service Department, in promoting Pm with the Piao, pointed out the critical issues existing in the country -poor quality of objectives and indicators, limited integration with the economic-financial planning cycle, limited involvement of key decision makers, limited ability to select relevant content, management control systems not well developed, limited attention to periodic monitoring, limited use of external or participatory forms of evaluation, involvement of the Internal Evaluation Body- that should be overcome both on the level of so-called organizational performance as well as on the level of individual performance -high system cost in case of assigning goals to everyone, poor quality of goal communication processes and inadequate management styles, low ability to differentiate between performance and tendency to fully achieve goals, delays in the conclusion of evaluation activities, weak link between evaluation and other personnel management processes, criticality of the direct link between performance evaluation and economic rewards.

Hopefully, scholars will design and enhance rigorous management rules aimed at combining: the complexity of administrative and management processes; results of public employees and organizational performance; strategic planning and organizational performance; and the relationship between input, output and outcome to “put the stakeholders of final public services at the center”.

In accordance with the multidisciplinary approach and the critical and purposeful outlook that characterizes RIPM’s vision, this issue deepens the examination, already conducted in previous issues, of performance measurement and evaluation systems in the public sector as tools to support organizational change and individual development.

The two contributions in the “Special Focus” section explore the notion of performance (organizational and individual) and performance management starting from experiments conducted within the public institutions to which the authors belong.

The first contribution is entitled “Expectation-based performance evaluation: behavioral investigation for the identification of existing biases and the drafting of possible interventions”. It presents the empirical evidence from a statistical-behavioral analysis of the performance measurement and evaluation system of the Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra). Taking this latter as a case study, the authors (Marzo, Cafaggi and Colasanti) point to some lines of reflection in “understanding the incidence of systematic errors of judgment and ways in

which such cognitive errors influence individual performance evaluations in public sector organizations.” They started from the basic idea that “our decisions are largely affected by errors in reasoning, and thus in judgment”; the methodological premise of the proposed research trajectory is that “the presence of bias distorts the evaluation process.” The behavioral analysis carried out, and the examination of the relationship between the organization, the evaluators and the evaluated and their expectations, show “some weaknesses in the evaluation process”. It is suggested, with an eye to the future, to adopt “an experimental implementation (...) making some changes to both the tools used and the entire evaluation process and monitoring the effectiveness of such behavioral interventions carried out in parallel with a training course on performance evaluation.”

The second article in the Special Focus is entitled “Organizational change and acceptance of the performance measurement and evaluation system by technical-administrative staff at an Italian public university” and uses the case study method. Specifically, the paper aims at “detecting the degree of acceptance of performance measurement and evaluation systems by the technical-administrative staff of a university,” specifically the university of which the Authors (Nisio, Pallini and Romanazzi) are members. In the methodological introduction, it is pointed out that at this institution, the University of Bari Aldo Moro, processes of introduction and evolution of performance measurement and evaluation and a new organizational model were “contextually developed.” The research



hypotheses are based on a questionnaire administered, over several years, to the target audience. The survey results confirm the relationship between the perception of the performance management system and the organizational model. In addition, they show how “the effective functioning of a performance measurement and evaluation system cannot be separated from sharing the institution’s strategic objectives with the staff who, through the individual objectives assigned to them, contribute to their realization.”

In the dialogues section of the Journal, the essay “The Smart Contract Hypothesis in Public Administration. Governance Arrangements of Digital Innovation,” focuses on two preconditions or contextual factors that can positively contribute to an extension in the public sphere: “the national governmental programmatic model and the gradual incorporation by our legal system of the blockchain technology model.” After reviewing the digitization of the Pa in Italy and the “technological revolution” of the blockchain network, and an analysis of the technical and regulatory structure of this “smart” contract, the Author (Spina) highlights the “operational advantages” that could arise within the framework of the national system of public contracts. While “the path of implementation of smart contract in the Pa is still in the making,” critical profiles of security, identity of the parties and protection of computer data are highlighted in the conclusion, suggesting possible and future in-depth analyses.

The same section features another article, “National Strategy of Inland Areas and Optimal Civil Protection Spheres: a pos-

sible synergy for increasing territorial resilience”, following up a theme already covered in the Special Focus of Vol. 3 No. 2 | 2020 of the Journal. The contribution relates -identifying points of contact (existing or implementable) between them - two governance models: the national strategy of inland areas (Snai) and the ideal territorial and organizational spheres of civil protection. The proposed method is based on the “performance-based approach, that is, it identifies a set of territorial resilience indicators that allow to verify (...) the effectiveness of the measures adopted.” The author (Berni) focuses on “some concrete and real case studies related to the Umbria Region, a territory that has gone through different tests in recent years” in the macro-themes of reference (Snai, optimal areas, resilience indices).

The Close-up section of the Journal features an article entitled “A Model of Cultural Intelligence and Social Participation to Improve the Effectiveness of Public Policies in Italy”. It presents a model of “Cultural Intelligence - CI, Governmental Intelligence - GI, and Social Participation - SP (Cigisp)” to improve the effectiveness of public policies. According to the Author (Trindade De Angelis), this model allows to identify “how learning by comparison with other values, beliefs, and assumptions (CI), and the use of KM-GI Practices, leads to a better quality of social participation.” It provides “a strategy for improving the quality of social participation by opening the process of creation of knowledge and decision-making. The internal actors should also go through a process of learning with other cultures, which is fundamental in an increasingly globalized and complex wor-

ld.” This model shows that “the exchange of knowledge between state and society, fueled by learning from other countries, can shift the focus of government action toward the supremacy of the public interest and effectiveness of public policies, which automatically reduces corruption.”

The contributions in this volume, with dif-

ferent points of view and an extensive use of the case study research method, renew RIPM’s attitude to build an open discussion, providing new proposals, and opening up avenues for research and action, even with respect to issues, such as precisely the one covered in the Special Focus, that do not enjoy their proper significance among scholars.

---

# Special Focus

---

**Il Performance management  
nelle istituzioni pubbliche  
dopo la pandemia da Covid-19.  
Nuovi paradigmi fra riforme  
e processi di cambiamento**

---

*Performance management in public  
institutions after the Covid-19  
pandemic. New paradigms between  
reforms and change processes*

# Valutazione della performance basata su aspettative: indagine comportamentale per l'individuazione dei bias in atto e la formulazione di possibili interventi

*Expectation-based performance appraisal: behavioral investigation for the identification of current biases and formulation of possible interventions*

---

Francesca Marzo \*, Fabrizio Cafaggi \*\*, Cecilia Colasanti \*\*\*

---

\* Scuola Nazionale dell'Amministrazione \*\* Consiglio di Stato \*\*\* Istat

## Abstract

*Performance evaluation can become for public administrations a powerful organizational tool, also in the optic of a more pervasive adoption of work for objectives, as required by post-covid smart-working implementation. By an empirical investigation and by proposing possible behavioral interventions we aimed to contribute to this path. The empirical evidence collected confirms a correlation between assessment aimed at awarding rewards and imposing sanctions and tendency to give uniform, upwardly shifted evaluations (leniency error) and a significant difference in the importance given to different items object of evaluation. We claim that the value given to different evaluation items is due to the fact that different hierarchical levels have different systems of expectations. Reasoning about the meaning of expectations as a measurement parameter is crucial to understand what expectations are taken into account and how they are incorporated into the indicators used in evaluation systems. What emerges from the analysis is that different systems of expectations are assembled without necessary converging. One possible intervention is to highlight the whole set of expectation systems and, should they diverge, understand how this can be governed in the evaluation process. Introducing peer evaluation to flank hierarchical assessment, normally used, could be a useful debiasing tool.*

**Keywords:** *Performance evaluation, Behavioral approach, Expectations, Bias, Leniency error.*

## Introduzione

**L**a finalità sottesa all'attività del sistema di valutazione della performance nella pubblica amministrazione non è solo quella di attribuire premi economici o favorire incentivi di carriera (Gabris & Ihrke, 2000), la cui disciplina è demandata anche alla contrattazione integrativa tra amministrazione e organizzazioni sindacali. Piuttosto, dovrebbe trattarsi di un sistema finalizzato sia all'attuazione di un insieme di verifiche e controllo dell'apporto di ciascun dipendente al raggiungimento degli obiettivi che vengono assegnati all'istituto nel suo complesso e ad ogni struttura di appartenenza in particolare, sia alla diffusione di una cultura organizzativa che vede nel raggiungimento degli obiettivi uno strumento di creazione di valore pubblico<sup>1</sup>. Viene infatti sempre più richiesto non solo di operare per realizzare genericamente le attività che vengono assegnate dalle norme di riferimento, ma anche di raggiungere quegli specifici obiettivi assegnati ogni anno in relazione alle linee strategiche che i vari consigli di amministrazione forniscono sulla base delle indicazioni del ministro di riferimento (quindi il ministro della transizione ecologica). La valutazione, in quest'ottica, diviene strumento di carattere organizzativo, per governare le possibili differenze legate alle probabili diversità di visione sul modello organizzativo dei vari soggetti coinvolti (So *et al.*, 2015).

1. Per un'introduzione al concetto di valore pubblico e al suo legame con la valutazione delle performance si può vedere Deidda Gagliardo, E. (2015); per un approfondimento Deidda Gagliardo, E., & Saporito R. (2021).

La misurazione e la successiva valutazione della performance organizzativa e individuale sono dunque funzionali ad una consuntivazione gestionale dei risultati che viene realizzata a livello organizzativo. Misurare, che è la prima azione che compete ai dirigenti, è un atto obiettivo di per sé ed è tanto più obiettivo tanto più vengono utilizzati indicatori obiettivi. L'obiettività lascia spazio, invece, alla discrezionalità quando viene richiesto, come nel caso della performance individuale, di misurare con indicatori qualitativi. La natura degli indicatori e la loro applicazione nell'ambito del processo di valutazione possono accompagnarsi ad errori percettivi e cognitivi, specialmente quando tali processi debbano incorporare aspettative di condotta dei valutati e di soggetti terzi diversi dai valutatori. La consapevolezza della possibilità della commissione di errori, gli strumenti per la possibile correzione degli stessi consente di attribuire al processo di valutazione maggiore efficacia riducendo la percezione di discrezionalità ed arbitrarietà che ne potrebbe minare la credibilità.

Lo studio condotto e presentato nelle prossime sezioni, sviluppato a partire da un'analisi statistico-comportamentale del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance (da ora in poi Smvp) dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (da ora in poi Ispra), adottato a partire dal 2020, al fine di approfondire alcune problematiche emerse durante la valutazione, ha portato all'individuazione di alcuni bias cognitivi dei diversi soggetti coinvolti, all'approfondimento di quelli che possono insistere sulle scelte dei valutatori e, infine, alla formulazione di alcuni interventi comportamentali sia sul breve sia sul medio periodo. Tali interventi riguardano piccole modifiche negli strumenti di rilevazione, da una parte, e interventi più importanti sull'intero processo di valutazione, dall'altra.

## **1. Aspetti comportamentali della valutazione**

### **1.1. I punti di riferimento nella letteratura**

Al fine di analizzare motivazioni e meccanismi relativi all'efficacia della valutazione, gli studi sviluppati nel corso degli anni sulla base di intuizioni derivanti da casi studio, si sono concentrati principalmente, da una parte, sulla progettazione dei sistemi di valutazione (indagando quali condizioni siano più favorevoli per la loro reale attuazione oppure le differenze e le somiglianze rispetto a strumenti come la gestione della qualità totale) (Bowman, 1994; Berger *et al.*, 2013; Barbieri *et al.*, 2017), dall'altra, sul tema della relazione tra i sistemi di valutazione e le percezioni dei dipendenti, le forze motivazionali e le caratteristiche demografiche (Marengo & Pasquali, 2010; Taylor & Westover, 2011; Bruno *et al.*, 2017; Coccia, 2019).

In una prospettiva comportamentale, inoltre, si è sostenuto che, fintanto che le organizzazioni vogliono che i loro sistemi di valutazione delle prestazioni raggiungano gli obiettivi prefissati, è di vitale importanza che i valutatori siano addestrati a svolgere adeguatamente

la loro funzione di valutazione e che in tale contesto la formazione comprende discussioni sui tipici errori di valutazione e strategie per limitarli (Martin & Bartol, 1986).

Allo stesso modo, Bowman (1999) ha osservato che, mentre l'uso dei rating presuppone che i valutatori siano ragionevolmente obiettivi e precisi, errori ben noti si verificano nel processo a causa di limitazioni cognitive. In aggiunta, analisi empiriche in psicologia applicata (ad esempio, Thorsteinson *et al.*, 2008) e in economia comportamentale (ad esempio, Furnham & Boo, 2011; Kahneman, 2011) suggeriscono che i punteggi delle prestazioni possono essere distorti proprio a causa di limiti cognitivi. Ancora più recentemente, infine, si è evidenziato il contributo fondamentale che un approccio comportamentale alla valutazione delle performance può permettere (Andersen & Larsen, 2016; Andersen & Hjortskov, 2016) e si è approfondito l'intervento di possibili bias nella presentazione delle informazioni riguardanti le performance dei manager della pubblica amministrazione (Belardinelli *et al.*, 2018).

Nonostante un interesse sempre crescente, si rileva una scarsità di studi empirici sui bias cognitivi dei valutatori che possono sistematicamente influenzare la loro valutazione (Belle *et al.*, 2017). Il nostro contributo muove proprio dalla necessità di contribuire a colmare questa lacuna nella comprensione dell'incidenza di errori sistematici di giudizio e delle modalità in cui tali errori cognitivi influenzano le valutazioni delle performance individuali nelle organizzazioni del settore pubblico, a partire dal caso studio riguardo il nuovo sistema di valutazione della performance dell'Ispra.

## **1.2. Presupposti teorici e premessa metodologica**

L'approccio comportamentale alla base del nostro contributo parte da un modello che distingue due sistemi cognitivi, uno impulsivo (sistema 1) e l'altro riflessivo (sistema 2) (Kahneman, 2011) per approfondire il modo di ragionare, di decidere e di agire degli esseri umani: sin dai pionieristici studi di Simon (1979) sono stati sviluppati modelli di ragionamento umano basati su euristiche (scorciatoie del pensiero che rappresentano l'attivazione del sistema 1 a scapito del sistema 2) e i conseguenti bias cognitivi, errori sistematici indotti proprio da queste scorciatoie.

L'idea di fondo è che le nostre decisioni sono in gran parte inficiate da errori di ragionamento e quindi di giudizio. Questi difetti comportamentali producono euristiche del giudizio rapide e intuitive che si esercitano a detrimento delle nostre capacità deliberative più razionali: in base allo schema duale di Kahneman e Tversky, la nostra capacità decisionale intuitiva e impulsiva, il sistema 1, prevale sulla facoltà più razionante e riflessiva, il sistema 2.

A partire da queste considerazioni, la premessa metodologica è che la presenza di bias distorca il processo valutativo e che, quindi, una valutazione caratterizzata dall'assenza di distorsioni cognitive sia più trasparente di una influenzata da distorsioni cognitive;

l'obiettivo dell'intervento sullo strumento di rilevazione della valutazione è duplice: eliminare le fonti di bias ove possibile, mitigare gli effetti distorsivi del bias ove la eliminazione non sia possibile. Sulla base dei presupposti della premessa metodologica e delle evidenze empiriche raccolte, si potranno progettare interventi di nudging che agiscano non solo da supporto a chi progetta il sistema di valutazione, superando alcuni ostacoli, ma abilitando anche un incremento della performance individuale, incidendo sull'auto-motivazione e sui conseguenti comportamenti da adottare (Larrick, 2004; Soll *et al.*, 2014).

## **2. Sistemi di valutazione: riferimenti normativi, linee guida e prospettiva comportamentale**

### **2.1. Normativa per la valutazione delle performance**

Nell'ottica di un miglioramento della qualità e delle prestazioni della pubblica amministrazione, diverse novità sono state introdotte dalla normativa. Elemento distintivo e di soluzione di continuità sono la legge-delega 4 marzo 2009, n. 15 e il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - di seguito "Decreto" - introducono il concetto di performance organizzativa ed individuale, sostituendo definitivamente il concetto di produttività individuale e collettiva, che era stato introdotto dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29.

In particolare, il Decreto prevede che le amministrazioni pubbliche valutino annualmente la performance organizzativa e individuale e adottino, con apposito provvedimento, un sistema di misurazione e valutazione della performance. Viene inoltre stabilito che la misurazione e la valutazione della performance individuale del personale sono effettuate dai dirigenti e collegate "al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali, nonché alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi".

Tale normativa è stata, negli anni, integrata e modificata. In particolare, facciamo riferimento al d.lgs. 74/2017 recante "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124 e alle Linee Guida n. 2/2017 emanate dal Dipartimento della funzione pubblica con l'obiettivo di fornire un supporto alle singole amministrazioni nella predisposizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance e nel loro miglioramento nel corso degli anni, per poter raggiungere gli obiettivi di efficacia fissati al fine di supportare i modelli organizzativi adottati. Successivamente, al fine di fornire alle amministrazioni indicazioni di maggior dettaglio in ordine alla misurazione e valutazione della performance individuale, sono state introdotte le nuove Linee Guida n. 5/2019.

A questa normativa, va ad affiancarsi, infine, il disegno di legge 80 del 9 giugno 2021 e le misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito in esso



previste, che di fatto non modificano quanto già previsto, ma insistono in modo più specifico sulla definizione delle classi di merito e del premio a valle del processo di valutazione.

## **2.2. Valutazione basata sulle aspettative e sperimentazione nelle pubbliche amministrazioni**

Tra le diverse indicazioni fornite dalle nuove Linee Guida del Dipartimento della funzione pubblica, sopra menzionate, di particolare importanza per il nostro lavoro sono (a) i meccanismi di calibrazione *ex ante* ed *ex post*, (b) l'obiettivo di differenziazione delle valutazioni e (c) la centralità dei comportamenti attesi.

Il primo punto sottolinea l'importanza di metodi di valutazione verso l'obiettivo della valutazione a 360 gradi, per raggiungere la quale si può procedere alla giustapposizione di metodi di valutazione differenti alla tradizionale valutazione gerarchica (nel nostro studio, come vedremo in seguito, sono state in particolare prese in considerazione le potenzialità della valutazione tra pari). Il secondo punto, invece, evidenzia la necessità di fare in modo che la valutazione sia il più differenziata possibile, inducendo a considerare un percorso di analisi che permetta di capire quali siano, dal punto di vista cognitivo-comportamentale, gli ostacoli all'affermarsi di tale tipo di valutazione al posto della valutazione uniforme, osservabile diffusamente in molte amministrazioni. Il terzo punto, infine, ha a che fare con un importante cambiamento dell'approccio valutativo: da una valutazione basata su criteri rigidi ed astratti ad una valutazione basata sulle aspettative, che chiama in causa, per definizione, aspetti cognitivo-comportamentali, da analizzare sia a livello individuale che di interazione collettiva e organizzativa. Quest'ultimo aspetto è da considerarsi fondamentale nella comprensione delle dinamiche che portano al successo o al fallimento dei percorsi per raggiungere gli obiettivi sottesi ai primi due punti ed è stato oggetto di analisi nella lettura dell'approccio assunto da diverse amministrazioni. In particolare, sono state presi in considerazione inizialmente gli Smvp di Ispra, Anvur, Cnr, Ministero dell'ambiente, Mibact e, come ente locale, il Comune di Firenze. A queste organizzazioni sono stati aggiunti, in un secondo tempo, gli Smvp del Mit e del Mise, particolarmente innovativi e in continuo aggiornamento dal punto di vista dei criteri e dei processi, al fine di superare le difficoltà insite nella valutazione dei comportamenti stessa. Si veda, in quest'ottica, l'introduzione in entrambi questi ultimi Smvp di strategie per modificare la valutazione dei dirigenti con lo scopo di ottenere un effetto a cascata sui comportamenti dei valutatori (ad esempio, nel sistema del Mit è stato introdotto recentemente lo scarto quadratico medio per calcolare il grado di differenziazione dei giudizi in base al quale valutare la capacità dei valutatori di differenziare le valutazioni).

In base alle informazioni raccolte, è possibile affermare che, sebbene con alcune eventuali difficoltà di implementazione, diverse amministrazioni stanno puntando alla realizzazione di una valutazione dei comportamenti individuali basata sulle aspettative esplicitate in diversi descrittori. Finalità del nostro studio è stata individuare, tramite approccio comportamentale, un possibile percorso per far sì che tale realizzazione si attui in modo efficace.

### 2.3. Prospettiva comportamentale sui metodi di valutazione

In generale, ciascuna delle fasi del processo di misurazione e valutazione può beneficiare del contributo delle scienze comportamentali, per individuare le migliori strategie e guidare il processo decisionale di ciascun partecipante al processo (valutatore e valutato) (So *et al.*, 2015), ma anche al fine di ridurre quanto più possibile gli effetti distorsivi tipici della valutazione condotta da più valutatori (in atto a causa del fatto che, sebbene attenga il rapporto tra il singolo e il valutatore, l'intero processo si inquadra nel più ampio contesto di valutazione di tutti i soggetti che intervengono nel processo).

Una prima distinzione che può essere fatta tra i diversi metodi di valutazione riguarda la relazione tra valutato e valutatore. Nello specifico, la valutazione gerarchica è un metodo fondato sulla separazione tra valutatore e valutato, mentre nella valutazione tra pari la coincidenza tra valutatore e valutato è parziale: la dissociazione propria della valutazione gerarchica è presente, sebbene manchi la gerarchia. La comparazione tra la valutazione gerarchica e quella tra pari consente di chiarire in che modo la presenza od assenza di potere gerarchico incide sui sistemi di credenze e sui bias dei valutatori, dirigenti nel primo caso, colleghi nel secondo. Tale comparazione consente di definire le differenze e di determinare il livello di complementarità tra sistemi di valutazione (Cafaggi, 2020).

Nei sistemi basati sulle aspettative, oggetto di valutazione è la conformità o la difformità tra la performance e le aspettative del valutatore, tenendo presente che, alle aspettative del valutatore, vanno aggiunte quelle dell'organizzazione che valuta i valutatori e quelle degli stessi valutati: l'esito del percorso valutativo è determinato dalla combinazione tra i diversi sistemi di aspettative. Tuttavia, anche nelle ipotesi in cui le schede di valutazione non facciano esplicito riferimento alle aspettative, queste svolgono un ruolo fondamentale nel processo valutativo e costituiscono pilastro essenziale dell'architettura comportamentale (Cafaggi, 2021).

Tra i metodi di valutazione si è scelto di indagare la valutazione tra pari ed il rapporto tra questa e quella gerarchica, con particolare riguardo alle differenze esistenti a seconda che vi sia o no un rapporto di gerarchia tra valutatore e valutato e se dal processo di valutazione derivino conseguenze legate all'attribuzione di premi o l'irrogazione di sanzioni. La ricerca sui profili comportamentali ha aiutato ad indagare non solo in che modo possono distinguersi i metodi di valutazione dei pari e di valutazione gerarchica ma anche in che modo i bias dei soggetti coinvolti nel processo mutano e quali correttivi possono essere apportati al fine di mitigare le distorsioni cognitive. In particolare, l'esame comparativo tra valutazione gerarchica e valutazione tra pari ha consentito di definire in che modo la seconda possa aiutare la soluzione di distorsioni cognitive relative alla prima. In particolare, tramite l'indagine empirica si è voluto indagare due profili: la relazione tra le distorsioni cognitive di coloro che hanno predisposto le schede e la distorsione cognitiva di coloro che hanno proceduto alla valutazione; in questo secondo ambito, le possibili differenze tra valutazione gerarchica e valutazione tra pari, nonché le possibili influenze

che la valutazione dei dirigenti subisce per il fatto che i dirigenti stessi sono a loro volta soggetti a valutazione.

### **3. Indagine empirica per validare l'analisi comportamentale**

#### **3.1. Questionario per indagare il leniency error**

Come si è detto nell'introduzione, l'indagine è stata sviluppata a partire da un'analisi preliminare dei dati raccolti dal sistema Smvp di Ispra, in base alla quale è stata osservata la tendenza a dare valutazioni omogenee, spostate verso l'alto (problema che si riscontra per tutti gli item e per tutte le valutazioni raccolte), rendendo ipotizzabile l'intervento di un errore di distribuzione noto in letteratura come leniency error (Kane *et al.*, 1995; Yildiz & Baltaci, 2009; Ng *et al.*, 2011).

Obiettivo della ricerca empirica è stato dunque indagare le caratteristiche di questo fenomeno nel contesto considerato, cioè all'interno dell'istituto Ispra, raccogliendo dati sulle valutazioni effettuate dai singoli soggetti chiamati a valutare nel sistema Smvp adottato. In particolare, ci si è focalizzati sull'eventuale diversa incidenza del fenomeno nei casi in cui le valutazioni hanno dirette conseguenze sulla irrogazione di sanzioni e l'assegnazione di premi e nei casi in cui le valutazioni hanno solo l'obiettivo di acquisire informazioni, senza che ne derivino conseguenze dirette sul piano economico.

Le ipotesi alla base di questo studio sono le seguenti: la prima è che in un ambiente in cui le valutazioni servono esplicitamente a creare premi/punizioni si dovrebbe osservare un più forte leniency error rispetto ad un ambiente in cui la valutazione opera solo come strumento per il miglioramento delle performance; la seconda è che in un ambiente in cui la valutazione gerarchica è esplicitamente utilizzata per distribuire premi/punizioni e quella tra pari solo come strumento di calibrazione, si dovrebbe osservare un leniency error maggiore nella valutazione gerarchica rispetto alla valutazione tra pari; la terza (social proof) è che quando il network di riferimento tende a dare dei giudizi uniformi il valutatore (sia pari che gerarchico) tenderà ad uniformare le proprie valutazioni.

L'indagine empirica si è avvalsa di un questionario, somministrato via google form al personale dirigente e non dirigente di tre diverse amministrazioni (due amministrazioni centrali e un ente locale).

Al fine di cogliere la differenza tra valutazioni finalizzate all'irrogazione di sanzioni e l'assegnazione di premi e valutazioni con il solo obiettivo di acquisire informazioni senza che ne derivino conseguenze dirette il questionario è stato sviluppato immaginando due scenari:

- al rispondente viene chiesto di immedesimarsi nel ruolo di dirigente;

- al rispondente viene chiesto di immedesimarsi nel ruolo di collega.

Un secondo e correlato profilo è quello relativo alle conseguenze della valutazione: la correlazione con premi e sanzioni pregiudica l'obiettività della valutazione orientandola ed in particolare impedendo che vi sia un'adeguata differenziazione tra i valutati? Più specificamente si è testata l'ipotesi che una valutazione priva di conseguenze possa produrre una maggiore differenziazione e dunque esalti il merito rispetto ad una valutazione cui siano associate conseguenze immediate ed in particolare l'assegnazione di premi e l'irrogazione di sanzioni.

Integrando queste osservazioni nei due scenari sopra riportati, si possono ottenere le seguenti possibilità: che le valutazioni dei dirigenti abbiano conseguenze economiche dirette mentre quelle dei pari no; che sia le valutazioni dei dirigenti sia quelle dei pari incidano sull'assegnazione di premi e l'irrogazione di sanzioni; né le valutazioni dei dirigenti né quelle dei pari abbiano conseguenze perché il valore della valutazione è legato ai sistemi motivazionali e non agli incentivi economici.

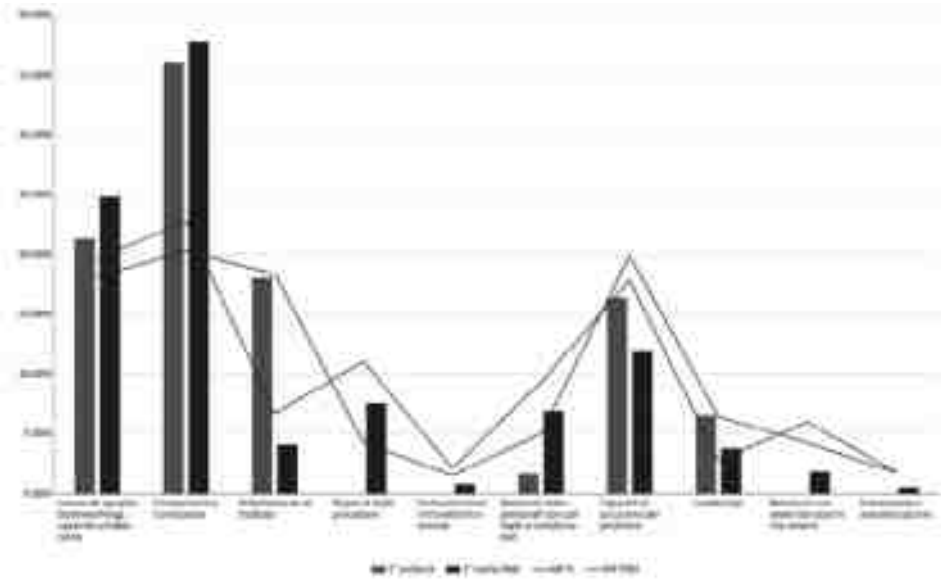
Un terzo profilo d'indagine concerne il valore delle norme sociali (Bicchieri, 2017). Si assume che vi sia una correlazione tra le modalità di valutazione e le norme sociali presenti nella organizzazione. Si vuole quindi indagare se le norme sociali influenzano la valutazione e come lo fanno. In particolare, due norme sociali: quella concernente il ruolo della gerarchia. In che modo viene percepita la differenza tra superiore gerarchico e collega nel processo di valutazione; quella concernente il conformismo ai valori dell'organizzazione e dunque al rapporto tra merito che dovrebbe risultare nella differenziazione dei giudizi e egualitarismo che esita nell' assenza di difformità.

### **3.2. Elaborazione dei dati raccolti, differenze e sovrapposizioni nella valutazione gerarchica ed in quella tra pari**

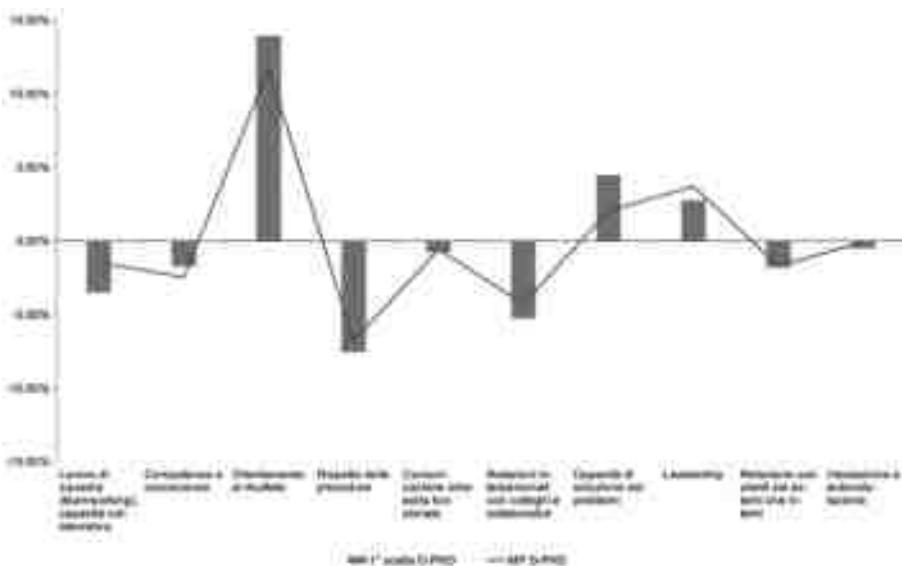
È necessario premettere che, se il numero dei soggetti rispondenti appartenenti al personale non dirigente (3204) fornisce una rappresentazione statisticamente significativa (convergenza dei risultati), il numero dei soggetti appartenenti all'area dirigenziale (61) non fornisce una statistica altrettanto completa. Ciononostante, alcune tendenze rilevate nelle risposte fornite dagli uni e dagli altri, permettono di identificare similitudini e differenze significative nelle priorità delle due categorie.

In particolare, dai dati riportati di seguito nel grafico in Fig. 1, si evince ad esempio che le competenze e il lavoro di squadra sono ritenute fondamentali da entrambe le categorie. Circa il 36% dei dirigenti e il 38% del personale non dirigente sceglie la voce "competenze e conoscenze" come prima tra quelle proposte. Il lavoro di squadra è invece scelto come primo rispettivamente dal 21% dei dirigenti e dal 25% del personale non dirigente.

**Fig. 1** Confronto tra le prime scelte (barre) ed i totali pesati riportati al numero dei soggetti (MP) per dirigenti (light gray) e personale non dirigente (dark gray) (fonte: elaborazione degli autori su dati raccolti).



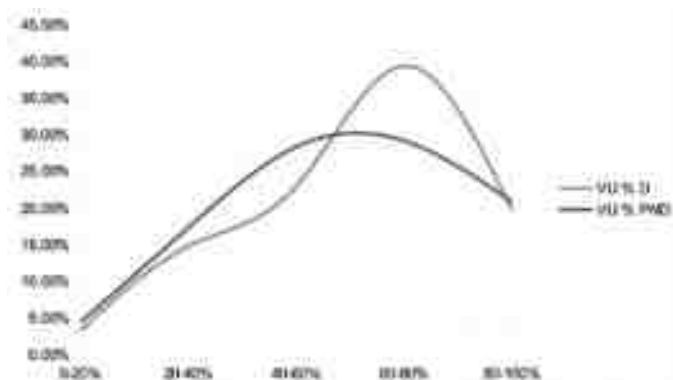
**Fig. 2** Differenze algebriche tra le prime scelte ed i totali pesati riportati al numero dei soggetti (MP) tra dirigenti e personale non dirigente (fonte: elaborazione degli autori su dati raccolti).



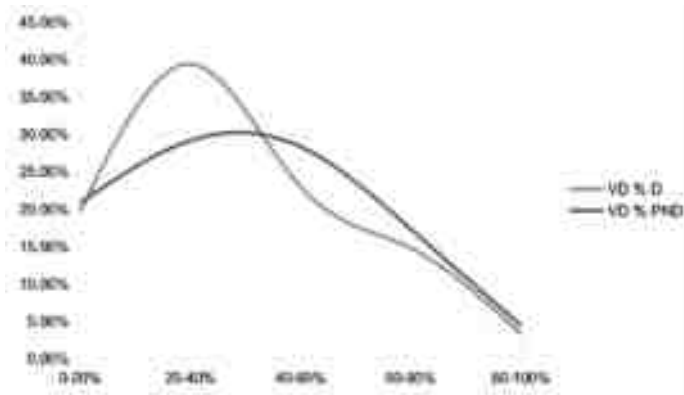
La differenza sostanziale tra le due categorie si verifica tra le voci “orientamento al risultato” preferito dal 18% dei dirigenti e soltanto dal 4% del personale non dirigente. Discorso invertito per quanto riguarda il “rispetto delle procedure”, scelto come primo da circa l’8% del personale non dirigente e da nessun dirigente. La differenza tra le scelte è evidenziata dall’ovale dove, insieme alle prime scelte, sono riportati i totali pesati tra le cinque opzioni e riportati al numero dei soggetti (Mp) di dirigenti (grigio chiaro) e personale non dirigente (grigio scuro). Altra differenza, meno importante numericamente ma comunque significativa riguarda le voci “relazioni interpersonali con colleghi e collaboratori” preferita dal personale non dirigente e “capacità di soluzione dei problemi” maggiormente presente nei riscontri relativi ai dirigenti. Entrambe le differenze sottolineano come il personale dirigente sia maggiormente focalizzato sull’obiettivo, mentre il personale non dirigente dia molta importanza alle modalità lavorative. La situazione è evidenziata dal grafico in Fig. 2 dove sono rappresentate le differenze tra prime scelte e totali pesati riportati al numero dei soggetti (media pesata, Mp) tra personale dirigente (D) e non dirigente (Pnd). Qui, i valori positivi significano che la scelta è preferita dai dirigenti (rettangolo superiore), mentre i valori negativi corrispondono alle scelte preferite dal personale non dirigente (rettangolo inferiore).

Per quanto riguarda le risposte relative alla preferenza tra valutazione differenziata e uniforme, quelle dei dirigenti e del personale non dirigente si equivalgono (rispettivamente 88% e 87% a favore della differenziata). Inoltre, nonostante la netta maggioranza di dirigenti e personale non dirigente si ritenga a favore della valutazione differenziata, la percentuale di chi crede che gli altri siano in maggioranza a favore di una valutazione uniforme è maggiore di chi crede il contrario. In particolare, sia il personale dirigente che il personale non dirigente crede mediamente che più della metà dei parigrado effettuerebbe una valutazione uniforme, rispettivamente 56% e 55%.

**Fig. 3** Credenza riguardo la percentuale di parigrado che farebbe valutazioni uniformi (fonte: elaborazione degli autori su dati raccolti).



**Fig. 4** Credenza riguardo la percentuale di parigrado che farebbe valutazioni differenziate (fonte: elaborazione degli autori su dati raccolti).



In Fig. 3 è rappresentata la distribuzione in frequenza per dirigenti e personale non dirigente delle credenze relative al tipo di valutazione che ci si aspetta che effettuerebbero i parigrado. Le curve sono relative alla valutazione uniforme. Le curve relative alla valutazione differenziata sono simmetriche rispetto a quelle della valutazione uniforme (Fig. 4).

### 3.3. Analisi delle correlazioni tra domande nei due questionari

Per il questionario sottoposto ai dirigenti, prima di tutto, si è proceduto con la correlazione per indagare la relazione tra le preferenze per lo spazio discrezionale e quelle relative al tipo di valutazione (uniforme vs differenziata). L'ipotesi è che la preferenza verso le valutazioni uniformi/differenziate varia a seconda dell'attitudine verso lo spazio discrezionale consentito nel valutare (se lo si ritiene adeguato, se ne desidera di più o di meno). Un test chi-quadro di Pearson effettuato sulla cross-tabulazione tra le due variabili evidenzia una correlazione statisticamente significativa ( $p\text{-value} = 0.027$ ) tra le due variabili.

In particolare, andando ad analizzare i coefficienti delle singole categorie tramite un modello di regressione logistica, questa relazione sembra resistere solo per quanto riguarda chi preferirebbe uno spazio discrezionale per la valutazione minore. Confrontando la probabilità di scegliere una valutazione differenziata piuttosto che uniforme di chi preferirebbe uno spazio discrezionale maggiore/minore con quella di chi lo ritiene adeguato, risulta che preferire un minor spazio discrezionale corrisponde ad una minor probabilità di differenziare la valutazione rispetto al ritenerlo adeguato, sebbene questo non significhi che ad una preferenza per uno spazio maggiore di discrezionalità corrisponda una maggior probabilità di differenziare la valutazione. Al contrario, chi ritiene lo spazio discrezionale adeguato e chi vorrebbe vederlo aumentato tende ad avere la stessa probabilità di procedere con una valutazione differenziata.

Per quanto riguarda il questionario sottoposto al personale non dirigente, si è deciso di analizzare innanzitutto la correlazione tra la percezione di efficacia dei benefici pecuniari e gli aspetti che si ritiene siano influenzati dalla valutazione, a partire dall'ipotesi che chi ritiene più efficaci i benefici pecuniari riterrà che la valutazione influenzi principalmente gli item più "materialistici" (e.g. retribuzione, raggiungimento dei risultati), mentre chi non ritiene efficaci i benefici pecuniari riterrà che la valutazione influenzi principalmente gli item meno "materialistici" e più legati alla qualità del lavoro (e.g. conferma dei valori personali, relazioni tra colleghi). Un test chi-quadro di Pearson effettuato sulla cross-tabulazione tra le due variabili evidenzia una correlazione statisticamente significativa ( $p\text{-value} = 0.001$ ) tra la variabile "Efficacia dei benefici pecuniari" e ciascuna delle tre variabili indicanti rispettivamente il primo, il secondo ed il terzo item indicati ed ordinati per importanza.

Visto l'alto numero di categorie delle variabili indicanti i tre aspetti, per interpretarne meglio il significato e la rilevanza, è stato sviluppato un modello di regressione logistica multinomiale per poter analizzare i coefficienti delle singole categorie. Per ogni iterazione del modello, vengono stimati coefficienti che indicano come ritenere efficaci i benefici pecuniari aumenti o diminuisca la probabilità di selezionare ciascuno degli item sulla lista rispetto alla probabilità di selezionare un item scelto come categoria di riferimento. Il modello è stato fatto girare 10 volte, scegliendo ogni volta una categoria di riferimento diversa (tranne la categoria "Altro") per poter analizzare tutte le possibili combinazioni. Per ogni iterazione, genere, età, livello di istruzione, livello professionale e tipo di amministrazione di provenienza sono stati inseriti come variabili di controllo.

Dall'analisi risulta che ritenere efficaci i benefici pecuniari:

- Aumenta la probabilità di indicare "retribuzione" come prima scelta rispetto a tutte le altre opzioni;
- Aumenta la probabilità di indicare "raggiungimento dei risultati" come prima scelta rispetto alle opzioni "conferma dei valori personali", "lavoro di squadra (team-working), capacità collaborative", "qualità del lavoro", "relazione con i dirigenti" e "relazione tra colleghi";
- Aumenta la probabilità di indicare "qualità del lavoro" come prima scelta rispetto all'opzione "relazione tra colleghi";
- Aumenta la probabilità di indicare "riconoscimento dell'impegno" come prima scelta rispetto all'opzione "relazione tra colleghi".

I risultati sembrano rafforzare le aspettative previste dall'ipotesi: per chi ritiene efficaci i benefici pecuniari, la probabilità di ritenere che la valutazione influenzi in primo luogo



la retribuzione aumenta (prevedibilmente) rispetto a tutte le altre possibili opzioni. Per quanto riguarda altri item considerabili come più “materialistici”, come “raggiungimento dei risultati” e “riconoscimento dell’impegno”, la probabilità di essere indicati come l’aspetto più influenzato aumenta solo rispetto ad alcune categorie, le quali possono essere considerate come meno “materialistiche”.

A seguire, si è effettuata l’analisi per indagare l’eventuale correlazione tra la percezione di efficacia dei benefici pecuniari e la credenza normativa, in base all’ipotesi che chi ritiene efficaci i benefici pecuniari riterrà più giusto differenziare la valutazione, e viceversa. Un test chi-quadro di Pearson effettuato sulla cross-tabulazione tra le due variabili evidenzia una correlazione statisticamente significativa ( $p\text{-value} = 0.001$ ) tra le due variabili. Sebbene entrambi i gruppi (chi ritiene efficaci i benefici pecuniari e chi non li ritiene efficaci) presentino una maggioranza in favore delle valutazioni differenziate, la categoria “valutazione differenziata” risulta positivamente associata con il ritenere efficaci i benefici pecuniari.

Per confermare la rilevanza della differenza tra i due gruppi, è stato effettuato un test d’ipotesi sulla significatività statistica della differenza tra i due gruppi. La proporzione di chi preferisce la valutazione differenziata alla valutazione uniforme varia di 6,70 punti percentuali tra chi ritiene efficaci i benefici pecuniari e chi non li ritiene efficaci. Il  $p\text{-value}$  associato al test d’ipotesi su questa differenza (0.0001) permette di rifiutare l’ipotesi nulla che non ci sia differenza tra i due gruppi e concludere che questa differenza è statisticamente significativa. Ne risulta, dunque, che chi ritiene efficaci i benefici pecuniari tende a ritenere più giusto differenziare la valutazione, e viceversa. La differenza della percentuale di chi ritiene giusto differenziare tra i due gruppi è stimata al 6,70%, con un intervallo di confidenza al 95% di (4,00% - 9,40%).

Si è svolta poi l’analisi per indagare quale relazione è osservabile tra le aspettative riguardo le conseguenze di una valutazione differenziata in un contesto in cui si tende ad uniformare le valutazioni e l’aderenza o meno alle norme di comportamento. L’ipotesi di base è che chi si aspetta conseguenze negative per l’aver differenziato la valutazione quando gli altri uniformano tenderà a voler differenziare di meno quando gli altri uniformano, e viceversa. Un test chi-quadro di Pearson effettuato sulla cross-tabulazione tra le due variabili evidenzia una correlazione statisticamente significativa ( $p\text{-value} = 0.001$ ) tra le due variabili. Sebbene in entrambi i gruppi (chi ritiene che valutare in maniera differenziata porti a conseguenze e chi non lo ritiene) presentino una maggioranza in favore delle valutazioni differenziate, la categoria “Valutazione Differenziata” risulta positivamente associata con il ritenere che valutare in maniera differenziata quando gli altri uniformano porti a delle conseguenze per il valutatore. Per tentare di comprendere meglio questo risultato contrario alle aspettative, lo stesso test è stato ripetuto tra la variabile “Se è diffusa una valutazione uniforme, differenzi?” e la variabile indicante le conseguenze indicate dai vari soggetti che hanno risposto di aspettarsi conseguenze al quesito 17. Anche in questo caso, un test chi-quadro di Pearson evidenzia una correlazione statisticamente

significativa ( $p\text{-value} = 0.001$ ) tra le due variabili. Per interpretare meglio il significato e la rilevanza delle varie categorie della variabile indicante le conseguenze attese, si procede con un modello di regressione logit per poter analizzare i coefficienti delle singole categorie. Anche controllando per genere, età, livello di istruzione, livello professionale e tipo di amministrazione di provenienza, tutti i coefficienti delle singole categorie (tranne la categoria residua “altro”) risultano statisticamente significativi. I coefficienti (calcolati adottando come categoria di riferimento il non aver dato nessuna risposta, e quindi il non aspettarsi conseguenze) sembrano essere in linea con il risultato precedente, avendo tutti un segno positivo tranne il coefficiente per la categoria “sfiducia”, che è negativo. Questo significa che a tutte le possibili conseguenze attese corrisponde una probabilità maggiore di procedere comunque con una valutazione differenziata rispetto alla probabilità associata con il non aspettarsi conseguenze (tranne per la conseguenza “sfiducia, a cui corrisponde una minor probabilità).

Dall’analisi effettuata si può notare che i risultati sono contrari all’ipotesi iniziale: chi si aspetta conseguenze tende a differenziare la valutazione più spesso di chi non se ne aspetta. Andando ad analizzare le specifiche conseguenze attese, osserviamo che l’ipotesi è confermata solo nei confronti di chi si aspetta “sfiducia” (una conseguenza negativa, che porta ad una minor propensione a differenziare) e “vantaggi reputazionali” (una conseguenza positiva, che porta ad una maggior propensione a differenziare). In tutti gli altri casi in cui sono state indicate conseguenze, si tratta di conseguenze negative che però portano in ogni caso ad una maggior propensione a differenziare la valutazione.

A seguire, si è analizzata la correlazione tra gli elementi importanti per la valutazione e le credenze normative, in base all’ipotesi che a diverse preferenze indicate riguardo gli item più importanti per la valutazione corrispondano diverse probabilità di ritenere adeguata la valutazione differenziata piuttosto che quella uniforme. Un test chi-quadro di Pearson effettuato sulla cross-tabulazione tra le due variabili evidenzia una correlazione statisticamente significativa ( $p\text{-value} = 0.001$ ; 0.034 e 0.05 rispettivamente) tra la variabile indicante le credenze normative sulla preferenza tra valutazione uniforme e differenziata e le prime tre variabili indicanti rispettivamente il primo, il secondo ed il terzo item indicati ed ordinati per importanza. Al contrario, le correlazioni con le due variabili indicanti il quarto ed il quinto item per importanza non risultano statisticamente significative ( $p\text{-value} = 0.099$  e 0.863). Per interpretare meglio il significato e la rilevanza delle varie categorie della variabile indicante le preferenze, è stato sviluppato un modello di regressione logistica per poter analizzare i coefficienti delle singole categorie. Per ogni iterazione del modello, vengono stimati coefficienti che indicano come selezionare ciascuno degli item sulla lista aumenti o diminuisca la probabilità di ritenere adeguata la valutazione differenziata rispetto alla probabilità di ritenere adeguata la valutazione uniforme rispetto a chi ha indicato l’item scelto come categoria di riferimento. Il modello è stato fatto girare 10 volte, scegliendo ogni volta una categoria di riferimento diversa per poter analizzare tutte le possibili combinazioni. Per ogni iterazione, genere, età, livello di istruzione, livello

professionale, tipo di amministrazione di provenienza e le preferenze indicate al secondo ed al terzo posto sono stati inseriti come variabili di controllo. Le preferenze indicate al quarto e quinto posto non sono state incluse per la scarsa rilevanza statistica individuata precedentemente.

Dall'analisi risulta che:

- Indicare come prima scelta “competenze e conoscenze” aumenta la probabilità di ritenere adeguata la valutazione differenziata rispetto alla probabilità di ritenere adeguata la valutazione uniforme, rispetto a chi ha indicato come prima scelta “capacità di soluzione dei problemi”, “rispetto delle procedure”, “relazioni interpersonali con colleghi e collaboratori”, “lavoro di squadra (team-working), capacità collaborative” e “relazione con utenti sia esterni che interni”;
- Indicare come prima scelta “leadership” aumenta la probabilità di ritenere adeguata la valutazione differenziata rispetto alla probabilità di ritenere adeguata la valutazione uniforme, rispetto a chi ha indicato come prima scelta “capacità di soluzione dei problemi”, “rispetto delle procedure”, “relazioni interpersonali con colleghi e collaboratori”, “lavoro di squadra (team-working), capacità collaborative” e “relazione con utenti sia esterni che interni”;
- Indicare come prima scelta “orientamento al risultato” aumenta la probabilità di ritenere adeguata la valutazione differenziata rispetto alla probabilità di ritenere adeguata la valutazione uniforme, rispetto a chi ha indicato come prima scelta “relazioni interpersonali con colleghi e collaboratori” e “relazione con utenti sia esterni che interni”.

Per quanto riguarda le variabili di controllo, genere ed educazione risultano essere statisticamente significativi: gli uomini risultano meno inclini a differenziare rispetto alle donne, mentre il livello di istruzione è positivamente correlato alla propensione a valutare in maniera differenziata.

L'analisi rileva delle associazioni statisticamente significative tra alcune preferenze espresse per gli item di valutazione e la propensione a ritenere adeguata la valutazione differenziata; tuttavia, si tratta di differenze tra specifiche categorie e non generali (nessuna preferenza aumenta la probabilità di differenziare rispetto a tutte le altre preferenze).

Infine, si è voluto analizzare la correlazione tra le risposte al quesito sugli elementi importanti per la valutazione, le aspettative riguardo l'impatto sulla collaboratività dei colleghi e le risposte al quesito sulle credenze normative, riproponendo la correlazione incentrata sulla risposta “lavoro di squadra (team-working)”, “capacità collaborative” inserendo “collaboratività dei colleghi di fronte ad una valutazione differenziata” come controllo.

Chi indica come preferenza valori come il lavoro di squadra (team-working), infatti, potrebbe avere un atteggiamento diverso nei confronti della valutazione se ritiene che una valutazione differenziata abbia un effetto positivo piuttosto che negativo sulla collaboratività dei colleghi. Il modello di regressione è simile a quello impiegato per la correlazione precedente, ma è stato usato per stimare l'effetto dello scegliere il lavoro di squadra rispetto a qualsiasi altra scelta e controllando per la risposta al quesito sull'impatto sulla collaboratività.

Il primo modello, che stima solo gli effetti principali delle due variabili, riporta una correlazione negativa significativa ( $p < 0.001$ ) tra l'indicare il lavoro di squadra come prima scelta ed il preferire le valutazioni differenziate, ed una correlazione positiva tra il ritenere che la valutazione differenziata aumenti la collaboratività dei colleghi ed il preferire le valutazioni differenziate (questa relazione stranamente non regge per la categoria "molto più collaborativo", per la quale non si evidenziano differenze significative rispetto alla categoria centrale di riferimento).

Andando ad analizzare il modello con le interazioni, si evidenzia che l'effetto della variabile "lavoro di squadra" varia, in effetti, a seconda dell'opinione sull'impatto della valutazione differenziata sulla collaboratività dei colleghi. La correlazione negativa vista nel modello main effects, infatti, regge solo per le categorie "meno collaborativo", "più collaborativo" e "molto più collaborativo". Per chi ritiene che i colleghi risultino "molto meno collaborativi" o "altrettanto collaborativi",<sup>2</sup> invece, non risultano effetti significativi.

Dall'analisi risulta che il ritenere che la valutazione differenziata aumenti la collaboratività dei colleghi risulta positivamente correlato con il preferire le valutazioni differenziate, come da ipotesi. Tuttavia, l'effetto dell'item "lavoro di squadra" è più inatteso: indicarlo come prima scelta non ha nessun effetto sulla tendenza a preferire la valutazione differenziata per le persone che ritengono che quest'ultima non influenzi la collaboratività dei colleghi, mentre mostra una correlazione negativa sia per chi ritiene che la collaboratività dei colleghi aumenti, sia per chi ritiene che la collaboratività dei colleghi diminuisca.

#### **4. Interpretazioni comportamentali e implicazioni operative per la gestione dei sistemi di valutazione**

Tra le diverse interpretazioni possibili dei risultati fin qui delineati, è possibile delinearne una prettamente comportamentale, finalizzati alla modifica di alcuni aspetti dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance, che sia in grado, nel tempo di sollecitare e supportare l'instaurarsi di comportamenti virtuosi riguardo la differenziazione delle

---

2. La non significatività di questo gruppo potrebbe essere dovuta al margine d'errore più ampio dovuto a minor numero di osservazioni in questa categoria, piuttosto che ad una vera assenza di un effetto.

valutazioni, nello specifico, e l'atteggiamento nei confronti della valutazione delle performance all'interno delle organizzazioni, più in generale.

Precisando che l'implementazione di tali interventi necessita di ulteriori indagini empiriche per testarne l'efficacia e la sostenibilità, qui di seguito viene descritta la prospettiva comportamentale e gli interventi proposti.

#### **4.1. Incentivi, leniency error e aspettative**

Per quanto riguarda i risultati della survey, ciò che si può inferire è che la persistenza delle valutazioni uniformi sia attribuibile all'esistenza di una diretta causalità tra valutazione effettuata e attribuzione di premi o irrogazione di sanzioni. In particolare, le correlazioni osservate indicano che, quando c'è un'alta considerazione dell'efficacia degli incentivi economici, si alza la probabilità di considerare come più importanti le ripercussioni della valutazione sugli aspetti più "materialistici" rispetto a quelli relazionali. Da ciò si può dedurre che gli incentivi economici producono una sorta di "frame" sull'utilità di un sistema di valutazione che taglia fuori gli aspetti di collaborazione e di clima lavorativo (relazione tra colleghi, teamworking, etc.) e concentra l'attenzione sui risultati più tangibili, quali la retribuzione e il raggiungimento dei risultati.

Di conseguenza, non percependo di fatto alcuna ripercussione potenzialmente positiva sugli aspetti più qualitativi del lavoro svolto di una valutazione effettuata in modo corretto e, quindi, differenziato, non solo ci si concentrerà sulla falsa credenza che una valutazione differenziata serva solo ad attribuire premi e irrogare sanzioni, ma anche sul fatto che essa potrà solo produrre effetti negativi sulla collaboratività. Questa percezione distorta potrebbe essere la causa che induce i soggetti, che pure si esprimono positivamente nei confronti della correttezza di una valutazione differenziata e che nello scenario simulato scelgono proprio di differenziare, ad un'inversione di preferenza verso una valutazione uniforme quando si tratta di valutare nel mondo reale.

Da sottolineare la differenza di impatto in generale che si considera come conseguenza della valutazione: i dirigenti tendono a considerarlo consistente, mentre per i pari grado non si percepisce di intensità elevata. Questo fatto porta a credere che tale inversione di preferenza abbia luogo in particolare proprio tra i dirigenti, che, tra l'altro, sono coloro la cui valutazione andrà effettivamente a produrre ripercussioni tangibili dal punto di vista degli incentivi economici. Tuttavia, per quanto riguarda la seconda ipotesi generale alla base dello studio sviluppato tramite il questionario, non si osservano le differenze attese nella tipologia di valutazione scelta nello scenario concreto proposto: sia i dirigenti che i pari grado scelgono di differenziare.

Un ultimo punto da evidenziare a proposito dei risultati della survey è che è possibile, data l'osservazione di una diversità di pesi attribuiti ai diversi item di valutazione tra personale

dirigente e valutatori pari grado, confermare che la riduzione della discrezionalità nei criteri di valutazione non elimina di fatto la necessità di un'esplicitazione delle aspettative per ridurre il rischio di arbitrarietà nella valutazione. Se si pensa che, poi, bassi spazi di discrezionalità possono anche ostacolare eventuali strategie di riduzione del fenomeno della valutazione uniforme, tale esplicitazione diventa quasi un'urgenza.

## **4.2. Valutazione tra pari come strumento di debiasing**

Come abbiamo visto, le evidenze empiriche confermano una correlazione tra valutazione finalizzata alla attribuzione di premi e all'irrogazione di sanzioni e la tendenza a dare valutazioni uniformi e spostate verso l'alto (leniency error). Analogamente, i risultati dell'indagine svolta confermano una differenza significativa nell'ordine di importanza che viene dato ai diversi item su cui la valutazione dovrebbe concentrarsi.

Collegando questi risultati, si possono fare alcune ipotesi per spiegare i comportamenti osservati e proporre alcune considerazioni generali per fare luce sulle questioni sollevate dalle domande fondamentali alla base della ricerca e, in particolare, su come favorire la percezione della valutazione come mezzo/percorso per il miglioramento organizzativo piuttosto che come strumento di controllo. In particolare, si può immaginare che il valore che viene dato a diversi item di valutazione sia collegato ad aspettative diverse alla base dell'intero sistema di valutazione e che, quindi, la differenza osservata tra le preferenze dei dirigenti e quelle dei pari grado sia un segnale della diversità delle reciproche aspettative.

In questa prospettiva, il punto cruciale è che i livelli gerarchici possono avere visioni e sistemi di aspettative diversi e che è importante fare emergere queste aspettative per governare e non occultare la diversità, al fine di attuare un processo di acquisizione di consapevolezza. Ragionare sul significato delle aspettative come parametro di misurazione è fondamentale per capire esattamente quali aspettative vengono prese in considerazione e come esse vengono incorporate negli indicatori utilizzati nei sistemi di valutazione.

Quello che emerge dall'analisi è che convergono, nella valutazione fatta dai dirigenti rispetto ai collaboratori e ai dipendenti, almeno tre sistemi di aspettative che incidono sulla valutazione:

- le aspettative di chi redige la scheda di valutazione (della dirigenza) rispetto a chi valuta;
- le aspettative dei valutatori rispetto ai valutatori, ovvero il rapporto tra i diversi dirigenti, cioè le aspettative che ci si aspetta gli altri dirigenti abbiano rispetto alla propria unità;
- le aspettative dei valutati.

Ciononostante, ciò che viene esplicitamente evidenziato nelle schede di valutazione difficilmente ha a che fare con altro che l'aspettativa del valutatore rispetto al comportamento del valutato: gli altri due sistemi, pur giocando un ruolo fondamentale, non emergono e rimangono solo endogenamente concorrenti. Una strategia di intervento possibile è quella di mettere in rilievo tutto l'insieme dei sistemi di aspettative e, nel caso di loro divergenza, comprendere in che modo essa possa essere governata nel processo di valutazione.

Con questa finalità, l'introduzione della valutazione tra pari ad affiancare quella gerarchica, normalmente utilizzata in tutti i sistemi di valutazione, può essere considerato un utile strumento.

Infatti, la comparazione tra la valutazione gerarchica e quella tra pari consente di chiarire in che modo la presenza od assenza di potere gerarchico incide sui sistemi di credenze e sui bias dei valutatori, dirigenti nel primo caso, colleghi nel secondo.

Tale comparazione permette di definire le differenze e di determinare il livello di complementarità tra sistemi di valutazione. I sistemi motivazionali del valutatore gerarchico possono differire da quelli impiegati dai pari nel valutare la performance dei propri colleghi dando luogo a risultati almeno parzialmente differenti. In quest'ottica la possibilità di condurre entrambi i metodi di valutazione in contemporanea può costituire una tattica comportamentale per esplicitare le differenze tra aspettative, da una parte, e avere uno strumento per pesare i risultati del processo di valutazione, dall'altra.

Un intervento di questo tipo, oltre a contribuire dunque ad un'esplicitazione di eventuali conflitti, in grado di rendere trasparente il confronto e di non relegarlo solo a materia di mediazioni esterne, può aiutare anche nel superamento del leniency error. Richiamando, nell'esplicitazione dei sistemi di aspettative differenti, l'obiettivo di riconduzione alla finalità di miglioramento organizzativo tutto il sistema di valutazione si possono infatti raggiungere due obiettivi propedeutici a questo superamento: l'allontanamento dalla prospettiva di premi e punizioni che, abbiamo visto, amplifica la motivazione di uniformare le valutazioni e la possibilità di non dover dimostrare obiettività ma di essere apertamente portatori di una determinata prospettiva all'interno di un sistema complesso di ruoli di valutatori e valutati. Ovviamente, tutto questo potrà realizzarsi solo se sorretto da un adeguato sistema di norme sociali su cui occorre parimenti lavorare.

#### **4.3. Il ruolo delle norme sociali nella valutazione di performance**

Il profilo d'indagine concerne il valore delle norme sociali, per il quale abbiamo ipotizzato un legame tra le modalità di valutazione e le norme sociali presenti nella organizzazione, ci ha portato a formulare nella survey alcune ipotesi riguardo l'influenza delle norme sociali sulla valutazione delle performance individuali e riguardo il come quest'influenza si può esplicitare.

In questo quadro, ricordiamo che un obiettivo fondamentale dell'indagine empirica è stato quello di comprendere l'esistenza di un eventuale conformismo ai valori dell'organizzazione e dunque al rapporto tra merito che dovrebbe risultare nella differenziazione dei giudizi e egualitarismo che esita nell'assenza di difformità.

Per quanto riguarda l'influenza delle norme sociali sulla valutazione, i dati raccolti mostrano che, quando i valutatori sono chiamati ad un ragionamento deontico, le credenze normative personali sia dei dirigenti sia dei pari grado sono in linea con le linee guida e si orientano verso la differenziazione della valutazione. Quando invece si passa alle credenze normative di tipo empirico (cosa mi aspetto che gli altri facciano), si osserva un interessante ribaltamento: i soggetti, sia dirigenti sia pari grado, si aspettano che la maggior parte degli altri valutatori propenderà per una valutazione uniforme.

Si può notare una sorta di sfiducia nei confronti di ciò che le norme sociali esistenti prescrivono: pur considerando corretto differenziare, mi aspetto che la tendenza generale sia di uniformare la valutazione. Una considerazione di questo tipo potrebbe essere la causa di un "intention-action gap" che fa sì che la maggioranza dei soggetti intervistati sostiene che si comporterebbe come la norma deontica prescrive (differenziare la valutazione in caso di generalizzata uniformità) e invece, nella realtà, si conforma alla norma sociale empirica.

Tra le cause di questo comportamento, come mostrano i dati raccolti, vi è l'aspettativa di concrete conseguenze di uno scostamento da tali norme, identificate sia dai dirigenti sia dai pari soprattutto in possibili conflitti nelle relazioni lavorative.

Infine, osservando le correlazioni tra alcuni quesiti chiave e quelli prettamente formulati per indagare l'influenza delle norme sociali, si possono estrapolare alcune regolarità interessanti. In primo luogo, il fatto che chi ritiene efficaci i benefici pecuniari tende a ritenere più giusto differenziare la valutazione riporta la nostra attenzione a quanto sostenuto nei paragrafi precedenti riguardo la percezione della valutazione come strumento per attribuire premi e irrogare sanzioni: in questo caso la norma deontica di differenziazione viene motivata dalla finalità stessa che si percepisce dell'intero sistema di valutazione. Quando invece ci si muove verso le aspettative empiriche, si osserva che, a differenza di quanto si potrebbe ipotizzare, chi si aspetta ripercussioni per il fatto di differenziare le proprie valutazioni quando gli altri le uniformano, tende a scegliere la differenziazione come norma di comportamento corretta. La spiegazione di questo atteggiamento è da ricercarsi nel fatto che, probabilmente, in una cultura organizzativa che si percepisce come giudicante e pronta a "punire", si è pronti a propendere per un comportamento che ci differenzi e ci porti nella direzione di "fare la cosa giusta", nonostante non sia la più conveniente.

Un ulteriore dato risultante dalle correlazioni è quello che pone in relazione le credenze normative deontiche e le preferenze riguardo gli item su cui è importante valutare le performance individuali: l'analisi, come si è visto, rileva delle associazioni statisticamente



significative tra il considerare giusta la valutazione differenziata e la scelta di item più competitivi e orientati al risultato (quali proprio “orientamento al risultato”, “competenze e conoscenze” e “leadership”). Anche in questo caso, questa correlazione mostra un legame forte tra preferenza per la valutazione differenziata e la finalità del sistema di valutazione più legato agli incentivi.

Procedendo alla “correlazione di controllo”, mettendo in una relazione tripla le risposte al quesito riguardante le preferenze sugli item più orientate alla collaborazione, le risposte riguardo l’impatto della valutazione sulla collaboratività e quelle sulle credenze normative, si può ipotizzare che chi esprime preferenza tra gli item sul lavoro di squadra, avrà un atteggiamento diverso nei confronti della valutazione se ritiene che la valutazione differenziata abbia un effetto positivo sulla collaboratività. Tale ipotesi risulta confermata dall’analisi effettuata, sebbene, in maniera inattesa, la scelta del “lavoro di squadra” come item più importante ha un effetto sulla tendenza a preferire la valutazione differenziata solo per chi crede che essa avrà impatto sulla collaboratività dei colleghi: più precisamente, se si crede che la valutazione influenzi la cooperatività, non importa se si crede che la aumenti o la diminuisca, si tenderà a scegliere di meno la valutazione differenziata come deonticamente giusta.

In un quadro complesso come quello evidenziato da questi risultati, appare chiara l’importanza di un lavoro dedicato ad interventi comportamentali mirati ad intervenire su queste percezioni, per poter trovare strategie di norm-nudging in grado di supportare la differenziazione delle valutazioni intervenendo sulle dinamiche alla base della formazione delle aspettative empiriche.

### **Riflessioni conclusive**

L’analisi comportamentale ha contribuito ad evidenziare alcune debolezze del processo valutativo esaminando il rapporto tra organizzazione, valutatori e valutati e le relative aspettative, tenendo presenti tre diversi livelli di analisi: chi valuta, come si valuta, cosa si valuta. Cercando di comprendere le relazioni tra i diversi livelli, si è deciso di mirare ad incentivare una valutazione del merito differenziata e disincentivare un modello di valutazione che esita nella distribuzione di incentivi uguali per tutti.

Per quanto riguarda la valutazione della performance individuale, uno degli aspetti innovativi dei nuovi Smvp è il riflettore posto su quelli che sono definiti i “comportamenti organizzativi” richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate, richiamando l’attenzione non solo sui risultati, ma anche sul “come” questi risultati si raggiungono.

L’enfasi sugli aspetti comportamentali viene in particolare sottolineata dalla scelta del metodo plurifattoriale per la valutazione della prestazione, fondato, nello specifico, sulle

competenze professionali dimostrate (comportamenti organizzativi) e la performance organizzativa dell'unità di appartenenza. Considerando che i comportamenti possono essere interpretati come prodotti dalle competenze agite dalla persona, diventano il segnalatore della disponibilità e dell'uso delle competenze stesse. In questa visione del modello teorico misto di valutazione, il concetto di performance diventa più ampio e abbraccia, insieme ai risultati/obiettivi (più o meno quantificabili), i comportamenti messi in atto per realizzarli. Tra gli elementi chiave di processo e di contenuto utilizzati per identificare la tipologia di valutazione da utilizzare, infatti, due punti in particolare delle Linee guida del Dipartimento della funzione pubblica vanno in questa direzione: l'enfasi sui processi organizzativi e non solo sui risultati, in modo tale da poter valutare gli outcome (impatti) anziché gli output (risultati), poiché la producibilità degli impatti attesi di lungo termine è possibile proprio grazie al controllo dei processi organizzativi, dei comportamenti e delle qualità delle scelte effettuate; il coinvolgimento delle risorse umane, con l'intento di cogliere, attraverso l'implementazione del modello, un'occasione di formazione individuale e di creazione di nuove convinzioni e valori manageriali nei gruppi.

Nello studio effettuato, ci si è concentrati sui valutatori e si prospetta il coinvolgimento degli individui chiamati a valutare anche in fase di implementazione e monitoraggio degli Svmp, permettendo e sollecitando confronti sulle diverse aspettative e sulle prospettive riguardo cosa valutare, per avviare un processo di architettura concertata delle scelte relative alla performance e agli item da valutare. In altri termini, si è avviato un processo che mira ad esplicitare le aspettative degli attori coinvolti nella valutazione, permettendo allo stesso tempo di determinare in che misura le performance individuali sono autonome ed in che misura dipendono da aspetti organizzativi, considerando che tale dipendenza può avere caratteristiche non solo motivazionali, ma anche strutturali.

La prospettiva futura riguarda un'implementazione sperimentale da effettuare in alcune amministrazioni tra quelle prese in esame, apportando alcune modifiche sia agli strumenti utilizzati sia all'intero processo di valutazione e monitorando l'efficacia di tali interventi comportamentali effettuati parallelamente ad un percorso formativo riguardante la valutazione di performance.

Si tratta dunque di un processo che necessita di essere proseguito per allineare gli obiettivi dell'organizzazione con quelli dei valutatori grazie alla possibilità di far emergere le divergenze di credenze esistenti in modo trasparente e consapevole. In altri termini, l'idea è di proseguire con l'approccio comportamentale, affiancando le diverse strategie di intervento più strutturale che sono state individuate, per fare in modo che la riflessione su questi aspetti diventi momento di formazione e spinta verso possibili cambiamenti culturali. L'obiettivo è di progettare interventi di norm-nudging, a partire dalla misurazione e dall'analisi delle attuali aspettative, misurazione e analisi che devono necessariamente proseguire in modo concertato, attraverso focus group formativi e laboratori sistematici.

Un ulteriore sviluppo della ricerca riguarda l'approfondimento della prospettiva dei valutati, fondamentale, al pari di quella dei valutatori sui quali ci si è focalizzati nel presente studio. A partire da una distinzione tra processo decisionale del valutatore e processo decisionale del valutato, si potrà mirare ad utilizzare l'approccio comportamentale per indagare empiricamente gli aspetti motivazionali che intervengono nel relazionarsi, da parte dei singoli individui all'interno dell'organizzazione, con la valutazione, le sue potenzialità e le sue conseguenze. Grazie a questa nuova prospettiva sarà inoltre possibile investigare come l'interazione di una pluralità di componenti cognitive, relazionali e di contesto spinga l'individuo a mettere in atto un determinato comportamento non solo nei confronti del sistema di valutazione, ma anche del proprio ruolo nello svolgimento delle attività lavorative.

Il fine è quello di integrare, poi, la prospettiva sui valutatori e quella sui valutati, per progettare e implementare strategie comportamentali di supporto ad una governance collaborativa, che implichi la condivisione degli obiettivi nella fase della programmazione (i.e. definizione e comunicazione delle aspettative), e la partecipazione alla definizione del sistema di valutazione, in un percorso di apprendimento continuo (i.e. fasi successive e di feedback).

**Riferimenti Bibliografici**

- Andersen, S.C., & Hjortskov, M. (2016). Cognitive Biases in Performance Evaluations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4).
- Antoni, C.H., Baeten, X., Perkins, S.J., Shaw, J.D., & Vartiainen, M. (2017). Reward Management: Linking Employee Motivation and Organizational Performance. *Journal of Personnel Psychology*, 16(2).
- Baard, P. P., Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2004). Intrinsic need satisfaction: A motivational basis of performance and well-being in two work settings. *Journal of Applied Social Psychology*, 34(10).
- Barbieri, M., Girosante, G., & Valotti, G. (2017). *Comparative Analysis of the Performance Evaluation Systems of Public Sector Employees*. Milano: Egea Edizioni.
- Battaglio, R.P., Belardinelli, P., Belle, N., & Cantarelli, P. (2018). Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. *Public Administration Review*, 79(3).
- Belardinelli, P., Belle, N., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2018). Framing Effects under Different Uses of Performance Information: An Experimental Study on Public Managers. *Public Administration Review*, 78(6).
- Belle, N., Cantarelli, P., & Belardinelli, P. (2017). Cognitive Biases in Performance Appraisal: Experimental Evidence on Anchoring and Halo Effects with Public Sector Managers and Employees. *Review of Public Personnel Administration*, 37(3).
- Berger, E.M., Hrabring, C., & Sliwka, D. (2013). Performance Appraisals and the impact of forced distribution – An experimental investigation. *Management Science*, 59(1).
- Bicchieri, C. (2017). *Norms in the Wild: How to Diagnose, Measure, and Change Social Norms*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowman, J. S. (1994). At last, an alternative to performance appraisal: Total quality management. *Public Administration Review*, 54.
- Bowman, J. S. (1999). Performance appraisal: Verisimilitude trumps veracity. *Public Personnel Management*, 28.
- Brown, R. W. (1982). Performance appraisal: A policy implementation analysis. *Review of Public Personnel Administration*, 2.
- Bruno, B., Faggini, M., & Parziale, A. (2017). Motivation, Incentives and Performance: An Interdisciplinary Review. *International Journal of Business and Management*, 12(12).
- Castelfranchi, C. & Lorini, E. (2003). Cognitive Anatomy and Functions of Expectations, in Schmalhofer, F., Young, R., & Katz, G. (Eds.), *Proceedings of Eurocogsci 03. The European Cognitive Science Conference 2003*. London: Routledge.
- Cantarelli, P., Belle, N., & Belardinelli, P. (2020). Behavioral public HR: Experimental evidence on cognitive biases and debiasing interventions. *Review of Public Personnel Administration*, 40(1).
- Chinotti, O., & Festa, A. (2008). *Nuovi strumenti per lo sviluppo delle persone nelle organizzazioni: la tecnica della valutazione a 360 °*. Milano: Franco Angeli.
- Coccia, M. (2019). Intrinsic and extrinsic incentives to support motivation and performance of public organizations. *Journal of Economics Bibliography*, 6(1).
- Cohen, M., & Ranganath, C. (2007). Reinforcement learning signals predict future decisions. *The Journal of neuroscience*, 27(2).

- Deidda Gagliardo, E. (2015). *Il Valore Pubblico, la nuova frontiera delle performance*. Roma: 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).
- Dipartimento della funzione pubblica (2017). Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance dei ministeri, 2.
- Dipartimento della funzione pubblica (2019). Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, 5.
- European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2015). *Quality of Public Administration. Toolbox for Practitioners*.
- Furnham, A., & Boo, H. C. (2011). A literature review of the anchoring effect. *The Journal of Socio-Economics*, 40.
- Gabris, G. T., & Ihrke, D. M. (2000). Improving employee acceptance toward performance appraisal and merit pay systems: The role of leadership credibility. *Review of Public Personnel Administration*, 20.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York City: Macmillan.
- Kane, J. S., Bernardin, S. H., Villanova, P., & Peyrefitte, J. (1995). Stability Of Rater Leniency: Three Studies. *Academy of Management Journal*, 38(4).
- Larrick, R. P. (2004). Debiasing, in Powsner, R. A., & Powsner, E. R. (Eds.), *Blackwell handbook of judgment and decision making*.
- Martin, D. C., & Bartol, K. M. (1986). Training the raters: A key to effective performance appraisal. *Public Personnel Management*, 15.
- Marengo, L., & Pasquali, C. (2010). How to get what you want when you do not know what you want: A model of incentives, organizational structure and learning. *LEM Working Paper Series*, 8.
- Ng, K. Y., Koh, C., Ang, S., Kennedy, J. C., & Chan, K. Y. (2011). Rating leniency and halo in multisource feedback ratings: testing cultural assumptions of power distance and individualism-collectivism. *Journal of Applied Psychology*, 96.
- O' Doherty, J.P. (2004). Reward representations and reward-related learning in the human brain: insights from neuroimaging. *Current Opinion in Neurobiology*, 14.
- OECD (2017). *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, Organization for Economic.
- Oliva, G., Setola, R., & Scala, A. (2019). Sparse analytic hierarchy process: an experimental analysis. *Soft Computing*, 23.
- Ostinelli, G. (2005). *Motivazione e comportamento: le variabili psicologiche necessarie per raggiungere obiettivi*. Trento: Erickson.
- Rowe, J.B., Eckstein, D., Braver, T., & Owen, A. M. (2008). How Does Reward Expectation Influence Cognition in the Human Brain? *Journal of Cognitive Neuroscience*, 20(11).
- So, J., Chethana, A., DaHee, H. Nidhi, A., Adam, D., & Durairaj, M. (2015). The Psychology of Appraisal: Specific Emotions and Decision-Making. *Journal of Consumer Psychology*, 25(10).
- Soll, J.B., Milkman, K. L., & Payne, J. W. (2014). A User's Guide to Debiasing, In Keren, G., & Wu, G. (Eds.), *Handbook of Judgment and Decision Making*. Wiley-Blackwell.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2018). *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*. Milano: Feltrinelli.
- Thorsteinson, T. J., Breier, J., Atwell, A., Hamilton, C., & Privette, M. (2008). Anchoring effects on

performance judgments. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 107.

- Taylor, J., & Westover, J. H. (2011). Job satisfaction in the public service: The effects of public service motivation, workplace attributes and work relations. *Public Management Review*, 13.
- Van Eerde, W., & Thierry, H. (1996). Vroom's expectancy models and work-related criteria: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 81(5).
- Viale, R. (2018). *Oltre il nudge. Libertà di scelta, felicità e comportamento*. Bologna: Il Mulino.
- Vroom, V.H. 1964. *Work and motivation*. New York City: Wiley.
- Yıldız, G., & Baltacı, A. (2009). Leniency and Severity Errors in Performance Appraisal in the Context of Collectivist and Individualist Culture. International Symposium on Sustainable Development, Saraybosna, Bosna-Hersek.

# Cambiamento organizzativo e accettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance da parte del personale tecnico- amministrativo di una università pubblica italiana

*Organizational change and acceptance  
of the performance measurement and  
evaluation system by the technical-  
administrative staff of an Italian  
public university*

---

*Antonio Nisio \*, Sabrina Spallini \*\*, Patrizia Romanazzi \*\*\**

---

*\* Università degli Studi di Bari Aldo Moro \*\* Università degli Studi di Bari Aldo Moro \*\*\* Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

## Abstract

*This study aims to investigate the degree of acceptance of the Performance Measurement and Evaluation System (Pmes) in a public university and to understand its relationships with its Organizational Model (Om). Two hypotheses were developed to investigate the possible factors affecting employees' degree of acceptance of the Om and Pmes. Data were collected from a questionnaire submitted to all technical-administrative staff of a public university. This paper is an empirical case analysis. The results confirm the relationship between the perception of the performance management system and Om. In the case study examined, the results offer a relevant research opportunity as the hypotheses considered can also be tested in other organizations where changes in Om that affect performance measurement and management are introduced. Understanding success factors can help managers make effective improvements to the performance management system in relation to the organizational structure of their organizations.*

**Keywords:** *Performance measurement, Employee acceptance, Performance measurement and evaluation system, Performance management, Organizational change.*

## Introduzione

Il settore pubblico negli anni '80 è stato caratterizzato da un ampio processo di cambiamento nella gestione delle organizzazioni pubbliche (Hood, 1995; Pollitt & Bouckaert, 2017; Ridder *et al.*, 2005). Questo processo ha coinvolto anche le università di diversi paesi (Kallio *et al.*, 2016; Neumann & Guthrie, 2002; Oertel & Söll, 2017; Parker, 2002; Pop-Vasileva *et al.*, 2011; Teichler, 2018; Wilkesmann & Schmid, 2012).

Le trasformazioni hanno cambiato lo stile di gestione, la governance e i modelli organizzativi (Heinicke & Guenther, 2019). Un ruolo importante è stato svolto dall'introduzione del sistema di misurazione e gestione delle prestazioni (Sułkowski, 2016) e un nuovo approccio alla gestione delle risorse umane, nel tentativo di superare l'approccio taylorista-weberiano e di elaborare modelli organizzativi che meglio consentano la connessione alle esigenze e ai bisogni nuovi ed emergenti dalla società (Carapella & Nisio, 2022).

Nelle università italiane, così come in altre pubbliche amministrazioni, il sistema di performance è stato introdotto attraverso norme. Un'implementazione efficace della logica di gestione incentrata sulle prestazioni e la diffusione di impatti positivi sulla creazione di valore pubblico richiedono un approccio non formale. Infatti, spesso, come accaduto per altre riforme, le norme sono rimaste inapplicabili per mancanza di un adeguato impegno politico e / o amministrativo, per inerzia, per resistenza al cambiamento dei dipendenti pubblici (Ongaro & Valotti, 2008). È, pertanto, necessario concentrarsi su ciò che la letteratura ha definito come le determinanti per un'introduzione efficace di gestione delle prestazioni, tra queste l'accettazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance (Smvp) da parte del personale amministrativo.



Tuttavia, quali sono i requisiti per far accettare il sistema? Questo studio mira a rilevare il grado di accettazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance da parte del personale tecnico-amministrativo di un'università italiana, in relazione al modello organizzativo predisposto e condiviso. Attraverso questa analisi, si è inteso colmare una lacuna nella letteratura, dove numerosi studi teorici ed empirici si sono concentrati sull'accettazione dei sistemi di prestazione da parte del personale accademico (Broadbent & Guthrie, 2008; Schmidt & Guenther, 2016), ma non del personale amministrativo.

Si è utilizzato come caso di studio un'università pubblica nella quale si sono sviluppati contestualmente processi di introduzione ed evoluzione della misurazione e valutazione della performance e di un nuovo modello organizzativo. In tale istituzione si è analizzata l'accettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance da parte del personale tecnico-amministrativo, mettendo in relazione all'introduzione di un nuovo modello organizzativo.

Le ipotesi di ricerca sono state testate somministrando per più anni un questionario a tutto il personale amministrativo. I risultati hanno confermato la relazione tra la percezione del sistema di performance management e il modello organizzativo.

I risultati offrono anche un'opportunità di ricerca futura, in quanto le ipotesi considerate possono essere testate in altre organizzazioni nelle quali sono introdotti cambiamenti nei modelli organizzativi per verificare l'influenza reciproca con il sistema di misurazione e gestione della performance.

## **1. Revisione della letteratura**

Le università sono state oggetto di un processo evolutivo. I cambiamenti hanno portato a:

- un allargamento della missione istituzionale, nel senso di una maggiore responsabilizzazione degli atenei nell'utilizzo delle risorse a loro disposizione per rispondere ai propri fini e ai bisogni degli stakeholder (Garlatti, 1996; Strassoldo, 2001);
- un miglioramento dello stile di gestione, dei sistemi di governance e dei modelli organizzativi (Clark, 1998; Minelli *et al.*, 2002; Lapsley & Miller, 2004; Sánchez *et al.*, 2009);
- l'introduzione di meccanismi concorrenziali tra le università stesse;
- l'accesso alle risorse finanziarie legato al livello di performance scientifiche, didattiche e amministrative conseguite;
- lo sviluppo di maggiore accountability.

L'introduzione della logica manageriale nella gestione e organizzazione delle università, caratterizzata da efficienza, efficacia, economia e trasparenza di gestione, ha portato a una spinta all'innovazione, migliorando la qualità dell'insegnamento e della ricerca, e ha reso le università più comparabili, competitive, dinamiche e trasparenti (Teichler, 2004). Questo rinnovamento ha condotto le università verso una progressiva autonomia organizzativa e amministrativa e ha introdotto la misurazione, la valutazione e la rendicontazione delle prestazioni (Shin, 2010; Guthrie & Neumann, 2007).

L'introduzione della logica manageriale e della misurazione e gestione delle prestazioni nelle università (Higgins, 1989; Bronzetti *et al.*, 2011) è considerata importante per migliorare i processi decisionali (Broadbent & Laughlin, 2009), ma è stata lenta e difficile, spesso ostacolata da pregiudizi, resistenze, difesa dello status e delle proprie posizioni.

Secondo la teoria della contingenza, esiste una forte relazione tra i sistemi di misurazione e valutazione della performance e le prestazioni organizzative (Chendall, 2003), poiché il modello organizzativo formale influisce sul design dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Attività come l'assegnazione delle responsabilità e la definizione di obiettivi di performance sono stabilite nei sistemi di misurazione e valutazione della performance (Merchant & Van der Stede, 2007) e devono essere coerenti con le caratteristiche del modello organizzativo.

Le università sono organizzazioni in cui le risorse umane rappresentano uno dei principali asset strategici. È pertanto necessario investire sul capitale umano al fine di creare una virtuosa convergenza verso il perseguimento di elevate prestazioni.

Il tipo di modello organizzativo usato influenza l'efficienza del lavoro, la motivazione degli individui, i sistemi di controllo e ha una funzione importante sul futuro dell'azienda. Numerosi studiosi hanno evidenziato come le aziende migliorino l'efficienza e l'efficacia attraverso l'innovazione organizzativa (Tidd 2001).

La ricerca sull'efficienza ed efficacia organizzativa ha studiato a fondo la scelta del modello più appropriato in condizioni ambientali incerte (Drazin & Van de Ven, 1985), ponendole in relazione alla strategia (Chandler, 1962) e alla tecnologia (Perrow, 1970).

Considerando la tipologia e gli elementi di un modello organizzativo che un'istituzione potrebbe utilizzare per organizzare la propria attività e i propri dipendenti, possiamo avere due modelli principali: il modello organizzativo organicistico e il modello organizzativo meccanicistico.

Il modello organicistico è caratterizzato da un maggior grado di decentramento del processo decisionale e del controllo; quindi, ha pochi livelli organizzativi e regole formali. Pertanto, per queste caratteristiche, il modello organicistico deve avere un

livello più elevato di integrazione e comunicazione per coordinare i dipartimenti con funzioni diverse e indirizzarli verso il raggiungimento degli obiettivi (Hage, 1980). Ciò richiede un sistema di misurazione e valutazione della performance che faciliti l'informazione e la comunicazione tra i livelli organizzativi e si basi su informazioni finanziarie e non finanziarie e una maggiore flessibilità nell'allocazione dei compiti (Naham *et al.*, 2003).

Le organizzazioni meccanicistiche sono più centralizzate e strutturate attraverso diversi livelli di organizzazione e controllo, che sono strettamente e formalmente regolamentati (Kaplan & Norton, 2001).

La letteratura suggerisce che maggiore è il decentramento organizzativo, maggiore è la necessità di fare affidamento su sistemi di incentivazione. Esiste, infatti, una correlazione positiva tra un sistema di misurazione e valutazione della performance basato sugli incentivi e le organizzazioni basate su strutture organicistiche (Chia-Ling & Huan-Jung, 2011). Gli incentivi da soli non sono sufficienti a garantire il successo di un'organizzazione e del suo sistema di misurazione e valutazione della performance, molti fattori sono legati alla sfera emotiva dei dipendenti (Carapella *et al.*, 2022).

Uno dei concetti più importanti negli studi di gestione organizzativa è il clima organizzativo (Schneider *et al.*, 2000). Il clima organizzativo è inteso come ciò che l'organizzazione è, o piuttosto è la percezione che la gente ha dell'organizzazione (Spaltro & de Vito Piscicelli, 2002). Trasmette le impressioni che le persone hanno dell'ambiente interno organizzativo in cui lavorano. Già Likert (1961) e in seguito Katz e Kahn (1966) avevano mostrato come il contesto sociale e organizzativo (climate o atmosphere) abbia influenza sulle performance e sull'efficacia delle organizzazioni. Tale relazione è poi stata riaffermata in molte altre ricerche (Innocenti, 2013). La ricerca sul contributo della gestione delle risorse umane ai risultati delle prestazioni organizzative è correlata a un clima di soddisfazione sul posto di lavoro (Schyns *et al.*, 2009; Berberoglu, 2018; Lawer III *et al.*, 1974; Sunarsih & Helmiatin, 2017) e diverse analisi hanno indicato che ci sono relazioni tra clima organizzativo e misure di soddisfazione sul lavoro (Downey *et al.*, 1975; Pangil *et al.*, 2011; Mathieu *et al.*, 1993) e le prestazioni organizzative (Patterson *et al.*, 2004). Molti fattori relativi al clima organizzativo, come la percezione condivisa di politiche, pratiche e procedure informali e formali, influenzano gli atteggiamenti dei dipendenti come la soddisfazione sul lavoro e l'impegno (Shadur *et al.*, 1999).

È importante, per prestazioni organizzative efficaci, collegare gli obiettivi e le esigenze dei dipendenti con quelli dell'organizzazione. Argyris (2009) si riferiva in questo caso alla "integrazione dell'individuo con l'organizzazione". L'integrazione è il grado in cui un individuo percepisce che il raggiungimento degli obiettivi organizzativi si tradurrà nella soddisfazione dei propri obiettivi e bisogni personali (Koch, 1978).

Molti autori hanno sottolineato che il miglioramento delle prestazioni organizzative è fortemente associato alla motivazione dei dipendenti (Bol, 2011; John *et al.*, 2012). I principali vantaggi di un'organizzazione che investe nella motivazione dei propri dipendenti sono l'aumento della creatività, la soddisfazione del cliente e la riduzione dell'assenteismo (Christian *et al.*, 2011). Il coinvolgimento dei dipendenti nei processi decisionali aziendali rende il lavoro più motivante e soddisfacente per i dipendenti, in quanto crea le condizioni di stimolo e di benessere lavorativo.

Il coinvolgimento dei dipendenti nello svolgimento del proprio lavoro e l'interesse manifestato per il proprio lavoro, che può essere definito come *employee engagement*, diventano fondamentali nella gestione strategica di un'organizzazione. Le aziende prestano crescente attenzione al coinvolgimento delle risorse umane e agli stili di leadership (Bakker, 2017).

Questi sforzi sono principalmente volti ad aumentare la percezione dell'allineamento tra le priorità strategiche delle organizzazioni e le attività lavorative (Biggs *et al.*, 2014). L'*employee engagement*, quindi, diventa una strategia per costruire e consolidare una relazione di lungo periodo tra il dipendente e l'organizzazione, che, oltre a soddisfare e coinvolgere il dipendente, lo responsabilizza e lo fa sentire parte integrante dell'organizzazione (Boxall *et al.*, 2015).

Il coinvolgimento dei dipendenti nel loro lavoro e nella loro organizzazione determina una serie di dinamiche interne, comportamentali e affettive, come il loro attaccamento emotivo e intellettuale all'organizzazione a cui appartengono e lo sforzo che sono disposti a spendere nel loro lavoro. Il legame instaurato tra il dipendente e l'organizzazione dipende da tre fattori: emotivo, cognitivo e fisico (Kahn, 1990).

Il coinvolgimento dei dipendenti può essere analizzato non solo considerando gli aspetti relativi al dipendente-individuo, i suoi sentimenti e il suo atteggiamento nei confronti dell'organizzazione, ma anche come l'insieme delle politiche e delle strategie implementate dalle aziende per perseguire il pieno potenziale di ciascun dipendente.

Lavorare sul coinvolgimento dei dipendenti significa agire come un fattore decisivo per il successo organizzativo, che può generare un vantaggio competitivo rispetto ad altre organizzazioni concorrenti, come l'aumento della produttività e della fedeltà dei dipendenti, portando a una migliore soddisfazione del cliente e della reputazione aziendale (Lockwood, 2007; Harter *et al.*, 2002). I dipendenti coinvolti hanno un forte legame emotivo con la loro organizzazione.

Il coinvolgimento dei dipendenti transita, anche, dalle caratteristiche del sistema di misurazione e valutazione della performance, dal modo in cui la misurazione e la valutazione è integrata con gli altri processi di gestione delle risorse umane e su come il sistema sia condiviso e accettato dai dipendenti stessi.

La progettazione e l'attuazione efficace di un sistema di gestione delle prestazioni nella pubblica amministrazione sono difficili. Uno sviluppo parziale del sistema, un approccio formale nella progettazione, un'implementazione fallita, una misurazione incompleta delle dimensioni prestazionali e un uso fallito o simbolico delle informazioni prodotte sono alcune delle criticità che si possono trovare (Nisio *et al.*, 2018).

L'utilità dell'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance risiede nell'uso concreto da parte dei manager pubblici e di altri decisori delle informazioni prodotte (Cepiku, 2018).

Van Dooren (2008) ritiene che, se si vuole studiare il successo e gli insuccessi dei sistemi di gestione della performance, si debba studiare l'uso delle informazioni sulla performance.

La letteratura e la pratica hanno prestato grande attenzione alla produzione di informazioni sulla performance, piuttosto che al suo uso effettivo (Grossi *et al.*, 2016; Van Helden & Reichard, 2013; Bracci *et al.*, 2014; De Bruijn, 2002; Askim, 2007; Van Dooren, 2006).

Pulakos (2004) ha dimostrato che solo un dipendente su dieci ritiene che il sistema di valutazione della propria organizzazione li supporti per migliorare le prestazioni.

Poister e Streib (1999) hanno indicato che un sistema di gestione delle prestazioni non può essere forzato dai vertici di un'organizzazione, ma deve essere accettato da tutti i dipendenti. L'accettazione e, quindi, la legittimazione dello stesso sistema da parte dell'organizzazione è un fattore critico di successo (Bouckaert, 1993).

L'analisi della risposta delle risorse umane e organizzative al processo del ciclo di performance è essenziale per comprendere l'efficacia della sua implementazione.

Attraverso la comunicazione del processo, lo staff diventa consapevole di come le azioni quotidiane influenzino gli obiettivi dell'intero contesto aziendale. Inoltre, monitorandone il coinvolgimento, si possono individuare le criticità, le cause dei malfunzionamenti e si può mettere in atto un processo virtuoso di apprendimento che conduca al miglioramento dell'organizzazione (Costa, 2009).

La definizione di regole di funzionamento formali e informali dell'organizzazione e quella del sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni (Ferreira & Otley, 2009), nonché lo sviluppo di comportamenti coerenti a livello organizzativo e individuale contemporaneamente, aumentano la soddisfazione delle persone e le prestazioni individuali e di sistema.

Tra i fattori che portano all'accettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, è possibile identificare quanto segue:

- definizione e comunicazione del perimetro strategico all'interno del quale sarà effettuata la futura gestione dell'ente (Cepiku, 2018);
- individuazione di obiettivi:
  - coerenti con la strategia (Denisi & Murphy, 2017);
  - rilevanti per la creazione di valore pubblico e la valorizzazione del contributo delle unità organizzative e degli individui (Brown, 2021);
  - chiaramente definiti, secondo una cascata efficace (Nisio *et al.*, 2012);
  - misurabili in modo non arbitrario (Mussari & Ruggero, 2010);
  - realistici, cioè realizzabili entro i tempi stabiliti e con le risorse disponibili;
  - relativi alle conoscenze, alle competenze e alle effettive leve gestionali a disposizione dei soggetti a cui sono assegnati;
  - condivisi prima di essere assegnati;
  - comunicati in modo efficace e tempestivo (Locke, 1984);
  - equilibrati nella difficoltà di realizzazione da parte dei diversi soggetti;
- valutazione finalizzata alla valorizzazione delle capacità e delle competenze delle persone attraverso la definizione di percorsi di sviluppo e crescita professionale (Ludlow, 2010);
- previsione di un articolato sistema premiante che consideri adeguate ricompense materiali e immateriali (Chen & Hsieh, 2006; He *et al.*, 2011; Kwon & Hein, 2013; Nisio, 2022).

L'accettazione del sistema è necessariamente determinata dalla conoscenza e dalla comprensione del sistema da parte dello staff (Taylor, 2011). Infatti, solo attraverso un'adeguata informazione sulle caratteristiche del sistema, le finalità e le logiche che ne sono alla base, le fasi, gli attori e gli strumenti di misurazione e valutazione delle prestazioni, gli individui possono sviluppare il pensiero critico per esprimere giudizi ed evitare pregiudizi (Ammons, 2002).

L'accettazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance deve essere costantemente rafforzata, dimostrando, nell'effettiva attuazione, che la valutazione delle

prestazioni contribuisce a realizzare la giustizia organizzativa nell'istituzione, premiare le prestazioni e i comportamenti funzionali alle prestazioni complessive dell'organizzazione e sanzionare quelli non funzionali (Armstrong, 2007), sostenere i processi di crescita professionale e lo sviluppo delle competenze (Maraschi & Fiorentino, 2013).

## **2. Cambiamento organizzativo e impatti sul sistema di misurazione e valutazione della performance di un'università pubblica italiana**

Il processo di cambiamento nelle università italiane finalizzato a migliorarne le prestazioni nel campo della didattica, della ricerca e della disseminazione della conoscenza (così detta terza missione) ha avuto una lunga e articolata genesi e una progressiva implementazione.

Molte norme successive hanno introdotto meccanismi di valutazione nelle università italiane: la legge n. 168/1989 ha assegnato al Ministero dell'Università il compito di valutare i risultati raggiunti dalle singole università; la legge 537/93 ha istituito i "Nuclei di Valutazione di Ateneo" per valutare le attività amministrative, didattiche e di ricerca; la legge 370/1999 si è ulteriormente concentrata sulla valutazione delle attività didattiche. Il decreto-legge 31 gennaio 2005, n.7, ha introdotto la pianificazione strategica triennale delle università, in cui definire gli obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti.

Il decreto 150/2009 ha imposto che tutte le pubbliche amministrazioni italiane (comprese le università) misurino e valutino le proprie prestazioni con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o alle aree di responsabilità coinvolte e ai singoli dipendenti.

Nel luglio 2015, l'Autorità per la Valutazione delle Università e della Ricerca (Anvur) ha emanato le Linee Guida per la Gestione Integrata del ciclo di performance delle Università pubbliche italiane. Le linee Guida hanno sottolineato la necessità di un approccio integrato alla performance: le attività amministrative sono un supporto necessario per la didattica, la ricerca e le attività di terza missione. Pertanto, è necessaria un'adeguata misurazione e valutazione delle prestazioni organizzative e individuali del personale amministrativo.

Nel 2010 l'università, oggetto della nostra analisi, ha adottato il primo sistema di misurazione e valutazione della performance. Successivamente, quasi ogni anno, ha apportato aggiunte, modifiche e miglioramenti al sistema. I motivi di questi aggiornamenti erano:

- superare le criticità emerse nel tempo, tenendo conto dell'attività di feedback e di analisi interna;

- adattarlo ai cambiamenti nell'organizzazione e nella gestione dell'università;
- tener conto dell'evoluzione normativa (d.lgs. 150/2009 e d.lgs. 74/2017), degli orientamenti forniti da Anvur e dal Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito di Linee Guida, delle osservazioni e dei pareri del Nucleo di Valutazione, degli indirizzi degli organi di Ateneo.

Al contempo, la legge 240/2010 ha apportato profondi mutamenti nelle università italiane. I criteri e i principi della legge sono stati poi declinati nello statuto e nei regolamenti dell'ateneo.

Parallelamente, l'università analizzata ha avviato un processo di cambiamento organizzativo della struttura amministrativa. Sono stati prima identificati i seguenti principi guida:

- individuazione di un modello organizzativo più flessibile e snello;
- potenziamento delle competenze del personale;
- coordinamento dell'azione amministrativa;
- razionalizzazione dell'uso delle risorse umane, finanziarie e strumentali sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- coesione, integrazione ed equilibrio tra amministrazione centrale e decentrata favorendo l'interazione dei dipartimenti di insegnamento e ricerca e delle altre strutture decentrate con le direzioni centrali;
- avvio di un processo di separazione delle competenze amministrative da quelle accademiche e scientifiche nella gestione dei dipartimenti di didattica e ricerca;
- aumento del grado di delega e responsabilità nei confronti dei dirigenti;
- individuazione di figure di collegamento ad alto impatto organizzativo a livello sia operativo che strategico.

Il nuovo modello organizzativo adottato dall'ateneo barese, a matrice per funzioni e per processi, si basa sull'omogeneità dei processi, sulla valorizzazione delle competenze e sull'introduzione di meccanismi di coordinamento funzionale, tanto da consentire un'articolazione organizzativa certamente più flessibile ed una più elevata integrazione tra amministrazione centrale (ateneo) e decentrata (dipartimenti di didattica e ricerca). È stata istituita la direzione per il coordinamento delle strutture dipartimentali, diretta da un dirigente e sono state standardizzate le strutture organizzative dei singoli dipartimenti,



all'interno dei quali è stata creata la nuova figura del coordinatore amministrativo con la funzione di armonizzare l'attività delle unità organizzative di dipartimento (contabilità e attività negoziali, didattica e servizi agli studenti, ricerca e terza missione, servizi generali, logistica e supporto informatico, laboratori) e raccordarle con le strutture amministrative centrali funzionalmente corrispondenti.

L'ateneo ha, inoltre, avviato la mappatura dei processi, base per la definizione di standard qualitativi per i servizi erogati e per la definizione di obiettivi prestazionali che consentano di collegare la valutazione delle strutture organizzative a quella del personale. Per ogni processo sono stati individuati i sub-processi, gli output intermedi e finali, i clienti intermedi e finali e i processi trasversali.

Ha introdotto, inoltre, un sistema informativo integrato a supporto della governance (c.d. cruscotto direzionale) al fine di orientare le decisioni, supportare la programmazione e il controllo delle principali leve strategiche dell'università.

Tutto ciò ha consentito di avviare e, poi, estendere il processo del ciclo di gestione delle performance alle strutture decentrate, di monitorare il loro funzionamento complessivo attraverso l'analisi e l'intervento sulle criticità (c.d. funzione di diagnosi) e la capacità di raggiungere gli obiettivi strategici attraverso specifici obiettivi e azioni (c.d. funzione d'indirizzo). La valutazione delle performance di queste unità avviene attraverso la verifica dell'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi operativi relativi al miglioramento dei processi e dei progetti di miglioramento/efficienza e strettamente legati alla pianificazione strategica dell'ateneo.

Nella convinzione che una migliore gestione delle risorse umane rappresenti un requisito necessario per incrementare il livello prestazionale dell'organizzazione e migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi, l'ateneo ha, inoltre, mappato le competenze professionali di tutto il personale tecnico-amministrativo e ha censito tutte le esperienze formative e professionali, le competenze trasversali e le aspettative di carriera.

Inoltre, è stata condotta un'indagine sui dipendenti per rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, i cui risultati rappresentano validi strumenti per migliorare i metodi e gli strumenti di gestione delle risorse umane e, funzionalmente a ciò, il sistema di misurazione e valutazione delle performance istituzionali, organizzative e individuali.

### **3. Metodologia**

Dall'analisi della letteratura sugli studi teorici ed empirici relativi all'utilizzo del sistema di misurazione e valutazione della performance nelle università si rileva un gap che offre

un'importante opportunità di ricerca. Esso riguarda l'accettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance in relazione al modello organizzativo in essere da parte di tutte le componenti della struttura amministrativa. Le numerose ricerche in tale ambito hanno infatti orientato il loro campo d'indagine alle unità organizzative di vertice, tralasciando gli aspetti che afferiscono all'intera componente del personale amministrativo.

Nello sviluppo della ricerca, in linea con un approccio induttivo, è stato utilizzato il metodo del caso di studio (Yin, 2005). Questo metodo non mira a generalizzare il caso in esame (Fattore, 2005), ma a comprenderne le caratteristiche, l'unicità e la complessità e a mettere questi elementi in relazione ai contesti sociali ed economici (Stake, 1995). Infatti, una generalizzazione empirica o statistica non sarebbe possibile a causa della mancanza di rappresentatività del campione rispetto alla popolazione di riferimento (Padovani, 2004).

Abbiamo utilizzato un'università pubblica italiana come caso di studio per descrivere dati ed elaborare riflessioni. Questa università rappresenta un caso rivelatore di un fenomeno non precedentemente indagato.

Per l'accesso alle fonti di informazione, abbiamo ricoperto una posizione privilegiata in quanto membri della stessa organizzazione (Patton & Appelbaum, 2003). Inoltre, l'introduzione del nuovo modello organizzativo (Mo) nell'istituzione esaminata, ci ha permesso di osservare il fenomeno in circostanze rare e straordinarie (Siggelkow, 2007).

Per convalidare il costrutto, è stata utilizzata la triangolazione delle fonti (Patton, 1987; Eisenhardt, 1989; Stake, 1995); come fonte primaria, sono stati utilizzati i dati raccolti attraverso un questionario somministrato a tutto il personale amministrativo dell'università per sei anni consecutivi.

La raccolta dei dati attraverso la somministrazione di un questionario a tutti i dipendenti è ampiamente utilizzata negli studi di gestione aziendale per analizzare sia l'uso dei sistemi informativi, sia per misurare l'efficacia dei sistemi organizzativi (Alhakeem *et al.*, 2019; Gable, 2017; Kaplan & Duchon, 1988; Speklè & Widener, 2018).

È stata, inoltre, condotta un'analisi documentale sul nuovo modello organizzativo e sul sistema di misurazione e valutazione della performance (regolamenti organizzativi, decreti del rettore, direttive del direttore generale e documenti di lavoro del team di consulenti interni).

Per testare la validità interna, è stata utilizzata la tecnica della spiegazione del caso, in cui si giunge ad una spiegazione generale per ciascun caso individuale attraverso la costruzione di nessi causali, partendo dalla formulazione teorica della preposizione considerata, confrontandola con i risultati emersi riferiti al caso considerato ed effettuando una revisione della proposizione iniziale derivante dall'analisi di altri elementi del caso (Yin, 2005).

La non generalizzabilità dei risultati e la loro estensione ad altre università costituiscono il limite di questo studio. Tuttavia, i risultati di questa analisi possono costituire la base per ulteriori indagini da svolgere nelle istituzioni pubbliche, non solo nelle università, nelle quali sono apportate modifiche organizzative e contestuali migliorie nel sistema di misurazione e valutazione della performance per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema.

#### **4. Ipotesi di ricerca**

La revisione della letteratura e l'esperienza dei ricercatori hanno portato all'elaborazione delle seguenti ipotesi di ricerca.

- **Ipotesi 1**  
Un sistema di misurazione e valutazione della performance, per essere percepito positivamente dai destinatari, deve essere implementato all'interno di un modello organizzativo adeguatamente preparato e condiviso (Noruzy *et al.*, 2013).
  - **Sotto-ipotesi**
    - 1. a. Un modello organizzativo ben preparato deve essere percepito e compreso favorevolmente dal personale; deve spiegare i compiti assegnati e le relative linee di responsabilità (Hersey *et al.*, 2007);
    - 1. b. Il modello organizzativo è meglio percepito se l'individuo si identifica nell'istituzione a cui appartiene (Long, 1978; Argyris, 2009);
    - 1. c. Il modello organizzativo deve basarsi su rapporti formali di delega supportati dalla legittimazione della leadership assegnata a ciascun superiore (Lord & Dinh, 2014; Gottfredson & Agruinis, 2017).
- **Ipotesi 2**  
Il sistema di misurazione e valutazione della performance funziona quando gli individui hanno una chiara comprensione degli obiettivi strategici di un'istituzione e li condividono e li considerano in linea con i loro obiettivi individuali.
  - **Sotto-ipotesi**
    - 2.a Il corretto funzionamento di un sistema di misurazione e valutazione della performance deve basarsi su un giudizio positivo sugli obiettivi strategici (Di Vaio, 2020);

2.b Il corretto funzionamento di un sistema di misurazione e valutazione della performance deve basarsi su una corretta attribuzione e condivisione dei singoli obiettivi attribuiti al personale (Dipartimento della funzione pubblica, 2017, 2019);

2.c Il corretto funzionamento di un sistema di misurazione e valutazione della performance deve basarsi su un processo condiviso da tutti i livelli della struttura organizzativa (Di Vaio, 2020).

Per indagare le ipotesi di ricerca, è stato somministrato un questionario a tutto il personale amministrativo dell'università, con o senza specifica responsabilità organizzativa. Il questionario si compone di due sezioni: la prima indaga la comprensione del modello organizzativo e la seconda analizza l'accettazione del sistema di misurazione delle performance.

Le due sezioni sono divise in tre aree di indagine:

- Percezione del modello organizzativo (Mo)
  - Relazione dell'individuo con il modello organizzativo (Rmo);
  - Rapporto dell'individuo con l'istituzione (Ri);
  - Relazione dell'individuo con il superiore gerarchico (Rsg);
- Percezione del sistema di misurazione e valutazione della performance (Smvp)
  - Obiettivi strategici dell'istituzione (Os);
  - Obiettivi individuali (Oi);
  - Implementazione del sistema di valutazione delle prestazioni (Ismvp).

Ogni area di indagine è formata da una serie di domande attraverso le quali al dipendente è chiesto di esprimere il grado di accordo/disaccordo utilizzando scale di tipo Likert a sei valori (1 = valore minimo, disaccordo totale; 6 = valore massimo, accordo totale).

Il periodo di riferimento riguarda il triennio precedente e quello successivo all'introduzione del nuovo modello organizzativo, al fine di consolidare il risultato della ricerca.

L'utilizzo di tale metodologia e l'arco temporale considerato, consentono di effettuare la comparazione temporale dei dati esaminati, misurando le percezioni dei dipendenti rispetto alle varie sezioni del questionario per cogliere gli eventuali trend positivi o negativi.

Nel dettaglio l'analisi è stata effettuata sia considerando le singole ipotesi in maniera autonoma, sia ponendole in relazione tra di loro, sia indagando sulla relazione di ogni sotto ipotesi con l'ipotesi principale.

Nella prima parte del questionario sono, inoltre, richieste informazioni anagrafiche, quali il genere, l'età, l'anzianità di servizio.

## 5. Risultati

La percentuale dei dipendenti rispondenti al questionario è variata negli anni, in ogni caso mai inferiore al 27% della popolazione totale, attestandosi su valori di significatività (Fig.1).

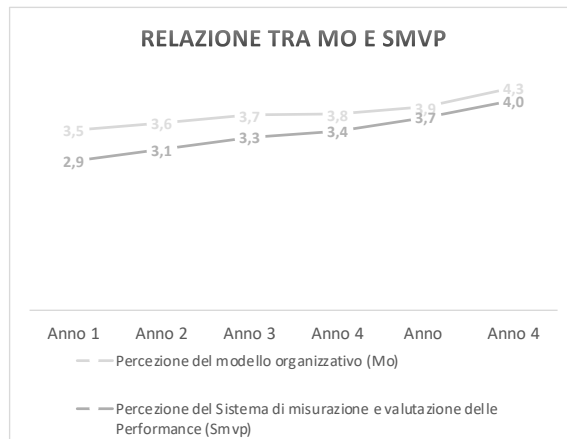
**Fig. 1** Campione esaminato (fonte: elaborazione degli autori).

Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6
Tot. quoz. Resp. % Pop.	Tot. quoz. Resp. % Pop.	Tot. quoz. Resp. % Pop.	Tot. quoz. Resp. % Pop.	Tot. quoz. Resp. % Pop.	Tot. quoz. Resp. % Pop.
1.000 100 10,2%	1.000 100 10,2%	1.000 100 10,2%	1.000 100 10,2%	1.000 100 10,2%	1.000 100 10,2%

Una prima analisi è stata condotta considerando il punteggio medio rilevato per sezione e per area di indagine.

I punteggi medi di entrambe le variabili modello organizzativo (Mo) e sistema di misurazione e valutazione della performance (Smvp) mostrano un andamento positivo per l'intero periodo considerato (Fig. 2).

**Fig. 2** Relazione tra accettazione del modello organizzativo e del sistema di misurazione e valutazione della performance (fonte: elaborazione degli autori).



Nel dettaglio la percezione del modello organizzativo rileva un indice di gradimento

superiore rispetto al sistema di misurazione e valutazione della performance.

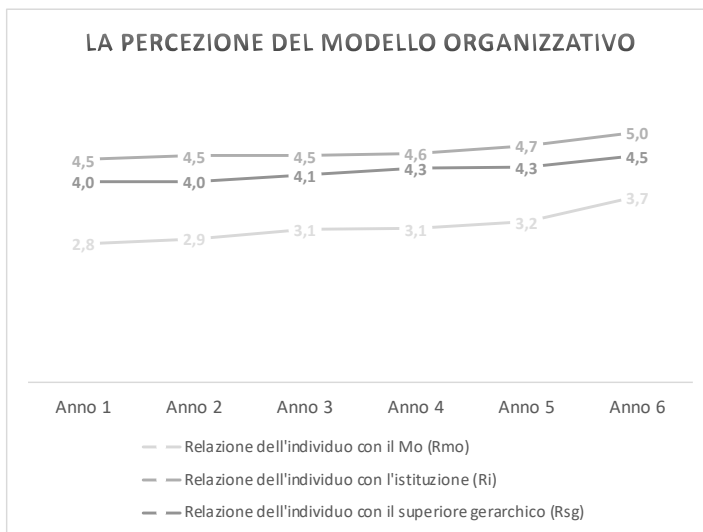
Il punteggio medio riportato nella percezione del modello è stato pienamente positivo per tutti gli anni di rilevazione a differenza di quello relativo al sistema di valutazione delle performance, che è partito da livelli non sufficienti (2,9), ma ha, comunque, raggiunto nell'ultimo anno (anno 6) livelli pienamente soddisfacenti (4,0).

La lettura combinata dei dati dimostra che tutte le politiche di performance management sono state attuate, puntando su un modello organizzativo che fosse compreso e condiviso dal personale, a conferma della prima ipotesi di ricerca.

Infatti, nel corso del periodo d'indagine le due valutazioni tendono sempre più a convergere, soprattutto ai punteggi più elevati, realizzando l'ipotesi che, la condivisione del modello organizzativo determina una corretta costruzione e applicazione del sistema di valutazione delle performance e, quindi, la sua completa accettazione da parte dei soggetti interessati.

Se analizziamo le diverse aree di domande che formano la prima sezione – la percezione del modello (Rmo), la percezione del rapporto con l'istituzione (Ri) e quella con il superiore gerarchico (Rsg) – c'è una differenza significativa tra la prima risposta e le altre due. Questa tendenza continua per tutto il periodo considerato (Fig. 3).

**Fig. 3** Percezione del modello organizzativo (fonte: elaborazione degli autori).



La percezione del modello organizzativo (Rmo) è influenzata da bassi giudizi sul rapporto retribuzione-impegno lavorativo o sull'avanzamento di carriera. Queste valutazioni

negative sono in parte compensate dalla percezione della divisione del lavoro, dalla circolazione delle informazioni e dall'imparzialità nel processo decisionale.

La percezione del rapporto del singolo con il modello organizzativo, pur partendo da valori al di sotto della soglia di sufficienza nel primo anno di indagine (2,8), mostra un aumento costante nel tempo (3,7 nell'anno 6).

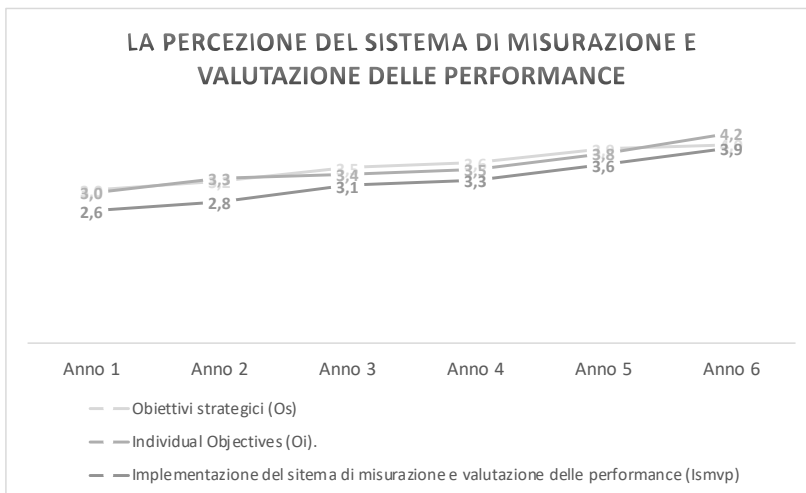
La percezione del modello organizzativo ha un aumento maggiore rispetto alle altre due risposte al questionario della relazione dell'individuo con l'istituzione (Ri) e della relazione dell'individuo con il superiore gerarchico (Rsg).

Nella fase iniziale, sia le aree della relazione dell'individuo con l'istituzione che della relazione dell'individuo con il superiore gerarchico mostrano valori completamente positivi (4,0 e 4,5 nell'anno 1) fino a rispettivamente, 4,5 e 5,0 nell'anno dell'ultima indagine.

L'elevato livello di considerazione del personale intervistato in riferimento a queste aree costituisce un indubbio punto di forza per l'implementazione di un efficace sistema di gestione delle prestazioni.

Se si considera la percezione del sistema di misurazione e valutazione della performance da parte del personale amministrativo (Fig. 4), il trend di crescita di tutte le aree viene nuovamente evidenziato nell'intero periodo considerato, con maggiore enfasi sugli ultimi due anni dell'indagine.

**Fig. 4** Percezione del sistema di misurazione delle prestazioni e di valutazione (fonte: elaborazione degli autori).



Il giudizio medio della sezione è allineato per le tre aree, con livelli leggermente inferiori per l'implementazione del sistema di valutazione (Ismvp) rispetto alla condivisione degli obiettivi strategici (Os) e dei singoli obiettivi (Oi).

La crescita maggiore si riscontra nel giudizio sull'implementazione del sistema di valutazione delle performance (Ismvp), che riduce sempre più il divario tra la valutazione degli obiettivi individuali e quelli strategici. Questa affermazione conferma la seconda ipotesi di ricerca.

Il parere sull'implementazione del sistema di misurazione delle prestazioni ha l'aumento più significativo, da un valore medio di 2,9 nell'anno 1 a 3,9 nell'anno 6.

Questo aumento è attribuibile all'introduzione del nuovo modello organizzativo e ai miglioramenti introdotti nel sistema di misurazione e valutazione della performance.

Nella seconda parte dell'analisi dei dati, le risposte alle due sezioni del questionario, nel loro complesso e per ogni area di domanda, sono state selezionate considerando solo le valutazioni positive (cioè solo i punteggi da 4 a 6). La nuova aggregazione dei dati ha l'obiettivo di evidenziare il trend positivo già evidenziato nella precedente analisi effettuata sui valori medi.

Per la successiva analisi vengono individuati quattro livelli di criticità:

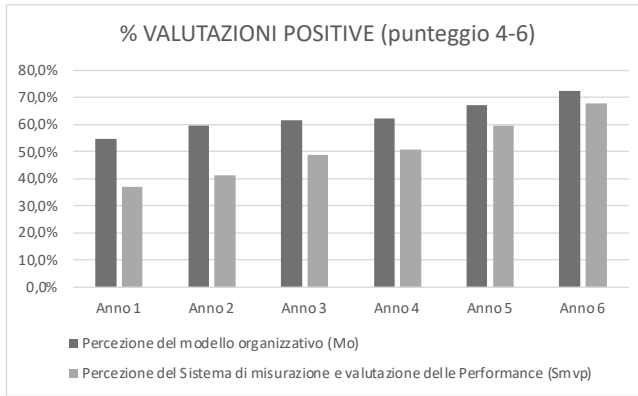
- Valutazioni positive >75%, nessuna criticità;
- Valutazioni positive >50% e <75%, criticità ordinaria;
- Valutazioni positive >25% e <50%, criticità moderata;
- Valutazioni positive <25%, alta criticità.

Il trend di crescita registrato nei valori medi è confermato anche in questa nuova analisi.

Le valutazioni positive del sistema di misurazione e valutazione delle performance vanno da un minimo del 54,7% nel primo anno a un massimo del 72,4% nell'ultimo. Al contrario, solo il 37% degli intervistati percepisce positivamente il sistema durante i tre anni precedenti l'introduzione del nuovo modello organizzativo. La percentuale sale al 67,7% nel secondo anno dopo la sua introduzione (Fig. 5).



**Fig. 5** Punteggio percentuale di percezioni positive del modello organizzativo e del sistema di misurazione e valutazione della performance (% 4-6 score) (fonte: elaborazione degli autori).

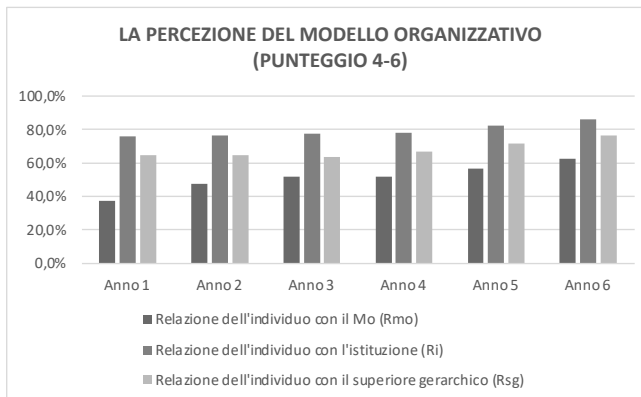


Se le valutazioni sono inquadrare nei livelli di criticità precedentemente considerati: nell'anno 1, il sistema di misurazione e valutazione della performance presenta un livello di criticità moderato, che viene ampiamente superato nell'anno 6, passando a criticità zero.

Le stesse considerazioni possono essere fatte per la valutazione del modello organizzativo, in modo ancora più evidente.

Questa analisi mostra che i risultati delle politiche manageriali per la costruzione di un modello organizzativo condiviso mostrano effetti positivi dovuti a un accentuato senso di appartenenza del personale amministrativo all'istituzione universitaria e al suo ruolo nella società. Questi aspetti costituiscono la base delle sotto-ipotesi 1.a, 1.b e 1.c analizzate in Fig. 6.

**Fig. 6** Punteggio percentuale di percezioni positive sul modello organizzativo (fonte: elaborazione degli autori).



Il livello di condivisione dei rapporti del personale con l'ente (Ri) inizia dal primo anno dell'indagine con un livello di criticità zero, rilevando una valutazione positiva di oltre il 75% e salendo all'85,9% nell'anno 6. Ciò conferma la sotto-ipotesi 1.b.

Il rapporto di un dipendente con il proprio superiore gerarchico parte da un livello di criticità ordinario con una valutazione positiva del 64,7% nell'anno 1 fino all'anno 6 con un livello di criticità zero; questo rivela un altro punto di forza per il successo del modello organizzativo.

L'andamento delle valutazioni considerate per ciascuna area determina l'incremento generalizzato dell'intera sezione del questionario.

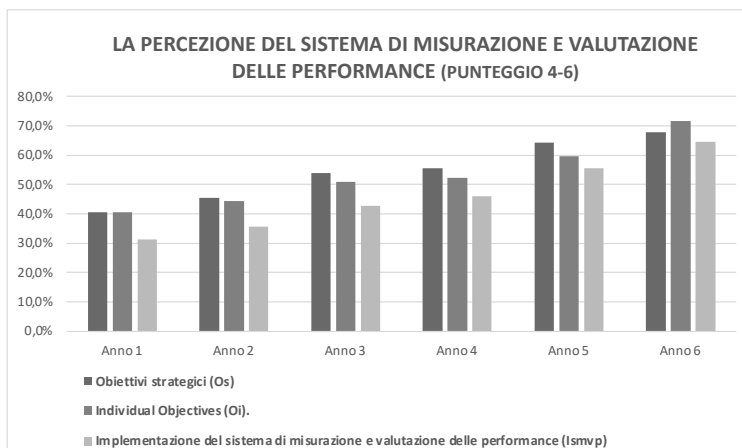
La percezione del modello organizzativo (Rmo) parte da moderati livelli di criticità nell'anno 1, con valutazioni positive pari al 37,5%, per arrivare al 62,7% nell'anno 6.

L'aumento di 27 punti percentuali è il più alto tra quelli considerati e conferma la sotto ipotesi 1.a.

Questo successo è attribuito alle politiche attuate dalla direzione universitaria, che ha introdotto il nuovo modello organizzativo.

Passando all'analisi delle aree critiche della seconda sezione del questionario (Fig. 7), tutte e tre le aree hanno origine da moderati livelli di criticità. Nell'anno 1, le risposte positive sono inferiori al 41%, con il livello minimo per "implementazione del sistema di misurazione delle prestazioni" (31,2%).

**Fig. 7** Punteggio percentuale di percezioni positive sul sistema di misurazione e valutazione della performance (fonte: elaborazione degli autori).



**Riflessioni conclusive**

I risultati dell'indagine confermano le due ipotesi di ricerca, cioè:

- La percezione positiva da parte dei dipendenti di un sistema di misurazione e valutazione delle performance è strettamente connesso al modello organizzativo condiviso;
- L'efficace funzionamento di un sistema di misurazione e valutazione della performance non può prescindere dalla condivisione degli obiettivi strategici dell'istituzione da parte del personale che, attraverso gli obiettivi individuali ad esso attribuiti, concorre alla loro realizzazione.

Le due sezioni del questionario che testano le due ipotesi di ricerca mostrano un trend crescente negli anni considerati con un miglioramento a partire dall'anno in cui è stato introdotto il nuovo modello organizzativo volto a migliorare le prestazioni dell'ateneo per quanto riguarda l'area amministrativa.

Entrambe le ipotesi di ricerca sono state confermate dal caso di studio esaminato.

L'università ha introdotto un nuovo modello organizzativo e migliorato l'intero sistema di misurazione e valutazione della performance con l'obiettivo di creare sintonia tra di essi.

Nell'indagine condotta, la percezione del modello organizzativo è superiore alla percezione del sistema di misurazione e valutazione della performance, anche se questa differenza si riduce a partire dall'anno 3, l'anno relativo all'introduzione del nuovo modello organizzativo.

Il trend mostra un aumento della percezione positiva sia del modello organizzativo che del sistema di misurazione e valutazione della performance con una riduzione del gap tra le due sezioni. Ciò dimostra che il modello organizzativo adottato favorisce l'accettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, che, condiviso dal personale, aumenta l'efficacia e l'efficienza dell'intero sistema.

In un'organizzazione armonica gli individui condividono il modello organizzativo e riconoscono la leadership formale e informale dei soggetti posti ai livelli più alti della scala gerarchica. Riconoscono, quindi, anche la funzionalità degli obiettivi loro attribuiti rispetto agli obiettivi generali dell'ente.

Su tali basi è stato introdotto il nuovo modello organizzativo nell'università analizzata con lo scopo di definire un sistema di responsabilità idoneo alla corretta fissazione degli obiettivi organizzativi ed individuali e coerente con le disposizioni del d.lgs. 150/2009.

Tutte le componenti su cui si basa l'analisi, ovvero il rapporto con il modello organizzativo (Rmo), il senso di appartenenza all'istituzione (Ri) e il rapporto con il superiore gerarchico (Rsg) determinano il successo del nuovo modello organizzativo.

Tutte le aree considerate nella sezione percezione del modello organizzativo hanno livelli crescenti di condivisione e, quindi, rappresentano precondizioni positive per l'implementazione di un efficace sistema di gestione delle prestazioni.

Questa affermazione, che è alla base della seconda ipotesi di ricerca, è confermata dai risultati della seconda sezione del questionario. Le percezioni del sistema di misurazione e valutazione della performance, sia nel loro complesso che nelle tre aree che affermano le sotto-ipotesi, mostrano un trend in crescita.

Tra le diverse aree, l'implementazione del sistema di misurazione (Ismvp) mostra il maggiore aumento delle percezioni positive a partire dall'anno in cui è stato introdotto il nuovo modello organizzativo.

I risultati positivi riscontrati nel caso esaminato possono essere testati in altre organizzazioni in cui si introduce un nuovo modello organizzativo, che mira ad accrescere l'efficienza/efficacia dell'intera istituzione e che viene necessariamente, connesso al sistema di misurazione e valutazione della performance.

Si aprono in tal modo nuove opportunità di ricerca. Inoltre, proseguendo l'analisi del caso negli anni successivi, si potrà osservare se la percezione del nuovo modello organizzativo è più sensibile nei primi anni immediatamente successivi alla sua introduzione o se è necessario più tempo per realizzarne completamente gli effetti.

**Riferimenti bibliografici**

- Alhakeem, H., Hassan, A., Meri, A., Dauwed, M., Jarrar, M., Shyaa, M. A., Ibrahim, H. M., & Albsheish, M. (2019). Reliable and valid questionnaire for organizational, system, and individual factors to utilize cloud health information system. *Journal of Advanced Research in Dynamical & Control Systems*, 11(5).
- Ammons, D. N. (2002). Performance measurement and managerial thinking. *Public Performance & Management Review*, 25(4).
- Argyris, C. (2009). *Integrating the individual and the organization*. Routledge.
- Armstrong, M. (2007). *A handbook of employee reward management and practice*. Kogan Page.
- Askim, J. (2007). How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3).
- Bakker, A. B. (2017). Strategic and proactive approaches to work engagement. *Organizational Dynamics*, 46(2).
- Barnabè, F., & Riccaboni, A. (2007). Which role for performance measurement systems in higher education? Focus on quality assurance in Italy. *Studies in Educational Evaluation*, 33(4-5).
- Berberoglu, A. (2018). Impact of organizational climate on organizational commitment and perceived organizational performance; empirical evidence from public hospitals. *BMC Health Services Research*, 18.
- Biggs, A., Brough, P., & Barbour, J. P. (2014). Strategic alignment with organizational priorities and work engagement: A multi-wave analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 35(3).
- Bol, J. C. (2011). The determinants and performance effects of managers' performance evaluation biases. *Accounting Review*, 86(5).
- Bouckaert, G. (1993). Measurement and meaningful management. *Public Productivity and Management Review*, 17(1).
- Boxall, P., Hutchison, A., & Wassenaar, B. (2015). How do high-involvement work processes influence employee outcomes? An examination of the mediating roles of skill utilization and intrinsic motivation. *The International Journal of Human Resource Management*, 26(13).
- Bracci, E., Deidda Gagliardo, E. & Bigoni, M. (2014) Performance management systems and public value strategy: a case study', in Guthrie, J., Marcon, G., Russo, S. & Farneti, F. (Eds.), *Public Value Management, Measurement and Reporting*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of "contextual" accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2).
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research*, 20.
- Bronzetti, G., Mazzotta, R., & Nardo, M. T. (2011). La dimensione della pianificazione strategica nelle università. *Economia Aziendale Online*, 2(2).
- Brown, P. R. (2021). Public value measurement vs. public value creating imagination – the constraining influence of old and new public management paradigms. *International Journal of Public Administration*, 44(10).
- Carapella, B., Nisio, A., & Valentino, M. (2022), Performance & Rewarding nella Pa, in Mongelli G., Romanazzi S. (Eds.), *Nuove frontiere di performance management in ambito pubblico. Riflessioni teoriche ed evidenze empiriche d'avanguardia*. Roma: Aracne editrice.

- Carapella, B., & Nisio, A. (2022). *Competency Management. Un modello per la gestione e lo Sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*. Milano: FrancoAngeli editore.
- Cepiku, D. (2018). *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure. Chapters in the history of American industrial enterprise*. MIT Press.
- Chen, Hai-Ming, & Yi-Hua Hsieh (2006). Key trends of the total reward system in the 21st century. *Compensation & Benefits Review*, 38(6).
- Chendall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: Findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2-3).
- Chia-Ling, L., & Huan-Jung, Y. (2011). Organization structure, competition and performance measurement system and their joint effects on performances. *Management Accounting Research*, 22(84).
- Christian, M. S., Garza, A. S., & Slaughter, J. E. (2011). Work engagement: A quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 64(1).
- Clark, B. R. (1998). The entrepreneurial university: Demand and response 1. *Tertiary Education & Management*, 4(1).
- Costa, G. (2009). Cambiamento organizzativo nelle pubbliche amministrazioni. *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, luglio-ottobre.
- De Bruijn, H. (2002). Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15.
- Denisi, A. S., & Murphy, K. R. (2017). Performance appraisal and performance management: 100 years of progress? *Journal of Applied Psychology*, 102(3).
- Di Vaio, A. (2020). *I sistemi di programmazione e controllo nella conoscenza dei rischi nei processi operativi*. Milano: Franco Angeli editore.
- Dipartimento della funzione pubblica (2017). Performance measurement and evaluation system-Guidelines.
- Dipartimento della funzione pubblica (2019). Guidelines for evaluation of individual performance-Guidelines.
- Downey, H.K., Hellriegel, D., & Slocum J.W. (1975). Congruence Between Individual Needs, Organizational Climate, Job Satisfaction and Performance. *Academy of Management Journal*, 18(1).
- Drazin, R., & Van de Ven, A. H. (1985). Alternative forms of fit in contingency theory. *Administrative Science Quarterly*, 30.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4).
- Fattore, G. (2005). *Metodi di ricerca. Economia Aziendale*. Milano: Egea.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4).
- Gable, G.G. (2017). Integrating case study and survey research methods: An example in information systems. *European Journal of Information Systems*, 3(2).
- Garlatti, A. (1996). *Bilancio e controllo economico nell'università degli studi*. Milano: Egea.
- Gottfredson, R. K., & Agruinis, H. (2017). Leadership behaviors and follower performance: Deductive and inductive examination of theoretical rationales and underlying mechanism. *Journal of Organiza-*

*tional Behavior*, 38(4).

- Grossi, G., Reichard, C., & Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and Use of Performance Information in the Budgeting Process: Some Experiences from German and Italian Municipalities. *Public Performance & Management Review*, 39(3).
- Guthrie, J., & Neumann, R. (2007). Economic and non-financial performance indicators in universities: The establishment of a performance-driven system for Australian higher education. *Public Management Review*, 9(2).
- Hage, J. (1980). *Theories of Organization*. Wiley.
- Harter, J. K., Schmidt, F. L., & Hayes, T. L. (2002). Business-unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: A meta-analysis. *Journal of applied psychology*.
- He, H. T., Yuan, Y. Z., & Peng, J. S. (2011). Does investment in employee development pay off? The impact of developmental human resources practices on knowledge sharing behavior and turnover intention. *Management Review*, 1(23).
- Heinicke, X., & Guenther, T. W. (2019). The role of management controls in the higher education sector: An investigation of different perceptions. *European Accounting Review*, 29(3).
- Hellriegel, D., & Slocum, Jr. J. W. (1974). Organizational climate: Measures, research and contingencies. *Academy of Management Journal*, 17(2).
- Hersey, P., Blanchard, K. H., & Johnson, D. E. (2007). *Management of organizational behavior*. Pearson.
- Higgins, J.C. (1989). Performance measurement in universities. *European Journal of Operational Research*, 38(3).
- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s - Variations on a Theme. *Accounting Organizations and Society*, 20(2-3).
- Innocenti, L. (2013). *Clima organizzativo e gestione delle risorse umane. Unire persone e performance*. Milano: Franco Angeli editore.
- John, A. G., Francis, A. I., & Innocent, C. I. (2012). Improving sales performance through sales force motivation strategies: A study of pharmaceutical firms in Nigeria. *International Journal of Business Management & Economic Research*, 3(5).
- Kahn, W. A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal*, 33(4).
- Kallio, K.M., Kallio, T.J., & Tienari, J. (2016). Ethos at stake. Performance management and academic work in universities. *Human Relations*, 69(3).
- Kaplan, B., & Duchon, D. (1988). Combining qualitative and quantitative methods in information systems research: A case study. *MIS Quarterly*, 12(4).
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *The strategy-focused organization*. Harvard Business School Press.
- Katz, D., & Kahn, R. (1966). *The social psychology of organizations*. Wiley.
- Koch, J. L. (1978). Managerial succession in a factory and changes in supervisory leadership patterns: A field study. *Human Relations*, 31(1).
- Kwon, J., & Hein, P. (2013). Employee benefits in a total rewards framework. *Benefits Quarterly*, 29(1).
- Lapsley, I., & Miller, P. (2004). Foreword: Transforming Universities: The Uncertain, Erratic Path. *Financial Accountability and Management*, 20(2).
- Lawer III, E., Hall, D.T., & Oldham, G.R. (1974). Organizational climate: Relationship to organiza-

- tional structure, process and performance. *Organizational Behavior and Human Performance*, 11(1).
- Likert, R. (1961). *New patterns of management*. McGraw-Hill.
  - Locke, E. A. (1984). Job satisfaction, in Gruneberg, M., & Wall, T. (Eds.), *Social psychology and organizational behaviour*. John Wiley and Sons.
  - Lockwood, N. R. (2007). Leveraging employee engagement for competitive advantage. *Society for Human Resource Management Research Quarterly*, 1(1).
  - Long, R. J. (1978). The effect of employee ownership on organizational identification, employee job attitude, and organizational performance: A tentative framework and empirical findings. *Human Relations*, 31(1).
  - Lord, R. G., & Dinh, J. E. (2014). What have we learned that is critical in understanding leadership perception and leader-performance relation? *Industrial and Organizational Psychology*, 7(2).
  - Ludlow, A. (2010). Making total rewards work. *Strategic HR Review*, 9(6).
  - Maraschi, E., & Fiorentino, M. (2013). *Il rinascimento aziendale: le competenze al centro delle organizzazioni*. Consulman.
  - Mathieu, J. E., Hoffman, D. A., & Farr, J. L. (1993). Job perceptions-job satisfaction relations: An empirical comparison of three competing theories. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 56.
  - Merchant, K. A., & Van der Stede, W. (2007). *Management control system: Performance measurement, evaluation and incentives*. Pearson Education.
  - Minelli, E., Reborra, G., & Turri, M. (2008). The risk of failure of controls and levers of change: an examination of two Italian public sectors. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 4 (1).
  - Mussari, R., & Ruggiero, P. (2010). Il ciclo di gestione della performance, in Pizzetti, F., & Rughetti, A. (Eds.), *La riforma del lavoro pubblico*. EDK Editore.
  - Naham, A. Y., Vonderembse, M. A., & Koufteros, X. A. (2003). The impact of organizational structure on time-based manufacturing and plant performance. *Journal of Management Operations Management*, 21(3).
  - Neumann, R., & Guthrie, J. (2002). The corporatization of research in Australian higher education. *Critical Perspectives on Accounting*, 13.
  - 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.
  - Nisio, A., De Carolis, R., & Losurdo, S. (2018). Introducing performance management in universities. The case of the university in Southern Italy. *International Journal of Management in Education*, 12(2).
  - Nisio, A. (2022). Il rewarding in Carapella B., & Nisio A., *Il competency management. Un modello per la Gestione e lo Sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*. Milano: Franco Angeli editore.
  - Noruzy, A., Dalfard, V. M., Azhhari, B., Nazari-Shirkouhi, S., & Rezazadeh, A. (2013). Relation between transformational leadership, organizational learning, knowledge management, organizational innovation and organizational performance: An empirical investigation of manufacturing firms. *The International Journal of Advanced Manufacturing Technology*, 64.
  - Oertel, S., & Söll, M. (2017). Universities between traditional forces and modern demands: The role of imprinting on the missions of German universities. *Higher Education*, 73(1).
  - Ongaro, E., & Valotti, G. (2008). Public management reform in Italy: Explaining the implementation



- gap. *The International Journal of Public Sector Management*, 21(2).
- Padovani, E. (2004). *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*. Milano: Franco Angeli editore.
  - Pangil, F., Yahya, K. K., Johari, J., Isa, M. F. M., & Daud, Z. (2011). The relationship between organizational climate and job satisfaction: The case of a government agency in Malaysia. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(12).
  - Parker, L. D. (2002). It's been a pleasure doing business with you: A strategic analysis and critique of university change management. *Critical Perspectives on Accounting*, 13(5/6).
  - Patterson, M. G., Warr, P. B., & West, M. A. (2004). Organizational climate and company performance: The role of employee affect and employee level. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77.
  - Patton, E., & Appelbaum, S. (2003). The case for case studies in management research. *Management Research News*, 26(5).
  - Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*. Sage.
  - Perrow, C. (1970). *Organizational analysis: A sociological view*. Wadsworth Publishing Company.
  - Poister, T. H., & Streib, G. (1999). Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice. *Public Administration Review*, 59(4).
  - Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
  - Pop-Vasileva, A., Baird, K., & Blair, B. (2011). University corporatisation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 24(4).
  - Pulakos, E. D. (2004). A roadmap for developing, implementing, and evaluating performance management systems. SHRM Foundation.
  - Ridder, H.G., Bruns, H. J., & Spier, F. (2005). Analysis of public management change processes: The case of local government accounting reforms in Germany. *Public Administration*, 83(2).
  - Sánchez, M. P., Elena, S., & Castrillo, R. (2009). Intellectual capital dynamics in universities: A reporting model. *Journal of Intellectual Capital*, 10(2).
  - Schmidt, U., & Guenther, T. (2016). Public sector accounting research in the higher education sector: A systematic literature review. *Management Review Quarterly*, 66(4).
  - Schneider, B., Bowen, D.E., Ehrhart, M.G., & Holcombe, K.M. (2000). The climate for service: Evolution of a construct, in Ashkanasy, N.M., Wilderom, C.P.M., & Peterson, M.P. (Eds.), *Handbook of organizational culture & climate*. Sage Publications.
  - Shadur, M. A., Kienzle, R., & Rodwell, J. J. (1999). The relationship between organizational climate and employee perceptions of involvement: The importance of support, group and organization management. *Group & Organization Management*, 24(4).
  - Shin, J. C. (2010). Impacts of performance-based accountability on institutional performance. *U.S. Higher Education*, 60(1).
  - Schyns B., van Veldhoven M., & Wood, S. (2009). Organizational climate, relative psychological climate and job satisfaction: The example of supportive leadership climate. *Leadership & Organization Development Journal*, 30( 7).
  - Siggelkow, N. (2007). Persuasion with case studies. *The Academy of Management Journal*, 50(1).
  - Spaltro, E., & de Vito Piscicelli, P. (2002). *Psicologia per le organizzazioni*. Roma: Carocci editore.

- Speklè, R. F., & Widener, S. K. (2018). Challenging issues in survey research: Discussion and Suggestion. *Journal of Management Accounting*, 30(2).
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Sage.
- Strassoldo, M. (2001). *Lazienda università. Le sfide del cambiamento*. Milano: Isedi.
- Sułkowski, Ł. (2016). Accountability of university: Transition of public higher education. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 4(1).
- Sunarsih N., & Helmiatin, T. (2017). Influence of Organizational Climate, Motivation, and Job Satisfaction on Employee Performance. *Review of Integrative Business and Economics Research*.
- Taylor, J. (2011). Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies. *Public Administration*, 89(4).
- Teichler, U. (2004). The changing debate on internationalization of higher education. *Higher Education*, 48(1).
- Teichler, U. (2018). Recent changes of financing higher education in Germany and their intended and unintended consequences. *International Journal of Educational Development*, 58.
- Tidd, J. (2001). Innovation management in context; Environment, organization, and performance. *International Journal of Management Reviews*, 3(3).
- Van Dooren, W. (2006). Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a supply and demand approach. Doctoral dissertation, University of Bergen.
- Van Dooren, W. (2008). Nothing new under the sun? Change and continuity in twentieth century performance movements, in Van Dooren, W., & Van de Wallife, S. (Eds.), *Performance information in the public sector: How it is used*. Houndmills, UK: Palgrave.
- Van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). A meta-review of public sector performance management research. *Tèkhne*, 11.
- Wilkesmann, U., & Schmid, C. J. (2012). The impacts of new governance on teaching at German universities. Findings from a national survey. *Higher Education*, 63(1).
- Yin, R. K. (2005). Lo studio di caso nella ricerca scientifica, in Pirelli, S. (Ed.), *Progetto e metodi*. Roma: Armando Editore.

---

# Dialoghi

---

*Dialogues*

# Strategia nazionale delle aree interne e ambiti ottimali di protezione civile: una sinergia possibile per l'aumento della resilienza territoriale

*National strategy of inland areas and optimal civil protection areas: a possible synergy for increasing territorial resilience*

---

**Nicola Berni \***

---

\* Regione Umbria

## Abstract

*Italy is characterized by towns, rural areas and smaller clusters linked by a solid network of relations, and larger cities, attracting people thanks to their wealth and public services. Remote rural areas have been facing a period of abandonment in favor of urban ones, with a decline in essential services. These areas, however, contain much untapped natural and human capital: intervention targeted at safeguarding, rehabilitating, and revitalizing inner areas has been deemed necessary, in order to overcome the urban/rural dichotomy and put a new perspective on the concept of service acceptability. These areas cover 59% of the Italian territory and are home to 23% of national population. Italian strategy “SNAI” is aimed to reversing the depopulation and marginalization of these areas, hinging on two key economic policy assets: improving personal services and triggering local development projects. In this context, since 2018, the new Italian civil protection law has introduced a new approach to supra-municipal civil protection planning and governance: the “optimal territorial areas”, aimed to overcome the simple “emergency management” concept by enhancing “peacetime” activities and prevention and resilience aspects. The aim of the work is to seek synergies between these two different worlds, for the increase of territorial resilience.*

**Keywords:** Cohesion policy, Inner areas, Civil protection, Multi-risk prevention, Territorial resilience.

## Introduzione

Lo spunto del lavoro<sup>1</sup> nasce dal tentativo di legare quattro concetti:

- Non esiste territorio, sia esso periferico/rurale o urbano/metropolitano, che possa guardare al proprio futuro, con prospettive di sviluppo e benessere, senza porsi seriamente il problema della prevenzione dei rischi e della sicurezza dei propri cittadini, anche in relazione all’impatto dei cambiamenti climatici in atto;
- Nella società in cui viviamo, sempre più complessa ed interconnessa, la gestione delle inevitabili problematiche e criticità, di origine naturale o antropica, che dovessero verificarsi richiede, oggi più che mai, un approccio quanto più “integrato” e “multidisciplinare” possibile, dove la dimensione “territoriale” venga posta al centro dell’attenzione, delle analisi e degli interventi (di natura sia strutturale che non strutturale) che si dovessero rendere necessari;

1. Il presente articolo deriva dalla sintesi del lavoro di tesi svolto al termine del master di II livello “Open - Official of Prevention and Emergency Management” promosso dall’Università Lumsa (Libera Università Maria SS. Assunta) in collaborazione con il centro studi EDiMaS (Emergency and Disaster Management Studies), a.a. 2021-2022.

- La Protezione Civile, in Italia, ha sempre dato prova, fin dalla sua nascita (ormai quarantennale), di essere in grado di gestire efficacemente lo stato di emergenza, ma la vera chiave di volta, soprattutto culturale, ci sarà solo quando riusciremo a “cambiare passo” in tutte le attività di previsione e prevenzione, molte delle quali riguardano il così detto “tempo di pace”;
- Implementare efficaci ed efficienti attività di previsione e prevenzione dei rischi in tempo di pace è una tematica, purtroppo, tutt’altro che centrale nelle “agende politiche” attuali, perché “dal punto di vista del marketing politico, non interessa, non piace, non intriga” (Menduni, 2013). Ciò richiederebbe invece visione “strategica” e capacità di attingere all’ampio ventaglio di sinergie, policies e finanziamenti oggi effettivamente disponibili.

Obiettivo del lavoro, quindi, è quello di proporre una riflessione unitaria sui concetti sopra esposti, supportata da esempi reali e concreti, oltre che attuali, così da poter anche fornire, se possibile, uno strumento utile per le politiche di gestione del territorio.

Infatti, l’approccio proposto mira, in particolare, ad individuare ed analizzare le possibili sinergie tra due innovativi modelli di governance di recente introduzione nel contesto nazionale:

- La “Strategia nazionale delle aree interne – Snai”, strategia ideata e proposta all’Unione europea dall’Italia nel periodo di programmazione dei “fondi strutturali e di investimento europei” (Sic) 2014-2020, ad oggi non solo pienamente confermata, ma ulteriormente potenziata nel nuovo periodo di programmazione 2021-2027. Si tratta di una modalità innovativa di approccio integrato allo sviluppo territoriale, in grado di indirizzare gli sforzi del finanziamento pubblico su aree significativamente svantaggiate, sia per la lontananza dai centri di erogazione dei servizi essenziali che per le negative tendenze demografiche;
- Gli “ambiti territoriali ed organizzativi ottimali di protezione civile”, introdotti dal recente “Codice della protezione civile”, d.lgs. 2 gennaio 2018 n.1, che devono essere individuati dalle Regioni quale articolazione di base dell’esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale. L’intento è quello di definire delle aggregazioni di Comuni o Municipi in grado non soltanto di gestire le emergenze, ma anche di svolgere le attività ordinarie in materia di protezione civile.

La Snai, da una parte, propone un modello innovativo perché fortemente territoriale, basato sull’individuazione di una strategia di ampio respiro, in grado di integrare tutti gli aspetti di maggior rilevanza per un territorio: dall’ambiente agli attrattori culturali, dall’istruzione alla sanità, dalle attività produttive all’associazionismo. Inoltre, attraverso un processo partecipato di tipo bottom-up, è in grado di definire l’insieme

degli interventi necessari e di individuare risorse tra le diverse forme di finanziamento disponibili.

Dall'altra parte, gli ambiti ottimali di protezione civile rappresentano il tentativo di superare la "vecchia concezione" dei centri operativi misti (Com) che, seppur di valenza sovra-comunale, erano focalizzati essenzialmente sulla gestione della sola dimensione emergenziale. Tale approccio ha più volte in passato mostrato i propri limiti, in particolare nelle fasi iniziali, tanto delicate e dirimenti, degli eventi calamitosi.

Ai fini del lavoro sono stati analizzati i punti di contatto, già esistenti o implementabili nel breve e medio termine, tra i due modelli sopra richiamati e sono state esaminate le opportunità di ottimizzazione ed integrazione dei diversi aspetti della governance, legati sia alle risorse umane che a quelle economico-finanziarie. Il metodo proposto, di tipo strategico e integrato, si fonda sull'approccio, ormai consolidato a livello europeo, di tipo performance-based, ovvero individua una serie di indicatori di resilienza territoriale che consentano di verificare, con il passare del tempo o con il mutamento di aspetti strutturali significativi, l'efficacia delle misure adottate.

Il contesto territoriale al quale è stata applicata l'analisi riguarda le aree interne, così come individuate dalla Snai, ovvero aree italiane di particolare rilevanza, ma, al contempo, di grande vulnerabilità, che interessano piccoli comuni, spesso marginalizzati e dotati di risorse limitate, ma caratterizzati da grandi potenzialità culturali, turistiche, ambientali. Queste aree riguardano, come vedremo successivamente, quasi il 59% della superficie italiana e il 23% della popolazione residente.

In tale contesto, sono stati individuati alcuni casi studio concreti e reali relativi alla Regione Umbria, territorio in cui in questi anni sono state condotte importanti esperienze nei tre macro-temi sopra citati (Snai, ambiti ottimali, indici di resilienza).

Il lavoro si propone, quindi, di mettere a disposizione un nuovo strumento per l'aumento della resilienza territoriale, che risponda all'esigenza di assicurare lo sviluppo del territorio, in particolare nelle aree arretrate, ma allo stesso tempo garantisca il rispetto dei principi del "Sendai framework" delle Nazioni Unite in merito alla riduzione dei rischi da catastrofe.<sup>2</sup>

Ricordando che, nel contesto territoriale, il quadro della "geografia istituzionale" (tuttora) vigente è rappresentato dalla l.56/2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle

---

2. Il "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction" 2015-2030 è un documento internazionale, adottato in ambito UN nel 2015, con gli standard comuni, il quadro inclusivo di obiettivi raggiungibili e gli strumenti legislativi per la riduzione del rischio di disastri e l'adattamento ai cambiamenti climatici, nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Agenda 2030).

Province, sulle unioni e fusioni di Comuni” (c.d. legge “Delrio”), il lavoro potrebbe anche risultare di un qualche interesse, nell’ambito della nuova programmazione 2021-2027, per gli sviluppi futuri sul tema dei “PRigA” (Programma nazionale capacità per la coesione e Piani di rigenerazione amministrativa) del nuovo “Pon-CapCoe” (Programma operativo nazionale capacità per la coesione).<sup>3</sup> Nella nuova programmazione, infatti, l’Italia potrà contare su 10 programmi nazionali (Pn) e 38 Programmi regionali (Pr) per ben 75,3 miliardi di € di budget, come riportato nell’Accordo di partenariato (Ap) nazionale 2021-2027.

Il tema del raccordo tra i due mondi della protezione civile e della coesione territoriale risulta poi essere di grande attualità, come confermato dal recente workshop “Protezione civile e coesione territoriale, strategia per la riduzione del rischio 2021-2027”, promosso dal Dipartimento della Protezione Civile (Dpc) e dall’Agenzia della coesione territoriale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e tenutosi a Roma lo scorso 21 novembre 2022.

Richiamando le opportunità già presenti nella programmazione della politica di coesione 2021-2027 a supporto della riduzione dei rischi del Paese, nonché le ulteriori prospettive di investimento per la crescita contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), è stata sottolineata la necessità ormai improrogabile di pensare al futuro in modo sinergico tra livelli di governo centrale e territoriale e tra operatori di riferimento dei vari settori. Nello stesso contesto sono stati, inoltre, presentati i risultati del “Programma per il supporto al rafforzamento della governance per la riduzione del rischio ai fini di protezione civile”, frutto delle attività finanziate dal Pon governance e capacità istituzionale 2014-2020. Partendo dalle buone pratiche apprese dalla programmazione uscente, l’incontro ha posto al centro il tema dell’integrazione tra livelli di governo e attori istituzionali coinvolti, con l’obiettivo di raggiungere livelli essenziali di sicurezza e adeguate misure di adattamento ai cambiamenti climatici in vista del 2027, nella cornice più generale del rapporto tra protezione civile e coesione territoriale.

Infine, non da ultimo, la necessità di sinergie tra contesti e tematiche, a prima vista distanti, è anche determinata purtroppo, dalla “perniciosa” tendenza degli ultimi anni, nel nostro Paese, di promulgare riforme istituzionali e organizzative “ad invarianza di spesa e di organici della pubblica amministrazione” che, talvolta, si sono rivelate addirittura “controproducenti” per la gestione del territorio, come nel caso del d.lgs. 19 agosto 2016, n.177 (“Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato”) che, nei fatti, ha ulteriormente depotenziato strutture chiave del presidio territoriale.

---

3. Pon-CapCoe” e “PRigA” si inseriscono nella strategia di riforma della Pa già delineata dal Pn di riforma che si avvale del Pnrr e del Technical support instrument programme (Tsi).



## 1. La Snai nel contesto della politica di coesione europea

Se a livello nazionale, la Costituzione Italiana, agli articoli 3 comma 2 e 119 comma 5, pone i fondamenti per una politica che promuova la coesione territoriale e il superamento degli squilibri economici e sociali, è con la nascita dell'Unione europea che tale approccio trova riconoscimento e attuazione su larga scala, con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). Sottoscritto nel 2007, il trattato, al titolo XVIII, introduce il concetto di coesione economica, sociale e territoriale: policy con cui l'Ue mira a ridurre le disparità di sviluppo fra gli Stati membri e all'interno degli stessi e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Essa rappresenta ad oggi, anche in Italia, la principale politica di investimento a favore del territorio, a sostegno della crescita economica, dell'occupazione, della competitività delle imprese, dello sviluppo sostenibile e della protezione dell'ambiente. Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'Ue assegna, in un arco temporale di sette anni (ciclo di programmazione), specifiche risorse finanziarie, cui si aggiungono quelle nazionali individuate dagli Stati membri.

I fondi Sie del periodo 2014–2020, per cui è prevista la chiusura di utilizzo quest'anno (secondo il criterio "N+3"), concorrono a strategie che prevedono azioni integrate per lo sviluppo territoriale delle zone urbane, rurali, costiere e di pesca e delle zone con caratteristiche territoriali particolari, per far fronte alle sfide economiche, ambientali e sociali dell'Ue.

Per la nuova fase programmatoria 2021-2027 la Commissione ha proposto un rinnovamento della politica di coesione, con un budget complessivo di circa 331 miliardi di € su un totale di ben 1.824,3 miliardi di € (considerando le risorse Mff e Next Generation Eu). La nuova politica di coesione sarà finanziata dal Fondo di coesione (Fc, che non si applica all'Italia), dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e dal Fondo sociale europeo "plus" (Fse+), in un corpus unico di norme.

Da 11 obiettivi tematici del 2014-2020 si è passati a soli 5 obiettivi strategici/di policy (Op), ovvero un'Europa:

- più competitiva e intelligente, attraverso la trasformazione economica intelligente e connettività grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic);
- resiliente, più verde, in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio, verso un'energia pulita ed equa, investimenti verdi e blu, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici e loro mitigazione, gestione e prevenzione dei rischi, nonché mobilità urbana sostenibile;

- più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità;
- più sociale e inclusiva, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato del territorio e delle iniziative locali.

A questi elementi innovativi si aggiunge, purtroppo, la criticità legata al fatto che dal sistema di regole integrate rimane fuori la Politica agricola comune (Pac) e il relativo fondo Fearr (solitamente strategico per le zone rurali) per il quale è previsto un regolamento a parte e tempistiche non allineate.

Forte la concentrazione tematica oggi richiesta: temi prioritari sono la transizione digitale ed ecologica (50% dei fondi) e la lotta ai cambiamenti climatici (30%), argomenti rilevanti anche dal punto di vista delle attività di protezione civile.

Relativamente ai programmi e relativi finanziamenti, quelli a “gestione diretta” rappresentano circa il 20% del budget totale, mentre quelli di tipo “concorrente” ben il 70% (il restante 10% riguarda i programmi di cooperazione territoriale direttamente gestiti dalla stessa Ue).

La politica di coesione 2021-2027 sarà resa più flessibile in tre modi:

- un riesame intermedio consentirà l'eventuale modifica dei programmi per gli ultimi due anni di finanziamento in base alle priorità emergenti e ai risultati conseguiti;
- sarà più semplice trasferire parte delle risorse da un programma all'altro;
- una disposizione specifica consente la pronta attivazione di finanziamenti in caso di catastrofe naturale.

Ultimo riferimento di interesse riguarda il recente testo del Parlamento europeo “P9\_TA(2022)0436, A long-term vision for the EU's rural areas”, in cui viene ribadito l'impegno comunitario per la tutela delle aree rurali fino al 2040.

Passando ora agli aspetti che riguardano specificatamente l'Italia nel nuovo periodo 2021-2027, dopo la firma dell'Ap (luglio 2022), le Regioni hanno di recente chiuso l'adozione dei propri Pr, tutti sottoposti ad attento esame da parte della Commissione.

Per l'Italia registriamo un budget assegnato di circa 43,1 miliardi di € di risorse comunitarie, di cui oltre 42,7 destinate specificatamente a promuovere la politica di coesione. Ai contributi europei si aggiungono le risorse del cofinanziamento nazionale, per un totale

di risorse programmate pari ad oltre 75 miliardi di €: circa il 70% andrà alle Regioni e finanzia i Pr, mentre il resto finanzia i Pn.

Da sottolineare, purtroppo, un notevole “effetto spiazzamento” a causa delle ingenti somme del Pnrr che, anche a fronte di modalità di erogazione semplificate rispetto ai fondi Sie e limitate risorse umane nei vari Comuni italiani, stanno rallentando l’attuazione dei percorsi programmatori sopra descritti.

Sul fronte delle politiche di coesione, il Governo nazionale si è dotato di un importante strumento di comunicazione e trasparenza: il portale “OpenCoesione”, iniziativa di “open government” che ha lo scopo di promuovere l’efficacia degli interventi sulla coesione attraverso la partecipazione civica. Il portale, riconosciuto come “buona pratica” dall’Ue, pubblica efficacemente i progetti finanziati e il relativo avanzamento (molti dati liberamente navigabili e scaricabili in formato aperto).

La Snai, come accennato nell’introduzione, è una politica territoriale che mira a migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e le opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione. Tale iniziativa è contemplata, per la prima volta, nel Programma nazionale di riforma del 2014 e definita nell’Ap 2014 – 2020.

Sono definite “aree interne” le aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi alla cittadinanza, ma allo stesso tempo da una elevata disponibilità di risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste) e beni paesaggistici e culturali (insediamenti storici, beni archeologici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

Le aree del Paese che presentano potenzialmente tali caratteristiche coprono una superficie complessiva superiore ai 177.000 km<sup>2</sup> (quasi il 59% della superficie nazionale) e una popolazione residente di circa 13 milioni di persone (meno del 23% del totale). L’analisi delle caratteristiche fisiche dei Comuni ivi ricadenti parla di aree prevalentemente montuose (1.874 Comuni, pari al 48,9% del totale), concentrate soprattutto nell’arco alpino, nell’appennino centrale e in alcune aree delle isole maggiori.

Ai fini della definizione delle aree interne, la Snai individua i “poli”, ovvero i Comuni in grado di offrire una serie di servizi essenziali integrati, come un’articolata offerta scolastica secondaria, un ospedale sede di “DEA di I livello” e almeno una stazione ferroviaria di categoria “Silver”. Poli e “poli intercomunali” rappresentano i cosiddetti “centri”. Dall’altra parte, quindi, in base ai tempi di percorrenza medi per il raggiungimento del polo più vicino, ci sono le aree interne, individuate in 4 tipologie di marginalità crescente: “di cintura” (20 minuti); “intermedi” (fino a 40 minuti); “periferici” (fino a 75 minuti) e “ultraperiferici” (oltre 75 minuti).

Come è lecito aspettarsi, man mano che ci si allontana dai centri di offerta dei servizi essenziali si osserva una generale riduzione della densità abitativa: da valori di 106,3 abitanti per km<sup>2</sup> nei Comuni intermedi si arriva ad appena 32,3 abitanti negli ultraperiferici.

L'approccio Snai si basa su una "governance multilivello", nella quale diversi livelli di governo collaborano e cooperano con i territori locali per promuoverne lo sviluppo attraverso un processo partecipativo, con compiti, funzioni e responsabilità chiare e definite. Il livello di governo centrale è rappresentato dal "Cipess" (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, fino al 2020 denominato Cipe), cui si aggiunge il livello regionale e i sindaci dei Comuni dell'area. Un aspetto peculiare che contraddistingue tale approccio a dimensione territoriale è poi la metodologia della co-progettazione, che dovrebbe favorire l'espressione delle volontà dei territori e portare alla realizzazione di interventi di valore strategico: nel breve periodo, la Snai si pone il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi associati ai settori salute, scuola e mobilità (i cosiddetti "servizi di cittadinanza"), promuovendo anche progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree; nel lungo periodo, invece, l'obiettivo principale è quello di cercare di invertire le attuali tendenze demografiche di spopolamento.

L'attività di selezione delle aree da sottoporre a finanziamento è iniziata nel 2013 e quelle selezionate per il 2014-2020 sono state 72 ("Mappa delle aree interne", realizzata con un percorso metodologico di Istat, Banca d'Italia e Regioni), con 1.060 Comuni complessivi, una media di circa 27.000 abitanti e 15 Comuni per area, e che rappresentano:

- il 13,4% di tutti i Comuni italiani;
- il 3,3% della popolazione nazionale;
- il 17% di tutta la superficie nazionale.

Nel corso del 2022 si è concluso il processo di candidatura, verifica e ratifica formale di ulteriori aree che ha portato all'identificazione di 43 nuove aree interne (Delibera Cipess 2 agosto 2022 n. 41).

L'importanza della Snai è confermata anche nell'ambito del Pnrr, che prevede investimenti per 825 milioni di € per il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali, realizzare farmacie rurali nei Comuni con meno di 3000 abitanti e in aree prive dei servizi sanitari di prossimità (Mission "Inclusione e coesione", Componente "Interventi speciali per la coesione territoriale").

La Snai ha beneficiato di ulteriori finanziamenti anche nell'ambito del c.d. Fondo

complementare agli interventi Pnrr (c.l. n. 59/2021): 300 milioni di € per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade, oltre a risorse specifiche da Legge di stabilità per interventi di contrasto degli incendi boschivi (d.l. 8 settembre 2021, n. 120 "Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile", convertito con modificazioni dalla l. 8 novembre 2021, n. 155).

La Snai, pur non potendo rappresentare la risposta a tutti i problemi che caratterizzano i territori marginali del Paese, rappresenta tuttavia uno degli strumenti principali di sostegno e sviluppo locale, anche per "riaccendere i riflettori" sulle potenzialità di questi territori nel "new normal" post pandemia: l'esperienza Snai è caratterizzata da luci ed ombre ma si deve riconoscere come abbia rappresentato, ad oggi, un percorso innovativo (almeno per la Pa) su cui occorre continuare ad investire risorse ed energie.

## **2. Gli ambiti ottimali di protezione civile**

In Italia, la protezione civile non è un compito assegnato ad una singola amministrazione, ma è una funzione attribuita ad un sistema complesso (policentrico, sussidiario e collegiale), che si occupa della "salvaguardia della vita e della salute umana, dei beni, del patrimonio immobiliare e culturale, degli animali e dell'ambiente da calamità naturali o provocate dall'uomo".

È un servizio nazionale di pubblica utilità, coordinato dal Dpc sopra citato, che comprende numerose componenti e strutture operative e che vede, proprio nel coordinamento, un aspetto chiave e dirimente.

La Protezione Civile in Italia non si occupa solo della gestione delle emergenze, che rappresenta l'attività più conosciuta, bensì anche di previsione (individuazione degli scenari di rischio, sistema di allerta per i rischi prevedibili), prevenzione (pianificazione, aumento consapevolezza sui rischi, etc.) e superamento delle emergenze stesse (ritorno alle normali condizioni di vita pre-evento).

Le attività del Servizio nazionale sono regolate dal citato Codice del 2018 che ha sostituito la "storica" legge 225/1992, purtroppo resa inefficace nel corso degli anni da interventi normativi finalizzati soprattutto al contenimento della spesa (come, ad esempio, la "controversa" legge 100/2012).

Il Codice introduce alcune novità, come una definizione più precisa e puntale della catena di comando e controllo ("chi fa cosa"), procedure più rapide per lo "stato di emergenza", il potenziamento di previsione, prevenzione e pianificazione, valorizzazione del ruolo del volontariato e del cittadino in generale, rappresentando a tutti gli effetti un riordinamento legislativo "organico", supportato, per gli aspetti attuativi, dalle direttive

del Presidente del Consiglio dei Ministri via via emesse (ad esempio, quella relativa alla pianificazione che verrà citata successivamente).

La protezione civile resta materia concorrente, non esclusiva dello Stato; quindi, le Regioni giocano un ruolo importante attraverso l’emanazione di proprie norme regionali: da una parte tale aspetto consente di considerare le peculiarità territoriali nella configurazione organizzativa del sistema locale di protezione civile, dall’altra, però introduce inevitabilmente disomogeneità che possono determinare criticità in caso di emergenze su ampia scala. È tuttavia evidente la necessità di garantire ai cittadini italiani standard minimi di sicurezza.

Il Codice pone seriamente al centro la questione della partecipazione dei cittadini come obiettivo di costruzione di nuove consapevolezze e cultura dell’autoprotezione (cittadinanza attiva): iniziative virtuose, promosse dal Dpc in tale contesto, sono ad esempio le campagne “Io non rischio” (nelle piazze, reali o virtuali) e “Cultura è... Protezione Civile” (scuole e università), dimostrazione concreta di questo nuovo approccio maggiormente “inclusivo” rispetto alla società.

Una delle novità più significative del Codice, e qui torniamo al tema dell’articolo, è poi l’introduzione, agli articoli 3 comma 3 e 11 comma 3, del concetto di “ambiti territoriali e organizzativi ottimali”, che devono essere individuati dalle Regioni quale articolazione di base dell’esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale. Costituiti da uno o più Comuni, tali ambiti devono assicurare l’effettivo svolgimento delle attività di protezione civile ed essere individuati nel contesto della pianificazione regionale di protezione civile. Gli elementi fondamentali che lo contraddistinguono sono:

- territorio dell’ambito;
- Centro di coordinamento d’ambito – Cca (a superamento del vecchio concetto di Centro operativo misto - Com);
- piano di protezione civile di ambito (opportunamente coordinato con i piani sovraordinati e comunali, a valle).

Ulteriori riferimenti in materia sono stati forniti proprio dalla direttiva Pcm 30 aprile 2021 “Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali”, come dicevamo: essa contiene la definizione degli ambiti ottimali, i macro-criteri di individuazione geografica e organizzativi, i contenuti del piano di protezione civile ai vari livelli, lo schema del sistema di coordinamento e flusso delle comunicazioni in caso di emergenza, tabelle dei contenuti dei piani, etc.

Nell’individuazione geografica degli ambiti, alle Regioni spetta il compito di definire una

geografia amministrativa di riferimento. A tale proposito, ancorché in anticipo rispetto all'emanazione del Codice, il Dpc ha sperimentato una nuova metodologia standard per l'individuazione di contesti territoriali di protezione civile, elaborata all'interno del progetto Pon - Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 precedentemente citato: individuazione di un insieme di Comuni limitrofi che cooperano sul tema della riduzione del rischio e nei quali le attività possono essere esercitate in modo unitario tra più municipalità (relazioni esistenti tra i vari territori comunali dal punto di vista socioeconomico e demografico, analisi dei tempi di percorrenza per raggiungere i principali centri, lettura integrata delle condizioni di rischio che caratterizzano le diverse aree). La prima applicazione di tale metodologia ha visto come target le cinque Regioni del Sud Italia.

Per la definizione geografica degli ambiti, la Direttiva indica come le Regioni possano far riferimento a tale metodologia, ovvero ad una metodologia alternativa, che tuttavia espliciti i criteri usati attraverso fonti informative ufficiali, garantisca l'oggettività e la replicabilità del processo e l'effettivo svolgimento della funzione di protezione civile dell'ambito, in particolare per le attività di pianificazione di protezione civile e gestione delle emergenze.

Aspetto chiave ancorché complesso, poi, riguarda l'individuazione dei criteri organizzativi degli ambiti: a tal proposito, ogni Regione, nel contesto normativo e organizzativo del proprio sistema di protezione civile, individua, insieme ai Comuni interessati, le attività che gli ambiti possono svolgere in ordinario ed in emergenza e le relative modalità organizzative, valorizzando le gestioni associate in essere e promuovendone la diffusione, nel rispetto comunque delle seguenti indicazioni.

In emergenza il Cca, una volta attivato, si organizza per funzioni di supporto, prevedendo:

- il supporto ai Comuni per gli interventi necessari alla gestione dell'emergenza;
- la verifica delle risorse disponibili;
- il supporto ai Comuni nell'assistenza alla popolazione;
- il raccordo tra i Comuni per garantire la continuità amministrativa;
- il supporto nell'attività di verifica dello scenario di danno;
- il supporto nel garantire il necessario sistema di comunicazione in emergenza tra i Comuni e i centri operativi provinciali e regionale.

Ad oggi, le Regioni che hanno individuato formalmente i limiti geografici degli ambiti ottimali sono:

- Umbria, con un percorso che ha integrato la procedura standard Dpc;
- Calabria e Puglia, che hanno di fatto acquisito formalmente i “Contesti territoriali” pre-Codice frutto del progetto Pon di cui sopra;
- Toscana, che ha adottato un approccio proprio;
- Emilia-Romagna e Sardegna, che hanno individuato gli ambiti “semplicemente” sulla base dei limiti amministrativi provinciali, assumendo una decisione, a parere dell'autore, non “compliant” con lo spirito della norma (risulta improbabile, infatti, che confini amministrativi di area vasta disegnati dal 1860 in poi possano garantire un efficace ed omogeneo “funzionamento” sovra-comunale del territorio, in tempo di pace e in emergenza, con un assetto territoriale articolato e complesso come quello di oggi).

### **3. Gli indicatori di resilienza territoriale**

La penisola italiana è soggetta, praticamente, a tutti i tipi di rischio naturale ed antropico: terremoti, alluvioni, frane, vulcani, maremoti, fenomeni meteorologici avversi, deficit idrico, incendi boschivi, rischio industriale, trasporti, per citare i principali e di maggior interesse per il settore della protezione civile.

In termini di impatto e frequenza, i rischi più significativi sono quelli associati ai terremoti (gli eventi più catastrofici, specialmente in termini di danni e perdita di vite umane), alle frane e alle alluvioni (i fenomeni più frequenti e talvolta altrettanto pericolosi).

Oltre il 44% del territorio e il 36% dei Comuni italiani sono esposti ad un elevato rischio sismico (classi 1 e 2); in queste aree risiedono 22,2 milioni di persone e vi si trovano oltre 6,1 milioni di edifici, di cui quasi 1 milione ad uso produttivo. Il 70% della sismicità nazionale risiede nella catena appenninica, e gli scenari di rischio sismico risultano estremamente critici a causa degli elevati valori di esposizione e vulnerabilità che caratterizzano il nostro costruito (caratteristiche e vetustà del patrimonio edilizio e delle infrastrutture), sia nelle città che presso i piccoli centri delle aree interne (l'emergenza Sisma Centro Italia 2016 ha rappresentato l'ultimo grande evento, con molte vittime, rilevanti impatti in quattro Regioni, patrimonio artistico e culturale devastato).

Per quanto riguarda, invece, i rischi maggiormente connessi ai cambiamenti climatici, quali frane e alluvioni, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra) raccoglie regolarmente e rende fruibili dati e indicatori nazionali di rischio relativi a popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali, con l'obiettivo di fornire uno strumento conoscitivo a supporto delle politiche nazionali di mitigazione: la popolazione



a rischio frane, in Italia, residente nelle aree a pericolosità elevata e molto elevata risulta, ad oggi, pari a 1.303.666 abitanti (2,2% del totale); quella a rischio alluvioni nello scenario di pericolosità idraulica media P2 a 6.818.375 abitanti (11,5%).

Le Regioni più a rischio sono: Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Liguria. Su un totale di oltre 14,5 milioni di edifici, quelli in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata sono il 3,9% mentre quelli nello scenario idraulico medio sono il 10,7%. Per i rischi connessi alle forzanti meteorologiche (precipitazioni, vento, ghiaccio, etc.) sono tipicamente disponibili “segnali precursori” e, quindi, dal 2004 un sistema di allerta nazionale policentrico rappresentato dalla rete dei “Centri funzionali”, coordinata dal Dpc e costituita da un ufficio nazionale e uno decentrato per ciascuna regione e provincia autonoma. Gli impatti dei cambiamenti climatici accrescono, come noto, le fragilità territoriali esistenti e impongono la necessità di un continuo sviluppo ed aggiornamento delle strategie di adattamento locali, soprattutto nell’ambito della previsione, prevenzione e gestione dei rischi connessi alle forzanti meteorologiche estreme, appunto.

Nell’ambito degli strumenti a disposizione per l’analisi del territorio attraverso indicatori basati sul concetto di rischio nella più ampia e recente accezione delle Nazioni Unite dello “Sviluppo delle strategie per la riduzione dei disastri”, viene utilizzata una evoluzione della tradizionale e celebre “equazione del rischio” di Varnes (1984),  $Rischio (R) = Pericolosità (H) \times Esposizione (E) \times Vulnerabilità (V)$ , dove  $E \times V = D$  (danno).

Le “analisi di resilienza territoriale”, in tale contesto, possono portare ad allineare il lavoro di pianificazione integrata strategica ai principi ed obiettivi di “Disaster Risk Reduction – Drr” del citato Sendai Framework, e soprattutto dotare i decisori politici di strumenti di supporto alle decisioni che consentano una lettura del territorio sotto il profilo della capacità di affrontare situazioni di crisi ed emergenze, evidenziando i punti di forza e debolezza del territorio stesso.

Esistono più metodologie, in fase di studio e sperimentazione, che riguardano i “processi decisionali” e, più in dettaglio, i “metodi decisionali multicriterio – MdcM” (disciplina piuttosto recente), che si pongono il fine di individuare, dato un problema o uno scenario, le alternative che meglio soddisfino gli obiettivi prefissati, ovviamente nel rispetto dei vari vincoli presenti.

In tale contesto è stata sviluppata negli ultimi 10 anni circa una metodologia che ha trovato applicazione in Umbria, ed in particolare nella Provincia di Terni (Toseroni, 2021) per la quale sono attualmente in corso applicazioni specifiche proprio nell’ambito dell’attivazione della funzione associata di protezione civile dell’area interna della Valnerina: si tratta di una metodologia multicriterio di tipo “Analytics Hierarchy Process–AHP” che permette l’individuazione di specifici valori, definiti Soglia Emergenza e Soglia Disastro (Quarantelli, 2004), ovvero elementi di riferimento per l’eventuale “supporto alle

decisioni”, di natura strategica, per le azioni di pianificazione di protezione civile e non solo, a partire dalla valutazione delle condizioni di rischio.

Rimandando ai riferimenti in bibliografia per la descrizione di dettaglio della metodologia adottata, ciò che si osserva, dai risultati ottenuti, è l’assoluta rilevanza dei parametri di “vulnerabilità” e azioni di tipo “resiliente” (rispetto a quelle “resistenti”).

Gli indicatori di resilienza, nel prossimo futuro, dovranno essere sempre più in grado, per essere utili ed efficaci, di rappresentare compiutamente la complessità della realtà territoriale, ambientale, socioeconomica: a tal proposito sta prendendo piede il ricorso alla “Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione – COFOG” (Sistema dei conti europei “Sec95”, Oecd - 2021), che riporta un elenco esaustivo e riconosciuto di indicatori che spaziano dai servizi pubblici agli affari economici, dall’ambiente alle infrastrutture a rete, dalla salute agli aspetti scolastici e sociali.

## **4. La Regione Umbria, tra Snai, ambiti ottimali e indicatori di resilienza**

### **4.1. Le aree interne della Regione Umbria**

Per il periodo di programmazione 2014-2020, con deliberazione n. 213/2015, la Giunta Regionale umbra ha individuato le proprie aree interne:

- “Sud-Ovest Orvietano” (area prototipo di 20 Comuni): Orvieto (capofila), Città della Pieve, Monteleone di Orvieto, Montegabbione, Parrano, San Venanzo, Ficulles, Fabro, Allerona, Castel Viscardo, Castel Giorgio, Porano, Baschi, Montecchio, Guardea, Alviano, Lugnano in Teverina, Attigliano, Giove, Penna in Teverina;
- “Nord-Est Umbria” (seconda area, 10 Comuni): Gubbio (capofila), Pietralunga, Montone, Gubbio, Scheggia e Pascelupo, Costacciaro, Sigillo, Fossato di Vico, Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Valfabbrica;
- “Valnerina” (terza area, 14 Comuni): Norcia (capofila), Cascia, Cerreto di Spoleto, Monteleone di Spoleto, Poggiodomo, Preci, S. Anatolia di Narco, Scheggino, Vallo di Nera, Ferentillo, Arrone, Polino, Montefranco, Sellano.

La Snai, in Umbria, ha seguito fasi temporali diverse: l’area Sud-Ovest Orvietano, individuata quale area “prototipo”, è stata la prima ad avviare la costruzione della strategia e ad accedere quindi alle risorse disponibili. Per quest’area, il percorso di definizione della strategia, avviato nel settembre 2015 con la presentazione della “bozza di idee” e conclusosi con la sottoscrizione dell’APQ nel febbraio del 2018, ha richiesto in totale due anni e sette mesi.

Il Nord-Est Umbria ha invece avviato il medesimo percorso nel mese di novembre 2016, mentre l'approvazione formale della strategia è datata luglio 2018.

La Valnerina, infine, ha avviato ufficialmente l'iter nel dicembre 2017, mentre l'approvazione formale della strategia risale a maggio 2019.

Il “modello di governance” tenta di far colloquiare e collaborare fattivamente i diversi livelli di governo con i territori, nel rispetto di funzioni, compiti e responsabilità di ognuno ma con l'obiettivo di promuoverne lo sviluppo attraverso un processo partecipativo: si può parlare, quindi, di una “governance territoriale”, dal momento che il territorio è la dimensione chiave su cui tali processi si attuano. In Umbria è stato individuato un “project manager Snai” presso la Regione, un'unità tecnica di coordinamento per l'attuazione della strategia d'area (Utc), sistemi di regole e procedure di gestione codificati (SiGeCo), governance locale con un soggetto referente identificato nel Comune capofila per ogni area, convenzioni e accordi formali sottoscritti, stretto raccordo con il livello nazionale.

**Tav. 1** Risorse destinate alle aree interne in Umbria nel periodo di programmazione 2014-2020.

<b>Strumenti</b>	<b>Competenze</b>	<b>Quota (Mln €)</b>	<b>Percentuale</b>
<b>Fesr</b>	Comunitaria	6,26	17%
<b>Fse</b>	Comunitaria	3,52	9%
<b>Psr-Fesr</b>	Comunitaria	13,60	38%
<b>Legge di Stabilità</b>	Nazionale	11,35	31%
<b>Psc (Fsc)</b>	Nazionale	1,03	4%
<b>Altro pubblico</b>	Nazionale	0,33	1%
	<b>Totale</b>	<b>36,09</b>	<b>100%</b>

Nel riparto del budget complessivo tra le aree si è tenuto conto delle caratteristiche e delle criticità dei territori:

- 20% delle risorse assegnato in parti uguali quale dotazione “di base”;
- 40% delle risorse assegnato sulla base degli indicatori statistici ufficiali di popolazione residente (dimensione demografica in termini assoluti);
- 20% sulla base dell'indice di variazione demografica 2001-2011 (indice di spopolamento delle aree e declino socioeconomico);
- 20% in base alla densità abitativa (ulteriore indicatore di declino socioeconomico).

L'area interna Sud-Ovest Orvietano è notevolmente estesa e comprende ben 20 Comuni (oggi 19, come vedremo) e una dimensione territoriale di 1.187 km<sup>2</sup> con una densità di popolazione di 52,7 abitanti per km<sup>2</sup> (circa la metà del valore medio regionale, pari a 104,5). 55% dei suoi Comuni sono classificati come “intermedi” e 45% “periferici”. 2 Province, 2 ex Comunità Montane, due Gruppi di Azione Locale – Gal e 4 ambiti territoriali per i servizi sociosanitari. Il valore della strategia ammonta a 12,34 milioni di €, di cui il 16% per interventi cofinanziati con le risorse del Fesr 2014-2020, il 12% per interventi cofinanziati con le risorse Fse, il 41% per interventi cofinanziati con le risorse del Psr/Feasr ed il 31% con risorse della legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali. I settori più finanziati, in quest'area, sono stati l'inclusione sociale e salute (32%), i trasporti e la mobilità (17%), l'istruzione e la formazione (16%). L'area pilota presenta uno stato di avanzamento molto positivo: dal punto di vista finanziario, gli impegni coprono l'83% delle risorse complessive. Relativamente buona anche la quota dei pagamenti, che ammontano al 39% della dotazione. Lo stato procedurale degli interventi, il 48% dei progetti risultano già conclusi a dicembre 2022 (i progetti dell'Fse raggiungono addirittura l'83%).

L'area interna Nord-Est Umbria, invece, ha una strategia finanziata con 11,86 milioni di €, di cui il 21% per interventi cofinanziati dal Fesr, il 12% con l'Fse, il 36% Psr/Feasr e il 31% con legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali. I settori maggiormente finanziati riguardano la tutela del territorio e promozione turistica (oltre 6 milioni di €) e il trasporto pubblico (oltre 2 milioni di €). L'area presenta uno stato di avanzamento discreto, considerando i ritardi accumulati a causa della pandemia di Covid-19: dal punto di vista finanziario, il finanziamento degli interventi costituisce il 71% della dotazione iniziale, mentre gli impegni coprono il 43%. La quota dei pagamenti ha raggiunto il 19% della dotazione. Lo stato procedurale degli interventi vede la conclusione a fine 2022 del 14% degli stessi, mentre permane un 22% di progetti non ancora avviati.

L'area interna Valnerina è l'ultima area umbra attivata, ha un budget di 11,89 milioni di €, di cui il 20% per interventi cofinanziati dal Fesr, l'8% con l'Fse, il 38% dal Psr/Feasr ed il 34% con le risorse della legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali. In questo caso i settori maggiormente finanziati riguardano la tutela del territorio e promozione turistica (oltre 6 milioni di €), la sanità e attività socioassistenziali (quasi 2 milioni di €) e l'istruzione e formazione (oltre 1 milione di €). L'area, avviata da poco e pesantemente coinvolta dalle emergenze sismica e pandemica, non presenta ancora, purtroppo, uno stato di avanzamento significativo: il finanziamento degli interventi costituisce il 49% della dotazione iniziale, gli impegni coprono ancora solo il 24% e i pagamenti hanno raggiunto solo il 10% della dotazione.

Nel nuovo periodo di programmazione 2021-2027 Regione Umbria ha inteso confermare e rafforzare la politica di investimento nelle aree interne, ampliando ulteriormente i territori interessati (dgr n. 159/2020). Inoltre, l'importanza delle aree interne e la volontà

regionale di confermare il supporto economico finanziario ad esse rivolto viene ribadita negli “Orientamenti strategici per la programmazione europea Fesr e Fse+ 2021-2027” di cui alla dgr n. 181/2022. Con dgr n. 422/2022, poi, sono state confermate le 3 vecchie aree e individuate le 2 nuove, per il ciclo di programmazione 2021-2027 (successivamente ratificate con delibera Cipess):

- “Unione dei Comuni del Trasimeno” (già individuata come Investimento Territoriale Integrato-Iti), composta da 8 Comuni. Castiglione del Lago (capofila), Città della Pieve (ex Orvietano), Magione, Paciano, Panicale, Passignano sul Trasimeno, Piegaro, Tuoro sul Trasimeno;
- “Media Valle del Tevere”, composta da 8 Comuni. Todi (capofila), Collazzone, Fratta Todina, Monte Castello di Vibio, Avigliano umbro, Acquasparta, Montecastrilli, San Gemini.

L’unica variazione nelle “vecchie” aree, quindi, riguarda il Comune di Città della Pieve che passa dall’Orvietano al Trasimeno anche in relazione agli esiti del percorso di individuazione degli ambiti ottimali di protezione civile che verranno presentati di seguito, il Comune è passato alla nuova area interna Unione dei Comuni del Trasimeno.

I dati statistici di tali aree evidenziano, purtroppo, che ancora l’obiettivo “chiave” (anche se di “lungo termine”) della Snai di invertire la tendenza di spopolamento è ancora lontano dall’essere raggiunto (analogamente ai dati nazionali).

Regione Umbria ha concluso l’iter di avvio formale dei due programmi 2021-2027 Pr-Fesr e Fse+, rispettivamente con delibere n. 1147 del 04/11/2022 e n. 1103 del 26/10/2022: la nuova dotazione prevista per le aree interne umbre ammonta a ben 61,21 milioni di € (senza ancora contare eventuali ulteriori risorse Fesr, in corso di definizione), di cui 40,23 dal Fesr, 12,08 dall’Fse+ e 8,9 dalla legge di bilancio.

**Fig. 1** Aree interne della Regione Umbria individuate per il ciclo di programmazione 2021-2027  
(fonte: dgr 422/2022).



#### 4.2. Gli ambiti ottimali di protezione civile in Umbria

In seguito all’emanazione del Codice della protezione civile, alcune Regioni hanno colto la “sfida” rappresentata dall’introduzione degli ambiti ottimali e dalle attività richieste per la loro definizione.

Relativamente alla Regione Umbria, a giugno 2019 il Servizio regionale della Protezione Civile ha ufficialmente avviato questo percorso, con la finalità di rafforzare la capacità di risposta locale alle emergenze ed attuare in modo più efficace le azioni locali connesse al sistema di allerta: nel rispetto della norma è stato attivato, fin da subito, un percorso partecipato per l’individuazione, come primo obiettivo, della configurazione geografica degli ambiti. La co-progettazione è stata avviata dapprima con Anci Umbria e Dpc, poi

estesa alle Prefetture di Perugia e Terni, alle Province di Perugia e Terni (dove era stata già sperimentata, tra l'altro, sia l'attivazione di una funzione associata di protezione civile che la stima di indicatori di resilienza territoriale), alla Direzione regionale dei Vigili del Fuoco, alla Consulta regionale del volontariato di protezione civile, nonché agli altri uffici regionali a vario titolo interessati.

Seppur in anticipo rispetto alla direttiva “piani”, l'approccio adottato si è rivelato di fatto pienamente coerente: partendo dalla metodologia “standard” sviluppata dal Dpc in ambito Pon 2014-2020, la Regione ha poi integrato ed arricchito la procedura grazie alla fase partecipativa. Rimandando ai riferimenti in bibliografia per i dettagli, le fasi di lavoro hanno visto una successione di analisi, via via più approfondite, per convergere verso opzioni tecnicamente valide da sottoporre al processo partecipativo. Si è partiti da una prima analisi dei Sistemi locali del lavoro (Sll), in relazione ai limiti regionali e provinciali e alle classi demografiche. I perimetri così ottenuti sono stati successivamente confrontati con i confini provinciali (la cui integrità è stata considerata un vincolo da rispettare). Successivamente sono state considerate le forme associative già esistenti tra i Comuni, per garantire l'integrità delle Unioni di Comuni e delle aree interne, laddove possibile. L'analisi della dimensione demografica ha considerato anche la presenza di edifici “strategici” e dei relativi tempi di percorrenza per raggiungere i centri primari e secondari individuati. L'analisi poi ha affrontato la distribuzione delle funzioni strategiche fondamentali e la distribuzione della popolazione, ottimizzando il sistema di gestione delle emergenze: nel caso in cui la forma associativa tra Comuni ricadeva in un unico Sll, non sono state apportate modifiche ai perimetri originari mentre, invece, se la forma associativa tra Comuni ricadeva in due o più Sll è stato scelto di mantenere l'integrità della forma associativa, purché rispettasse le condizioni di essere costituita da territori contigui e avere già una gestione associata della funzione di protezione civile.

I criteri chiave sono rappresentati dal tempo di percorrenza verso il centro di riferimento non superiore a 45 minuti e una consistenza demografica dell'ambito, dove possibile, non superiore ai 50.000 abitanti. Per ciascuna area sono stati identificati i centri di riferimento, individuati tra quelli capoluogo Sll o sede di “vecchio” Com, tenendo conto della distribuzione degli edifici strategici e strutture sanitarie: la quasi totalità della popolazione (99%) risulta raggiungibile entro il valore standard di 45 minuti, in accordo con quanto previsto dalla direttiva 1099/2015. Dove tale parametro viene superato, ovvero Spoleto (15% della popolazione), Orvieto (10%) e Gubbio (1%), tale criticità viene risolta se si prende in considerazione il centro secondario individuato ricalcolando le isocrone in questa nuova configurazione.

Ulteriori verifiche e approfondimenti sono stati effettuati sovrapponendo i perimetri delle aree alle principali categorie di interesse ai fini della protezione civile:

- 6 Zone di allerta dell'Umbria (Za) individuate nell'ambito del sistema di allerta dei

centri funzionali;

- Classificazione sismica comunale;
- Bacini idrografici principali;
- Aziende Unità sanitarie locali dell'Umbria (Ausl) vigenti.

I perimetri preliminari degli ambiti ottimali così individuati sono stati preadottati dalla Regione Umbria con dgr n.1334/2020 corredando il tutto da più opzioni alternative.

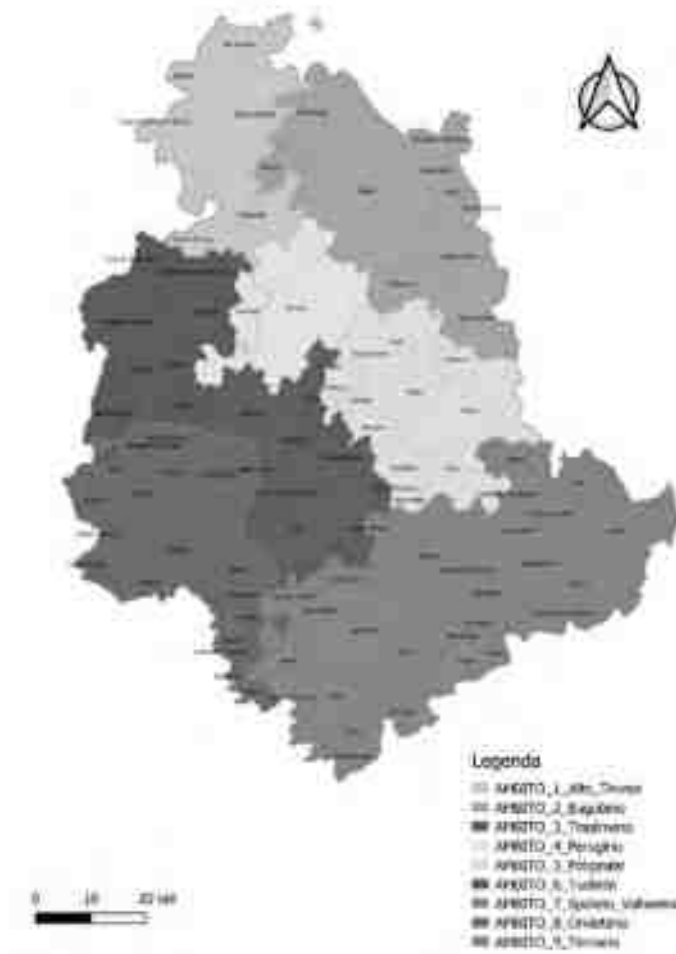
A seguito di ulteriori incontri, estesi anche alla componente politica dei Comuni e alla presenza anche del Servizio regionale Programmazione per garantire il necessario raccordo con gli aspetti di governance dei fondi Sie (in particolare per le strategie territoriali di “agenda urbana” e aree interne, appunto), sono state istruite le limitate proposte di modifica scaturite, risultate poi pienamente accoglibili perché prive di ripercussioni significative sui principali parametri “tecnico-scientifici” impiegati nella proposta di preadozione: di particolare utilità, infatti, è stato l’aver coinvolto i soggetti interessati nella fase partecipativa a partire da una serie di proposte alternative basate su considerazioni tecnico-scientifiche trasparenti e riproducibili. Ciò ha, da una parte, contenuto le istanze individualistiche, dall’altra, elevato il livello della concertazione.

Con dgr n. 885 del 22/09/2021, denominata “Adozione degli ambiti territoriali ottimali di protezione civile della Regione Umbria a seguito della loro preadozione con dgr n. 1334/2020 e successiva fase partecipativa”, è stata quindi perfezionata l’adozione finale degli ambiti, pur rinviando ad un successivo atto formale la definizione degli aspetti organizzativi di dettaglio (in corso di redazione).

Complessivamente, sono stati individuati 9 ambiti ottimali di protezione civile (vedi Fig. 2): 1 - Alto Tevere; 2 - Eugubino; 3 - Trasimeno; 4 - Perugia; 5 - Folignate; 6 - Tuderte; 7 - Spoleto Valnerina; 8 - Orvietano; 9 - Ternano.



**Fig. 2** Ambiti ottimali di protezione civile della Regione Umbria  
(fonte: dgr n.885/2021).



Oltre alla definizione formale dei “perimetri”, nel rispetto dei vincoli dei confini amministrativi di Province e Comuni, con la medesima dgr n. 885/2021, sono stati anche anticipati alcuni degli aspetti relativi all’effettivo “funzionamento” e “governance”, con i seguenti macro-compiti:

- attività di pianificazione multirischio di protezione civile, con l’implementazione di scenari di rischio condivisi, attività di supporto reciproco dei Comuni relativamente al sistema di allerta, gestione razionale del presidio territoriale, definizione di strategie e potenziamento della capacità di risposta operativa, ottimizzazione delle risorse disponibili nella gestione delle emergenze;

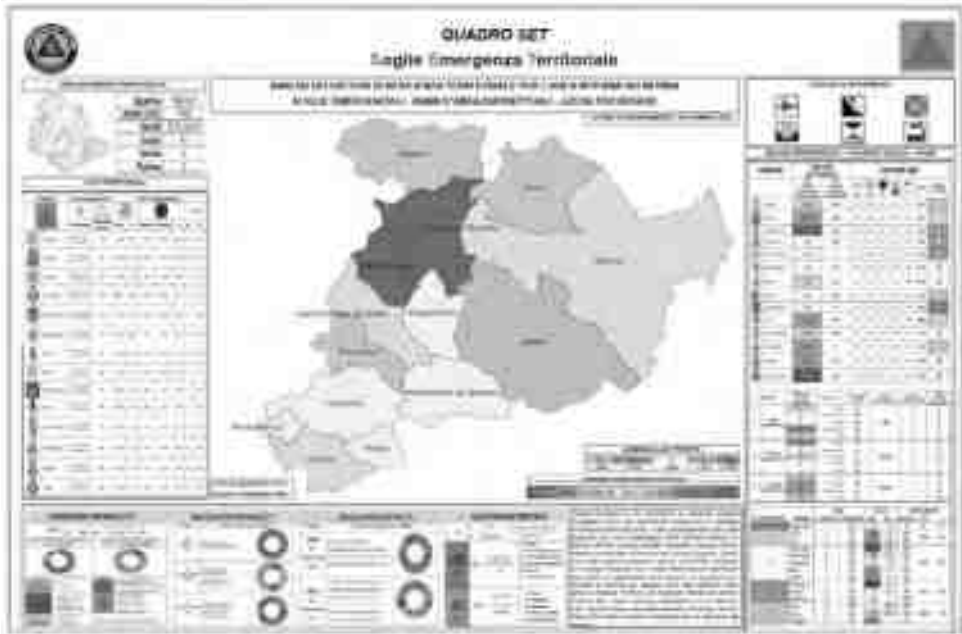
- analisi sovracomunale della Condizione limite d'emergenza (Cle);
- formazione e addestramento degli operatori di protezione civile e organizzazione di esercitazioni di ambito;
- individuazione di una sede di riferimento per il coordinamento territoriale delle organizzazioni di volontariato;
- individuazione di almeno un'area di ammassamento dei soccorritori (da portare progressivamente a due);
- individuazione ed allestimento di almeno una sede di coordinamento presso il centro di riferimento e, successivamente, anche presso il centro secondario;
- co-partecipazione alla programmazione e progettazione fondi Sie e non solo.

### **4.3. Gli indicatori di resilienza territoriale in Umbria**

L'area della Valnerina (afferente all'ambito ottimale n.7) è la zona più pericolosa dell'Umbria a causa della sua elevatissima sismicità. La pericolosità locale, inoltre, è abbinata ad elevati livelli di vulnerabilità strutturale e fragilità sociali e comunitarie.

Rimandando ai riferimenti in bibliografia per i dettagli della procedura adottata, di seguito l'esempio di individuazione degli indicatori di resilienza territoriale per l'area interna della Valnerina: a prescindere del metodo considerato, un approccio basato su tali criteri può fornire utili suggerimenti di analisi di un territorio sotto il profilo della capacità di affrontare (e auspicabilmente superare) un evento calamitoso naturale o antropico e poter fornire ai decisori strumenti di valutazione più oggettivi possibili in relazione alle eventuali priorità di intervento di mitigazione dei rischi, siano essi di natura strutturale o non strutturale.

**Fig. 3** Esempio di applicazione del metodo AHP all'area interna Valnerina (Umbria) per la stima degli indicatori di resilienza territoriale (fonte: Toseroni, 2021).



Altro aspetto riguarda l'esperienza di funzione associata di protezione civile in Umbria: in tale contesto l'esperienza più significativa riguarda l'area interna Sud-Ovest Orvietano, in cui l'attivazione della funzione associata "pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi" è stata tra le due funzioni associate selezionate che la Regione aveva considerato prerequisite essenziale all'interno della Snai. La funzione è stata attivata con una convenzione tra i Comuni nel 2015 con il supporto economico di attivazione nella Snai e di gestione a regime su un riparto di risorse ordinarie dei Comuni afferenti. Condizione per un adeguato funzionamento dell'area, infatti, è stato dall'inizio della strategia lo strutturare, presso il Comune capofila, uno specifico "ufficio aree interne", con strumenti, personale, assistenza tecnica e azioni di aumento di capacità amministrativa, in grado di seguire la fase attuativa degli interventi Snai.

Presso il Comune di Orvieto (capofila nell'Area interna umbra del Sud-Ovest Orvietano) opera quindi, da circa 7 anni, il Centro operativo intercomunale di protezione civile che si occupa di redigere il piano intercomunale (aggiornato in questo caso anche nel rispetto delle "Linee Guida regionali per la pianificazione comunale di protezione civile" del 2018), del coordinamento del volontariato locale di protezione civile (nel rispetto delle norme nazionali e regionali di settore), della promozione di attività formative ed informative, di offrire supporto operativo per tutto il territorio interessato (anche in base agli indirizzi dell'assemblea dei sindaci). La convenzione tratta anche i temi di dotazione organica (specialisti esterni a supporto del personale tecnico presente all'interno delle piante organiche dei

Comuni coinvolti), mezzi ed attrezzature (accordo tra le amministrazioni comunali di condivisione di personale dedicato, mezzi ed attrezzature attivati dal Centro intercomunale in base alle esigenze), individua un budget annuo stabilito e suddiviso, con criteri di popolazione (70%) e superficie (30%) tra le parti, pari a circa 65.000 € annui (budget “di minima”). Alla convenzione sono associati eventuali regolamenti specifici.

Il Centro operativo intercomunale di Orvieto rappresenta da anni, nel panorama regionale, un punto di riferimento in materia di “raccordo verticale” nel sistema di allerta regionale (ottimizzazione delle attività di presidio territoriale in un territorio ad alto rischio frane e alluvioni), in materia di pianificazione di protezione civile (al momento ancora unico esempio di piano intercomunale in raccordo con il Piano provinciale di protezione civile), del coordinamento del volontariato afferente ai gruppi comunali e associazioni (nel rispetto del ruolo regionale), nell’efficace attivazione del livello comunale nelle fasi antecedenti e critiche degli eventi potenzialmente pericolosi, nonché nelle possibili emergenze di tipo a), b) e c) (ai sensi del Codice), dovessero verificarsi (solo per citare le principali).

Anche l’Area interna Valnerina ha attivato di recente il percorso di attivazione della propria funzione associata di protezione civile.

## **5. Possibili sinergie tra aree interne e ambiti ottimali di protezione civile per la riduzione della vulnerabilità e l’aumento della resilienza territoriale**

Un territorio che abbia sperimentato nella Snai la gestione associata della funzione di protezione civile, ovviamente, può partire avvantaggiato ed avere già le “idee chiare” sugli assetti organizzativi da consolidare o sulle priorità delle misure da introdurre.

Ancora più avvantaggiato è un territorio in cui i “perimetri geografici” di aree interne ed ambiti coincidono: laddove i confini delle due entità siano sovrapponibili, infatti, trovare una sinergia (anche organizzativa) tra i due contesti risulta agevole o almeno facilmente percorribile. Dove, invece, ciò non avviene, occorrono adattamenti organizzativi e procedurali che devono essere condivisi e ritenuti efficaci da parte di tutti gli attori in gioco. Vediamo due esempi concreti.

### **5.1. Caso studio n. 1: ambito ottimale coincidente con l’area interna**

Il primo caso di studio esaminato riguarda l’area dell’Orvietano, nella quale l’attuale area interna coincide esattamente<sup>4</sup> con l’ambito ottimale di protezione civile (ambito n. 8).

4. In Umbria tale coincidenza è presente anche nell’area interna “Nord-Est Umbria” / ambito ottimale n.2 “Eugubino” e nell’area interna “Unione dei Comuni del Trasimeno” / ambito ottimale n.3 “Trasimeno”.

Come abbiamo visto, nell'area è attiva dal 2015 una funzione associata di protezione civile ed è stato realizzato un centro intercomunale con sala operativa, polo logistico per materiali e mezzi, coordinamento locale del volontariato. È stato, infine, redatto anche un piano intercomunale, nel rispetto delle linee guida regionali e del Piano regionale multischedio di protezione civile vigente.

Relativamente alla Snai, esiste un presidio, presso il Comune di Orvieto (capofila), che segue attivamente tutti gli aspetti gestionali dei fondi Sie e nazionali afferenti all'attuazione della strategia d'area, ben costruita e curata, che fornisce un'ottima base di analisi del territorio e dei suoi punti di forza e debolezza, dando indicazioni sugli asset prioritari di investimento.

Questo contesto territoriale presenta già condizioni ottimali per l'integrazione delle policy, dal momento che:

- Tutti i Comuni dell'area partecipano già da tempo all'attuazione della Snai, fin dall'individuazione dell'area come "prototipo" avvenuta nel 2014, e sono quindi già abituati a lavorare in un'ottica di programma integrato sovracomunale;
- La strategia d'area è già definita, come frutto di un "marketing territoriale" che ha saputo coinvolgere una rete di stakeholders ormai consolidata;
- Tutti i Comuni gestiscono già in forma associata la funzione di protezione civile, ripartendosi il budget annuo di funzionamento e sviluppo e avendo superato, quindi, la fase di start-up sperimentale iniziale;
- L'ambito ottimale di protezione civile è perfettamente sovrapponibile all'area interna;
- Il Cca ha già una sede operativa e funzionante, realizzata presso il Comune di Orvieto, individuato come centro di riferimento primario per l'ambito n.8 e, allo stesso tempo, Comune capofila Snai;
- L'ufficio aree interne della Snai esiste già, seppur con poche unità di personale, e ha sede sempre presso il Comune di Orvieto. Per una migliore efficacia dell'attuazione della strategia sarebbe comunque auspicabile un ulteriore potenziamento con risorse di assistenza tecnica e azioni di capacità amministrativa (nel contesto della Snai 2021-2027 potrebbero essere stanziati risorse finanziarie con le risorse della Legge di Stabilità, ancorché limitate a soli 300.000 € per le aree già individuate nel periodo 2014-2020, o da risorse stanziati nell'ambito dei Pr-Fesr o Fse+, ove non possibili progetti accolti nei prossimi Pn).

## **5.2. Caso studio n. 2: ambito ottimale non coincidente con l'area interna**

Il secondo caso di studio riguarda l'area della Valnerina, nella quale è individuata una area interna composta da 14 Comuni, di cui 4 in Provincia di Terni e 10 in Provincia di Perugia, che ricadono tuttavia in due diversi ambiti ottimali di protezione civile: i 10 Comuni in provincia di Perugia ricadono infatti nell'ambito n. 7 (Spoleto-Valnerina), con Spoleto come centro di riferimento primario, mentre i 4 Comuni della provincia di Terni sono compresi nell'Ambito n.9 (Ternano), con Terni quale fulcro.

Da sottolineare come Norcia, Comune capofila dell'area interna Valnerina sia stato identificato come centro di riferimento secondario nell'ambito n. 7.

I Comuni di Terni e Spoleto non ricadono, invece, in aree interne, ma sono tra i cinque Comuni di agenda urbana dell'Umbria, quindi anch'essi inseriti all'interno delle strategie territoriali e utilizzo fondi Sie.

Con i fondi Snai 2014-2020, sono stati finanziati, tra le altre cose:

- l'attivazione dell'ufficio aree interne presso il Comune di Norcia, dove è in corso il reclutamento di due esperti esterni in materia amministrativa e di gestione fondi europei;
- lo start-up della funzione associata di protezione civile, attualmente in fase di progettazione esecutiva. Resta quindi ancora da strutturare l'ufficio intercomunale di protezione civile e dovrà essere individuata ed allestita la sede del centro intercomunale di protezione civile nel Comune di Norcia.

**Fig. 4** Mappa con la sovrapposizione del limite dell'area interna Valnerina e dell'ambito ottimale di protezione civile n.7 Spoleto-Valnerina (retinatura).



### **Riflessioni conclusive**

Oltre alle riflessioni già esposte per il precedente caso studio, occorre qui introdurre alcune altre considerazioni.

In primo luogo, le attività di pianificazione intercomunale della funzione associata prevista nella Snai, che non sostituiscono i piani di protezione civile in capo ai singoli Comuni, devono necessariamente tenere conto anche dell'estensione degli ambiti ottimali. Possono infatti verificarsi casi in cui Comuni della strategia Snai presentino come centri di riferimento primari altri Comuni non inclusi nell'area interna. Ciò richiede un ampliamento dei temi di pianificazione anche al di fuori dei limiti dell'area interna stessa.

In secondo luogo, nelle procedure operative di gestione dell'emergenza, laddove il centro primario di ambito ricada al di fuori dell'area interna, occorre garantire la piena operatività anche dell'eventuale centro secondario incluso nell'area interna (es. Norcia), che rappresenta quindi il Cca "vicario". Occorre inoltre assicurare lo stretto raccordo con le Prefetture-Utg di riferimento;

Per tali considerazioni, un ruolo attivo e forte nel coordinamento è richiesto al centro regionale della Protezione Civile che deve garantire omogeneità della risposta e delle attività di prevenzione a scala regionale, assicurando un'efficace governance degli ambiti ottimali.



---

**Riferimenti Bibliografici**

- Agenzia della coesione territoriale (2021). La Strategia Nazionale per la Capacità Amministrativa 2021-2027.
- Asvis (2022). I territori e gli obiettivi di sviluppo sostenibile.
- Berkes, F., & Ross, H. (2013). Community Resilience: toward an Integrated Approach.
- Berni, N., & Pandolfo, C. (2015). La direttiva 2007/60/CE e il piano di gestione del rischio alluvioni. *Geologia dell'Ambiente*, 2.
- Berni, N., & Zurli, D. (2017). Il Piano Coordinato di Prevenzione Multirischio della Regione Umbria.
- Berni, N., *et al.* (2021). La Pianificazione Regionale di Protezione Civile in Umbria. *RISKelaboration*.
- Carfagna, B. (2018). Modelli Organizzativi Intercomunalmente nella Provincia dell'Aquila. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Cincione, E. (2018). Un progetto di Sviluppo Integrato per l'Area dell'Ex Comunità Montana Altosangro Altopiano delle Cinquemiglia. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Cipess (2022). Delibere: 14 aprile 2022 n. 8 e 2 agosto 2022 n. 41.
- Commissione tecnica per la microzonazione sismica (Opcom 3907/2010) (2015). *Manuale per l'analisi della Condizione Limite per l'Emergenza – CLE dell'insediamento urbano*. Roma: Bet Multimedia.
- Dipartimento per le politiche di coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Relazione Annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne 2020.
- Dipartimento per le politiche di coesione – Nuvap (2022). Aggiornamento 2020 della Mappa delle Aree Interne.
- Dipartimento per le politiche di coesione – Nuvap (2022). Criteri per la selezione delle aree interne da sostenere nel ciclo 2021-2027.
- Enea (2021). Le Comunità energetiche.
- Giunta Regionale dell'Umbria: Deliberazioni n.376/2014 (Piano Regionale Coordinato di Prevenzione Multirischio); n. 859 del 2/08/2018 (Linee guida regionali per la pianificazione comunale di protezione civile); n. 1334 del 31/12/2020 (Preadozione Ambiti Ottimali di Protezione Civile); n. 885 del 22/09/2021 (Adozione Ambiti Ottimali); n. 1055 del 29/10/2021 (Sistema regionale di allertamento per rischio meteo-idrogeologico ed idraulico di Protezione Civile - Aggiornamento e revisione delle DD.G.R. n. 2312 e 2313 del 27/12/2007); n. 181 del 02/03/2022; n. 302 del 30/03/2022; n. 422 del 11/05/2022; n. 1103 del 26/10/2022 (PR-FSE+); n. 1147 del 4/11/2022 (PR-FESR).
- Ifel -Fondazione Anci e Formez PA (2022). L'Associazionismo intercomunale nelle aree interne.
- Ifel -Fondazione Anci Studi e Ricerche (2022). La Dimensione Territoriale nelle Politiche di Coesione.
- Ispra (2021). Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio.
- Istat (2022). La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Leykin, D., Lahad, M., Cohen, R., Goldberg, A., & Aharonson, D. (2016). The dynamics of community resilience between routine and emergency situations. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 15.
- Lombardi, A. (2018). La Pianificazione Strategica per la Protezione Civile: Strumenti e Integrazione

con la Pianificazione Territoriale. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.

- Lucatelli, S., Luisi, D., & Tantillo, F. (2022). *L'Italia lontana - Una politica per le aree interne*. Roma: Donzelli Editore.
- Lumsa (2022). Master OPEM/EMCP, anno accademico 2021-2022, materiale didattico inserito nella piattaforma di e-learning.
- Martini, E., et al. (2022). *Il Fiume Paglia. Sicuro, pulito, da vivere*. Firenze: Edizioni Polistampa.
- Medori, M. (2015). Indice di Resilienza Sistemico e Strategie di Sviluppo. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Mef (2022). Documento di Economia e Finanza 2022. Allegato: Relazione sugli Interventi nelle Aree Sottoutilizzate.
- Menoni, S., Atun, F., Molinari, D., Minucci, G., & Berni, N. (2016). Defining complete post flood scenarios to support risk mitigation strategies.
- Molinari, D., Ballio, F., Berni, N., & Pandolfo, C. (2012). *Implementing the Floods Directive: the case of the Umbria Region*. Rotterdam: FLOODRisk.
- Molinari, D., Ballio, F., Berni, N., & Pandolfo, C. (2015). Towards more effective flood early warning systems: The Italian Experience. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction - GAR 2015.
- MUVAL (2014). Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance.
- OECD (2021). *Classification of the Functions of Government*. Paris: OECD Publishing.
- Paris, M. (2018). La Pianificazione Strategica per la Protezione Civile: Elementi di Governance. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Parlamento europeo: Regolamenti UE 2020/2093; 2021/1057; 2021/1058; 2021/1060.
- Pasqui, G., et al. (2021). Strutture di implementazione e gestione delle strategie.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Accordo di partenariato Italia – Ue 2014-2020.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Accordo di partenariato Italia – Ue 2021-2027.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Direttiva: Indirizzi per la predisposizione dei Piani di Protezione Civile ai diversi livelli territoriali.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (2022). Metodi e strumenti per il potenziamento della governance a scala comunale e sovracomunale ai fini di protezione civile. Pon Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – Programma per il supporto al rafforzamento della governance in materia di riduzione del rischio ai fini di protezione civile.
- Proag, V. (2014). Assessing and measuring resilience. *Procedia Economics and Finance*, 18.
- Quarantelli, E.L. (2000). Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena. Disaster Research Center, Delaware University.
- Raspa, R., et al. (2021). Il Ruolo della Pianificazione Comunale in Protezione Civile: Buone pratiche del Modello Umbria. *RISKelaboration*.
- Regione Umbria – Servizio Controllo Strategico, Valutazioni politiche, Conti pubblici territoriali e Ufficio Regionale di Statistica (2020). Quadro conoscitivo strategico – territoriale della Regione Umbria – anno 2020.
- Regione Umbria – Servizio Trasparenza, Anticorruzione, Privacy e Ufficio Regionale di Statistica (2022). La geografia delle aree interne dell'Umbria secondo la nuova mappatura Istat.

- Saaty, T.L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource, Allocation*. New York: McGraw Hill.
- Saaty, T.L. (2008). Decision Making with the Analytic Hierarchy Process. *International Journal of Services Sciences*, 1.
- Senatore, S. (2018). Modelli Organizzativi Intercomunali nella Provincia di Pescara. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Stanganelli, M. (2008). A new pattern of risk management: the Hyogo Framework for Action and Italian Practise. *Socio-Economic Planning Sciences*, 42.
- Toseroni, F. (2021). *Strategie per la Riduzione dei Disastri – Governance del rischio e modelli di Disaster Risk Management per la costruzione di comunità resilienti*. Milano: Franco Angeli editore.
- United Nations (2005). Hyogo Declaration e Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations.
- United Nations (2015) Sendai Declaration e Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.
- United Nations (2016). UN-Resolution 70/204 ISDR.
- Varnes, D.J. (1984). *Landslide Hazard Zonation. A review of principles and practice*. Paris: Unesco.
- Viterbo, A., Berni, N., & Pandolfo, C. (2015). Climate Change related risks prevention and management in Umbria Region – POR-FESR 2007-2013 funds, in Moramarco, T., Barbetta, S., & Brocca, L. (Eds.), *Advances in Watershed Hydrology*. Water Resources Publications, LLC.

# L'ipotesi dello smart contract nella pubblica amministrazione. Assetti di governance dell'innovazione digitale

*The smart contract hypothesis in the  
public administration. Governance  
structures of digital innovation*

---

*Rosaria Spina \**

---

\* Azienda Ospedaliera per l'emergenza "Cannizzaro" – Catania

## Abstract

*The aim of this article is analyzing the innovation of smart contracts in public administration. Moving from private sectors such as finance, media and insurance, smart contracts, based on blockchain paradigm, is a competitive factor in virtual market where stakeholders share outcomes and data. First, the article considers that the Italian governative contest is pro innovation and includes since 2017 the Plan for digitalization of public administration according to the European mainstream. Second, it speculates how the Italian normative model could transpose smart contracts highlighting that digital innovation supports e-procurement and new services in public administration. Third, many different advantages can be produced by the automatization of contract for public sector in both economic and legal levels: accountability, transparency and creation of instruments against corruption and maladministration.*

**Keywords:** *Virtual market, Smart contracts, Blockchain, Digital innovation, Public administration procedures.*

## Introduzione

**I**n questo lavoro, si presenta il tema dello smart contract, ovvero del contratto “intelligente” capace di automatizzare le varie fasi del procedimento e dell’esecuzione del contratto “tradizionale”. In vari settori dell’economia, dall’energia ai media alla finanza, questa nuova pratica è già una realtà in crescita.

L’ipotesi di base del presente lavoro è la visione della possibile estensione dello smart contract anche al settore della pubblica amministrazione.

Il lavoro si sofferma su due precondizioni o fattori di contesto che possono contribuire positivamente all’attuazione di tale fenomeno nella pubblica amministrazione: in primo luogo, il modello programmatico governativo nazionale e, secondariamente, il progressivo recepimento da parte del nostro ordinamento del modello tecnologico blockchain.

La prima precondizione, per l’attuazione del modello smart contract in ambito pubblico è una cornice programmatica attualmente favorevole all’introduzione delle nuove tecnologie. Difatti, la strategia per la diffusione delle nuove tecnologie in ambito europeo si è concretata in Italia con il Piano triennale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione a partire dal 2017.

La seconda precondizione è il procedimento per il recepimento nel nostro contesto giuridico delle nuove tecnologie digitali. Il legislatore con la l. 12/2019 ha sancito il riconoscimento dello smart contract e delle reti blockchain iniziando il percorso di normazione e adattamento giuridico sul piano civilistico.

Su questo argomento, la pubblica amministrazione presenta delle specificità ancora oggetto di studio: in particolare, il rapporto contrattuale tra le parti contraenti non è paritetico, come in quello civilistico, poichè il soggetto pubblico si trova in una posizione di preminenza rispetto ai privati cittadini. Difatti, parte maggioritaria della dottrina ritiene che lo smart contract non svisciva i rapporti contrattuali tra la pubblica amministrazione e soggetti terzi. Al contrario, sembrano profilarsi diversi vantaggi specialmente nel percorso di attuazione del principio di trasparenza avviato con la l. 241/90. Inoltre, le innovazioni dello smart contract si pongono in linea con il codice dei contratti della pubblica amministrazione ex d.lgs. 50/2016 rispetto al quale si intravedono diverse possibili integrazioni che vanno a supporto della semplificazione e della lotta alla cosiddetta maladministration.

## **1. La digitalizzazione della pubblica amministrazione in Italia**

In Italia, il processo di trasformazione digitale è delineato nella Strategia per la crescita digitale 2014 - 2020 e nel Piano nazionale per la banda ultralarga, approvati dal Consiglio dei Ministri, nel rispetto dell'Accordo di partenariato 2014 - 2020. Queste iniziative nazionali accolgono la programmazione dell'Agenda digitale europea, una delle sette iniziative faro della Strategia Europa 2020, la quale si propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie ICT per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso. All'interno di questo quadro, si articola il Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione, strumento essenziale per promuovere la trasformazione digitale dell'amministrazione italiana e del Paese.

Naturalmente, l'evento mondiale della pandemia di Covid-19 ha rivoluzionato questo quadro d'insieme e, in parte, ne ha anche accelerato la realizzazione grazie all'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nel quale sono confluite buona parte delle strategie inquadrate negli anni precedenti. L'impianto originale del progetto di digitalizzazione della pubblica amministrazione è necessario per comprendere i principi cardine condivisi dalla Comunità Europea nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quest'ultimo, quindi, nasce già sulla base di valori ben presenti e diffusi nel contesto europeo ed esprime la necessità impellente di velocizzare, sotto tutti i punti di vista, un processo rivoluzionario che parte molto prima della pandemia. Per tali ragioni, è opportuno iniziare con la descrizione della strategia sottesa al Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione di seguito elencata.

La strategia della trasformazione digitale della pubblica amministrazione è pienamente coerente con il Piano di azione europeo sull'e-Government, in riferimento al quale gli Stati membri sono impegnati a definire le proprie politiche interne sulla base dei principi, elencati di seguito, così come viene descritto nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2020 di Agenzia per l'Italia Digitale:

- digital by default, ovvero “digitale per definizione”: le pubbliche amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione predefinita evitando di “rattoppare” modelli desueti;
- once only, le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite in modo da ridurre liste di attesa e di snellire gli accessi agli sportelli pubblici;
- digital identity only, le pubbliche amministrazioni devono condurre azioni prope-deutiche all’adozione di sistemi generalizzati di identità digitale reingegnerizzando le procedure esistenti;
- cloud first, le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto, e/o di sviluppo di nuovi servizi, in via prioritaria, devono valutare l’adozione del paradigma cloud, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in. Dovranno valutare il ricorso al cloud di tipo pubblico, privato o ibrido in relazione alla natura dei dati trattati e ai relativi requisiti di confidenzialità;
- inclusività e accessibilità dei servizi: le pubbliche amministrazioni devono progettare servizi pubblici digitali che siano per definizione inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone, ad esempio degli anziani, delle persone con disabilità, delle minoranze linguistiche;
- apertura e trasparenza dei dati e dei processi amministrativi;
- interoperabilità per definizione: i servizi pubblici devono essere progettati in modo da funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico;
- fiducia e sicurezza: sin dalla fase di progettazione devono essere integrati i profili relativi alla protezione dei dati personali, alla tutela della vita privata e alla sicurezza informatica.

In linea con gli indicatori dell’Agenda digitale europea, l’Italia ha elaborato una propria strategia nazionale, che enfatizza la complementarità tra livello nazionale, regionale e locale ed individua priorità e azioni da compiere e da misurare sulla base di specifici indicatori. La sua concreta attuazione, come detto precedentemente, è stata avviata con il Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione 2017 - 2019, approvato dal Presidente del Consiglio il 31 maggio 2017. Il Piano 2017 - 2019 prende a riferimento il “Modello strategico di evoluzione del sistema informativo della pubblica amministrazione”, sul quale ha innestato i progetti, le iniziative e i programmi per la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, descritti dal Comitato di indirizzo dell’Agenzia per l’Italia Digitale il 4 febbraio 2016.

## 2. La rivoluzione tecnologica della rete blockchain

Nell'ambito dell'Information and Communication Technology, la rete blockchain assume la dimensione di vera e propria rivoluzione tecnologica che sta favorendo la nascita di nuovi ambiti di business, prima inesistenti, che si pongono in discontinuità rispetto al passato secondo la nota definizione di Schumpeter del 1912. Nella sua essenza logica, la rivoluzione consiste nel fatto che, mentre nella prima versione di Internet, l'utente si pone come un semplice "navigatore" in cerca di informazioni, adesso, la presenza in rete si profila in modo sempre più proattivo con crescente interazione, scambi di dati, interoperabilità con i fornitori di dati, beni e servizi. Difatti, il soggetto, dopo essersi identificato nelle piattaforme con il meccanismo di scambio di dati personali quali user id e password, può avere spazi virtuali personalizzati che gli consentono, non solo di arricchire il patrimonio di informazioni a suo vantaggio, ma anche di gestire le reazioni e le relazioni che dipendono dal suo comportamento in rete entro un range di opzioni disponibili.

In buona sostanza, nell'ambito del business, il passaggio tecnologico in avanti che, la blockchain sta consentendo, risiede nel fatto che le imprese possono automatizzare operazioni manuali e processare i dati in tempi molto più rapidi rispetto a quelli attuali. Tutti i partecipanti alla rete hanno accesso ad un registro contabile comune (distributed ledger technologies o DLT) e al record immutabile di transazioni in esso contenuto. Tramite questo registro condiviso, le transazioni vengono annotate una sola volta, eliminando la duplicazione dei compiti, tipica delle reti di e-commerce tradizionali. Infatti, nessun partecipante può modificare o manomettere una transazione, una volta annotata nel registro condiviso. Se un record di transazione contiene un errore, per esempio, dovrà essere aggiunta una nuova transazione per poterlo correggere, dopodiché entrambe le transazioni saranno visibili.

In sintesi, elaborando le informazioni tratte da studi sul settore blockchain di vari autori tra i quali si riportano Chiap, Ranalli & Bianchi del 2019, le caratteristiche più importanti di una rete blockchain sono le seguenti:

- **Decentralizzazione.** Il potere all'interno della rete viene redistribuito con il trasferimento del controllo e del processo decisionale da un soggetto centrale (singolo, organizzazione o gruppo) a una rete articolata e distribuita di portatori di interesse;
- **Immutabilità e trasparenza.** I registri di blockchain sono cronologicamente bloccati, quindi la sequenza dei dati non può essere alterata, inoltre, i partecipanti non possono manomettere una transazione dopo che è stata registrata nel libro mastro condiviso. Se un registro di transazione include un errore, è necessario aggiungere una nuova transazione per annullarlo ed entrambe le transazioni sono visibili alla rete;



- **Fiducia.** Un sistema blockchain stabilisce delle regole riguardo il consenso dei partecipanti per la registrazione delle transazioni. È possibile registrare nuove transazioni soltanto quando la maggioranza degli aderenti alla rete esprime il proprio consenso. Le reti decentralizzate blockchain utilizzano la trasparenza sulla base di fiducia condivisa.
- **Sicurezza.** I partecipanti alla rete possono essere identificati univocamente attraverso la crittografia della chiave pubblica. Questo sistema di sicurezza genera due serie di chiavi per cui una chiave è pubblica e comune a tutta la rete, l'altra chiave è privata e diversa per ogni partecipante.

Alla luce di queste caratteristiche, si può affermare che la rete blockchain è un processo all'interno del quale sono state automatizzate diverse fasi di un iter procedurale e decisionale che, gestito in modo tradizionale, richiede normalmente lunghi tempi di realizzazione, inclusi intoppi burocratici, scontri e conflitti fra la parti, ed infine, non può trascurarsi l'alto rischio dovuto all'imprevedibilità dell'esito finale della procedura e del raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

### **3. Lo smart contract: struttura tecnica e normativa**

Nel presente paragrafo, si inquadra la “variante” blockchain dello smart contract. Dato che il suo utilizzo si diffonde in quasi tutti i settori dell'economia, è opportuno considerare come questi nuovi modelli di business si incastrano con il regime giuridico vigente.

Lo smart contract era già conosciuto, alla fine degli anni '90, grazie ai lavori di Nick Szabo che ipotizza la possibilità di trasferire alcuni diritti attraverso dei records elaborati con algoritmi. L'idea nasce dall'osservazione dei distributori automatici di cibi e bevande che si attivano con una moneta rendendo così possibile l'incontro istantaneo fra la domanda e l'offerta attraverso la stipula di un contratto tra consumatore e fornitore. L'autore considera possibile automatizzare lo scambio con un software e rendere l'eventuale inadempimento sconveniente, proibitivo e antieconomico. Questo modello teorico di scambio ha trovato nella tecnologia blockchain lo strumento di attuazione pratica ed attuale grazie alle garanzie di sicurezza, fiducia e affidabilità tipiche del sistema a blocchi.

Il contratto intelligente si basa dunque su di uno schema semplice in cui una serie di clausole contrattuali è transcodificata in linguaggio informatico, trasferita su un registro logico dove, al verificarsi di condizioni matematicamente accertabili (logica if - then), si producono gli effetti collegati.

Alcune considerazioni emergono dalla attuazione di questi nuovi paradigmi tecnologici all'interno di schemi contrattuali tradizionali. Si espone, di seguito, una sintetica rassegna

di alcune delle questioni giuridiche più rilevanti nate intorno allo smart contract e che sono state ricostruite nel lavoro di Gallone del 2020.

In primo luogo, rileva un nuovo modo di manifestazione del consenso fra le parti che si sostanzia nell'automazione delle istruzioni date; sono gli stessi software che consentono di assolvere il compito di decidere se, quando, con chi e a quali condizioni stipulare il contratto in nome e per conto della rete.

Lo smart contract si pone come evoluzione del contratto telematico divenuto poi cibernetico. Nel contratto telematico, il mezzo digitale è lo strumento per inviare un'offerta e ricevere l'accettazione in base a quanto stabilito a priori dalle parti. Ad esempio, il modello di acquisto di Consip, il Mercato elettronico per la pubblica amministrazione o Mepa, si basa proprio su questo sistema di interscambio tra le parti che, a distanza, consente alla stazione appaltante di rintracciare sul mercato elettronico il partner commerciale più adatto a soddisfare le aspettative della pubblica amministrazione. Nel passaggio al contratto cibernetico, il contenuto del contratto si formula in itinere con software dedicati secondo le istruzioni date come input dalle parti. L'innesto del registro a blocchi nella struttura del contratto cibernetico ha consentito l'evoluzione del modello originario svincolandosi dall'ultimo anello della catena ovvero quello della mediazione fra le parti.

Rileva un modo nuovo di concepire l'inadempimento dell'accordo poiché nel sistema a registri distribuiti, una volta lanciato l'input, non è possibile tornare indietro per cui, ad esempio, dopo aver effettuato un acquisto, automaticamente viene accreditato il prezzo a seguito della consegna del bene. Eventuali eccezioni possono farsi valere dopo l'esecuzione della prestazione. Rispetto a un regime contrattuale tradizionale dove la parte, entro un certo limite, rimane libera di non portare a compimento quanto pattuito, se è disposta a sopportare le conseguenze sociali ed economiche dell'inadempimento, nel nuovo modello, si rimane vincolati da subito, non solo in teoria, ma in pratica, a seguito della immutabilità del registro a blocchi che esegue solo le operazioni programmate senza necessità della collaborazione del fattore umano. La disattivazione dell'inadempimento risulta essere fattore apprezzato nelle attività di business perché pone un freno alla variabilità degli affari ed abbassa il rischio d'impresa.

A queste problematiche, si associa il caso in cui debba essere eseguito un provvedimento inibitorio da parte dell'autorità giudiziaria. Poiché il sistema della blockchain è irreversibile, l'architettura informatica a blocchi si rivela debole nell'ideare meccanismi inibitori/sospensivi nell'esecuzione della prestazione. Secondo alcuni critici, si vedano gli approfondimenti di Gallone, 2020 e Rigazio, 2021, appare plausibile la soluzione di una blockchain privata dove si possono innescare meccanismi correttivi tra le parti, che liberamente scelgono un soggetto regolatore quale ponte ideale tra sistema giuridico e tecnologico: in tal modo, le decisioni giudiziali e le istanze fra le parti potrebbero trovare un punto di approdo. Si oppone dall'altro lato, l'opinione di chi afferma che tale

soluzione potrebbe snaturare il sistema a blocchi che proprio si fonda sull'autonomia, il decentramento e la certezza della esecuzione.

Si può dire che una forma standard di smart contract ancora non è stata ideata, molto può dipendere dal tipo di accordo, per esempio, nei casi di contratti a termine o a condizione. Si riporta il caso di una compagnia di assicurazione che offre una polizza di risarcimento in caso di ritardo dei voli aerei ai viaggiatori. La denuncia del sinistro è automatica, senza la necessità di un intervento umano, e si basa sul meccanismo per cui l'assicurazione incarica una società di servizi informatici (cosiddetti servizi di oracles) a registrare variazioni nei voli, tramite accesso a database e algoritmi. Ricepito l'input degli oracles, scatta, come output, l'adempimento automatico dell'assicurazione che si attiva per eventuali risarcimenti secondo una logica if - then con accredito del rimborso sul conto corrente del cliente - beneficiario. Questo tipo di servizio si estende ad altri contesti come, per esempio, quello delle previsioni meteo. Si dibatte sull'affidabilità dei suddetti servizi oracles in quanto facilmente questi possono essere strumenti in mano a detrattori che distillano fake news per mettere disordine nei mercati come veri e propri speculatori. L'esempio, tratto dal lavoro di Giuliani del 2018, mette in evidenza che alcune caratteristiche della blockchain potranno essere reingegnerizzate nel tempo.

Un altro aspetto rilevante ai fini della comprensione dello smart contract è il tema della manifestazione delle dichiarazioni fra le parti che stipulano l'accordo. In merito alla manifestazione della volontà, si ritiene che i contraenti consensualmente prendono a monte la decisione di avvalersi della modalità informatica, fin dal momento della programmazione dell'assetto contrattuale, dunque, risultano consapevoli: 1) dell'automatismo dei risultati a prescindere dalla loro volontà; 2) dell'irreversibilità del sistema a blocchi, fatte salve le opportune azioni di impugnativa volte anche ad accertare eventuale inadempimento e/o errore del programmatore che potranno essere considerate ex post ad esecuzione avvenuta.

Le considerazioni sulla natura dello smart contract confluiscono in due macro aree teoriche che vengono descritte di seguito.

La prima è quella che porta a considerare lo smart contract un nuovo modello di contratto che si allontana dal diritto comune dato che questo risulta, come si è visto sopra, una realtà diversa dal contratto digitale e poi cibernetico.

La seconda visione considera invece lo smart contract una modalità specifica di esecuzione del contratto escludendo che si tratti di un nuovo tipo di accordo. Secondo questa interpretazione, la fase genetica di formazione del consenso e dell'accordo delle parti non subisce alcuna alterazione; come si è già detto sopra, con la decisione di affidarsi ad un nuovo strumento tecnologico quale lo smart contract, fin dall'inizio, le parti esprimono la volontà di vincolarsi alle conseguenze giuridiche e fattuali dell'attivazione dell'algoritmo. In questo senso, cambiano le modalità e gli atti di esecuzione del contratto che risulta

svincolato dalla fattiva presenza delle parti e proiettato verso la dematerializzazione, disintermediazione e semplificazione. Ciò che rileva è che l'imputazione degli effetti finali ed automatizzati del contratto rimane impostata su base volontaria, coerentemente al modello di negozio giuridico tradizionale. Il fatto che, come per il contratto cibernetico, anche lo smart contract risulta decontestualizzato dallo spazio e dal tempo, ricondotto ad una dimensione virtuale delle relazioni economiche, così come dibatte la tesi teorica opposta, non basta a incasellarlo dentro nuove forme contrattualistiche. Il ragionamento giuridico, fin qui posto, porta di conseguenza a considerare che la disciplina applicabile, così come per il contratto cibernetico, è quella dell'art 1321 del codice civile.

Emerge in questo contesto, la necessità, da parte della dottrina, di uno studio più approfondito sulla forma di governance più confacente per il mercato elettronico di ultima generazione a livello transnazionale, così come, in estrema sintesi, è stato osservato da Rigazio nel lavoro del 2021.

In particolare, il nostro ordinamento giuridico, con la l. 12/2019, che ha convertito il d. l. 135/2018 (decreto semplificazioni), recepisce le tecnologie basate sui registri distribuiti e gli smart contracts. Questa apertura normativa, si pone nella scia, già vista nel primo paragrafo, di promozione dell'innovazione digitale, portata avanti a livello comunitario dal 2015 con la cosiddetta "Digital Single Market Strategy for Europe".

La l. 12/2019, che si pone come pietra miliare delle suddette innovazioni tecnologiche, chiarisce all'art 8, comma 2, il concetto di smart contract come segue: "un programma per elaboratore che opera su tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti dalle stesse".

Comunque, rimangono aperte diverse osservazioni critiche sulle impostazioni di fondo in quanto oltre a comprendere nuove nozioni tecniche occorre incastrarle con i principi e le categorie di diritto esistenti. Difatti, non sono ancora stati compiuti da Agenzia per l'Italia Digitale gli impianti di soft law, quali linee guide e best practice, previsti entro 90 giorni dalla emanazione della legge.

La riflessione sulla possibile estensione dello smart contract nella pubblica amministrazione si è sviluppata di recente, dopo l'emanazione della l. 12/2019, che ha dato avvio alla disciplina dell'innovazione tecnologica in ambito ICT nel nostro ordinamento giuridico.

Occorre premettere che, così come in ambito civilistico, la maggioranza della dottrina ritiene che la disciplina dello smart contract è quella di diritto comune, così anche nel contesto amministrativo, si ribadisce che, la struttura dei contratti ad alto contenuto tecnologico non perde le caratteristiche tipiche dei contratti del contesto amministrativo (esercizio della funzione pubblica).

Il dibattito aperto in dottrina sul *genus* dello smart contract e, quindi, sull'automazione contrattuale, parte da osservazioni nate già da tempo su un altro piano cioè il tema dell'automazione provvedimentale. In questo ambito, il problema di fondo è l'inquadramento del rapporto fra algoritmo e provvedimento inteso come attuazione del potere pubblico per cui, secondo l'orientamento tradizionale, l'algoritmo può rappresentare oggetto della volontà amministrativa di avvalersi dello strumento tecnologico. I due fattori non vengono a coincidere in una stessa sostanza, ma rappresentano momenti diversi dell'attività amministrativa. In particolare, rileva che la base su cui si fonda la scelta della pubblica amministrazione di optare per soluzioni automatizzate del provvedimento, è il potere autoritativo a carattere discrezionale nella forma dell'auto-vincolo che la legge riconosce all'amministrazione (principio di legalità). Si tratta di una scelta unilaterale della pubblica amministrazione, che elabora l'algoritmo ed autoritativamente si impone sull'altra parte.

Questo punto si rivela cruciale per studiare parallelismi tra automazione provvedimentale e contrattuale in ambito pubblico. Infatti, la prima differenza tra i due sistemi è rappresentata proprio dal fatto che, come si è detto, il provvedimento è un atto amministrativo unilaterale con cui viene manifestata la volontà decisionale della pubblica amministrazione per la regolazione di un determinato fatto, mentre, il contratto, per sua natura, richiede il consenso di almeno due parti. Si è visto nel paragrafo precedente che, un contratto automatizzato in ambito privato nasce, fin dalla sua genesi, con l'imprinting informatico in quanto le parti esprimono in modo paritario la volontà di affidare i propri dati all'elaboratore elettronico per il confezionamento e l'esecuzione del contratto. La questione è come declinare questa procedura ai contratti pubblici, cioè entrare nell'essenza dell'incastro tra determinazione autoritativa e accordo tra le parti.

Alcune ipotesi, rilevate nel lavoro di Gallone del 2020, sembrano orientarsi verso due diverse prospettive. La prima è quella per cui se l'algoritmo, su cui si basano il contenuto e gli effetti del contratto, sono già dentro il "contenitore" di un regolamento, allora, si ritiene che questo accordo rientra nella disciplina dell'art 1374 c.c.; si tratta dell'ipotesi di integrazione del contratto tramite disciplina normativa di rango secondario. Se invece l'algoritmo è contenuto in un atto amministrativo non regolamentare, non si può fare riferimento all'art 1374 c.c. in quanto la legge non lo prevede. In questi casi, si potrebbe assimilare il provvedimento che contiene l'algoritmo ad una situazione in cui le condizioni generali del contratto vengono predisposte unilateralmente per regolare rapporti seriali per cui l'altra parte avrebbe dovuto conoscerle utilizzando l'ordinaria diligenza.

Si tratta comunque di temi che sono attualmente oggetto di approfondimento e riflessioni critiche sia della dottrina che della giurisprudenza poste entrambe dinanzi ad un continuo divenire della materia in esame. Gli studi sullo smart contract potranno rivelarsi ancora più articolati nei prossimi anni in base alle evoluzioni tecnologiche predominanti e alle prossime scelte del legislatore in merito all'indirizzo normativo integrato con lo spirito dell'Unione europea.

#### **4. I vantaggi dello smart contract nella pubblica amministrazione**

L'ipotesi dell'applicazione dello smart contract nella pubblica amministrazione ha suscitato diversi interessi perché i vantaggi che potrebbero derivare da questo nuovo approccio metodologico sono diversi.

L'idea innovativa del registro condiviso pone ab origine tutti i partecipanti alla trattativa sullo stesso piano e consente di trovare continuità tra la fase procedimentale e negoziale.

Per comprendere questo concetto, occorre fare una precisazione sull'attuale sistema dei contratti pubblici.

Il codice degli appalti prevede che la formazione della volontà contrattuale e la scelta del contraente, a differenza del settore privato, avvengono secondo un procedimento amministrativo a evidenza pubblica di tipo competitivo. In tal senso, si distinguono due fasi: la fase di formazione del vincolo contrattuale che è retta da regole di diritto pubblico secondo una sequenza procedimentale che si conclude con un provvedimento finale di aggiudicazione. Il codice dei contratti stabilisce all'art. 30 comma 8 che, ove non espressamente previsto, nelle procedure di affidamento si applicano le regole sul procedimento amministrativo della l. 290/1990. La fase di esecuzione del contratto, sempre secondo l'art. 30 comma 8 del codice degli appalti, segue lo schema del codice civile. In tal senso, vengono recepiti, in seno alla procedura pubblica, il principio generale di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1337 del codice civile).

In buona sostanza, il nostro ordinamento recependo le normative europee di apertura alla libera circolazione delle merci, promuove la pubblicità dei bandi di gara, la trasparenza e la par condicio fra i partecipanti. Tuttavia, in pratica, esistono varie difficoltà oggettive poste da un contesto economico-sociale non preparato ad accogliere automaticamente questi principi per cui il codice degli appalti ha dovuto predisporre una serie di regole che orientano le stazioni appaltanti nella difficile funzione dell'approvvigionamento dei beni e servizi necessari.

Per esempio, tra gli altri, il legislatore ha previsto la possibilità dell'accesso che consente di prendere visione della procedura della gara con: l'accesso "documentale o tradizionale" individuato dalla l. 241/90, Titolo V; poi con l'accesso "civico" indicato dall'art 5 comma 1 del d.lgs. 2013/33 e l'accesso "civico generalizzato" espresso dall'art 5 comma 2 del d.lgs. 2013/33, come modificato dal d.lgs. 97/2016. Dal punto di vista soggettivo, i soggetti che possono richiedere l'accesso si pongono in una visione ex post come eventuale esercizio del diritto di difesa e di conoscenza delle attività della pubblica amministrazione secondo la logica della partecipazione attiva avviata negli anni '90. Si tratta però di una visione frammentata della realtà, difficile da ricomporre unitariamente in tempi brevi, costosa, nonché sottoposta alla burocrazia amministrativa.

Si può affermare che, nonostante siano state introdotte diverse regole correttive, il sistema degli appalti pubblici in Italia rimane sempre in difficoltà nella reale attuazione del principio di trasparenza. Come premesso sopra, la possibilità di accesso condiviso alla rete blockchain, dall'inizio alla fine del processo di acquisizione per tutti i partecipanti secondo una dimensione orizzontale, potrebbe incidere sul crollo delle ultime barriere poste alla reperibilità dei dati, non solo per l'aggiudicatario, ma anche per i soggetti esclusi dall'aggiudicazione.

I vantaggi operativi di questo meccanismo possono essere di varia natura, come di seguito descritto in un elenco che non si ritiene esaustivo in quanto, ad ogni nuovo passo in avanti della tecnologia, possono emergere nuovi aspetti vantaggiosi per il contesto della pubblica amministrazione.

- Semplificazioni della procedura di acquisto di beni e servizi per la pubblica amministrazione.

Si potrebbe facilitare, ad esempio, il cosiddetto diritto di interpello ex art. 110 del d.lgs. n. 50/2016 per il subentro nel rapporto in caso di scioglimento anticipato del contratto e, quindi, poter vigilare sulla correttezza dell'adempimento in maniera diffusa da parte dei vari stakeholder. In tal senso, si potrebbe ottenere un incentivo alla competitività delle imprese e una spinta alla partecipazione attiva delle quote di piccole-medie imprese previste dalla legge spesso adombrate dalle grandi multinazionali che lasciano poco spazio alla libera concorrenza del mercato.

Altro tema di attualità è poi quello della rinegoziazione dei prezzi ex art 106 d.lgs. 50/2016 in quanto nelle gare di bacino oppure nelle procedure centralizzate presso una Centrale di Committenza, la pubblica amministrazione "capofila" approva i nuovi prezzi e li comunica agli altri enti aderenti. Spesso però questo meccanismo è lento e farraginoso poiché i canali tradizionali di comunicazione tra i vari stakeholder quali pec, e-mail, circolari ministeriali, decreti assessoriali, siti web aziendali non riescono in tempo reale a favorire l'aggiornamento dei prezzi in modo visibile a tutte gli enti interessati. Diverse disfunzioni possono generarsi a cascata, per esempio, nell'aggiornamento delle graduatorie dei lotti aggiudicati (ricerca del miglior offerente), in fase di rendicontazione contabile e fiscale a seguito del disallineamento tra importo ordinato e fatturato, nei flussi di dati ministeriali per il rimborso di eventuali spese, etc.

- Raccolta di dati da parte della pubblica amministrazione.

L'accesso integrato e simultaneo di tutti i partecipanti alla procedura di gara potrebbe consentire alla pubblica amministrazione di poter usufruire di strumenti per il rating degli operatori economici ex art 83 comma 10 del d.lgs. n. 50/2016. Di fatto,

questo processo è svolto da società esterne di consulenza cui viene dato accesso ai dati della pubblica amministrazione e che, spesso, secondo accordi contrattuali, restituisce in termini di rating, indici di performance e informazioni varie sugli operatori del mercato. Si profila il tema dei big data nell'adozione delle scelte amministrative, preso a cuore da Agenzia per l'Italia Digitale e avviato nell'Agenda per la digitalizzazione pubblica come esposto nei primi paragrafi.

- Riduzione dei fenomeni di maladministration.

Questo aspetto potrebbe risultare come naturale conseguenza della suddetta trasparenza ovvero nella possibilità di poter avere accesso condiviso a tutti i partecipanti della procedura prima, durante e dopo l'esecuzione del contratto.

Si potrebbe avere un'osservazione lineare e continuativa di tutto il processo ancorché libera ed immutabile che prende a prestito l'innovazione blockchain fino ad arrivare all'inibizione e prevenzione di comportamenti irregolari.

Il modello concettuale che può spiegare questo processo a livello socio-economico è la cosiddetta teoria dell'agenzia (Jensen & Meckling, 1976) che vede la contrapposizione tra principale e agente: in questo caso specifico, il principale è la pubblica amministrazione, l'agente è l'operatore economico. Per il soggetto pubblico-principale, gli obiettivi della trattativa sono 1) di procurare i beni necessari per la buona gestione dell'attività; 2) di "spuntare" il prezzo economicamente più vantaggioso, a parità di altre condizioni; 3) tentare di applicare i principi di economicità, efficacia ed efficienza. Di contro, per l'agente-impresa, l'obiettivo primario è quello di massimizzare il profitto con tutta una serie di possibili devianze comportamentali, rispetto a quanto pattuito nelle clausole del contratto, che possono riguardare diversi aspetti quali: il profilo della qualità dei prodotti, della conformità, della puntualità nella consegna, della scontistica e prezzi correnti, della fornitura dei servizi accessori e collaterali previsti a corredo del lotto aggiudicato.

Grazie all'automazione dell'algoritmo nella fase di formazione del contratto, le parti possono insieme pattuire l'esclusione di clausole poco chiare, in cui in genere si annidano fenomeni di maladministration e lasciare che sia lo stesso algoritmo a definire i contorni del contratto nel rispetto della legge e dei reciproci interessi delle parti. Ancora una volta, la possibilità di standardizzare il tessuto dei contratti, per via dell'automazione, potrebbe essere uno strumento per ridurre l'asimmetria informativa tra i partecipanti, in genere a sfavore del principale-soggetto pubblico, dato che le informazioni del mercato sono frammentate e richiedono un'attività di ricerca lunga e costosa. La risposta che la pubblica amministrazione può dare in termini di acquisizione dei beni e servizi, necessari al normale svolgimento delle sue funzioni, spesso non è allineata a soddisfare i reali bisogni in tempi ragionevoli. Le conseguenze sono disfunzioni interne nei processi amministrativi che abbassano il livello di qualità percepita dal cittadino nei confronti dello Stato specie in



settori di rilievo come la sanità, l'istruzione, la pubblica sicurezza. L'automazione contrattuale potrebbe quindi ridurre i tempi di formazione/esecuzione dei contratti e contenere le ipotesi di inadempienza.

Passando dalla trasparenza, alla standardizzazione si può arrivare alla prevedibilità dei contratti pubblici. Anche questo aspetto si ricollega ai precedenti sul tema del contrasto alla corruzione già a monte dell'inizio della procedura contrattuale. Sono diversi, in tal senso, i collegamenti che possono essere riscontrati con l'anticorruzione e con i meccanismi messi in atto dall'Agenzia Nazionale Anticorruzione per anticipare, prima del nascere, i fenomeni corruttivi.

In primo luogo, il livellamento dell'asimmetria informativa per tutti i partecipanti, abbassa il rischio di comportamenti opportunistici o di moral hazard, come visto sopra, che spesso si basano sulla carenza di informazioni e di controllo.

Si osserva che non mancano strumenti di anticorruzione, già avviati nel nostro sistema, nel caso della sanità, per esempio, l'Agenzia Nazionale Anticorruzione ha messo a punto i Percorsi attuativi di certificabilità dei bilanci e delle procedure aziendali.<sup>1</sup> L'idea di integrare i meccanismi già esistenti con l'automazione contrattuale potrebbe vedere realizzate procedure standardizzate e formattate secondo le esigenze richieste dalla singola amministrazione. L'effetto finale è di ridurre i rischi di frode amministrativo-contabile. L'algoritmo, per esempio, può controllare automaticamente l'equilibrio tra i fabbisogni della pubblica amministrazione espressi nei capitolati di gara e il rapporto qualità-prezzo dell'offerente in modo da evitare sovraccarichi amministrativi e manipolazioni di terze parti esterne al rapporto oppure fenomeni interni di corruzione allo stesso blocco di stakeholder ovvero portatori di interesse.

Queste osservazioni sembrano suggerire che, oltre al modello interpretativo della teoria dell'agenzia, vista prima, si può aggiungere a supporto la teoria degli stakeholder (Freeman, 1989). Questa preferisce impostare i rapporti sociali tra i partecipanti ad uno stesso contesto economico-sociale in modo circolare basandosi sulla condivisione di meta-valori ed interessi comuni invece di polarizzarli in parti contrapposte. Difatti, la blockchain è politicamente e strutturalmente decentralizzata perché nessuno dei partecipanti ha un controllo primario sui singoli nodi neanche il soggetto pubblico. Si verifica una redistribuzione di potere contrattuale orizzontale tra tutte le parti secondo un criterio di democrazia condivisa e di inclusione. Si interrompe la fase di intermediazione della pubblica amministrazione quale snodo focale del sistema attuale di procurement statale

---

1. D.M. 17 settembre 2012 definisce il percorso di certificabilità dei bilanci. Con il D.M. Salute 1/3/2013 – Definizione dei percorsi attuativi della certificabilità (Pac) – (di seguito D.M. Pac) pubblicato il 26/3/2013, ha preso avvio la prima fase del processo di avvicinamento alla “certificabilità” dei bilanci delle Aziende sanitarie pubbliche, della Gestione sanitaria accentrata e del Bilancio consolidato regionale.

che si immagina di dover reinterpretare alla luce di queste nuove realtà tecnologiche. In realtà, la redistribuzione sia del potere contrattuale che del flusso di informazioni e dati si basa su un nuovo concetto di fiducia dove il processo decisionale si realizza attraverso un meccanismo di costruzione del consenso distribuito tra tutti i soggetti partecipanti alla rete, compreso il soggetto pubblico. Lo smart contract si può immaginare in modo circolare e, dunque, si ha per la stessa pubblica amministrazione un ritorno favorevole perché, alla fine del processo condiviso, diversi fattori, quali informazioni, trasparenza, miglioramento di efficacia, efficienza, economicità, rientrano in circolo in modo vantaggioso. Si può affermare che lo smart contract si profila come un ecosistema tecnologico di impatto innovativo e sostenibile nel lungo periodo, secondo una logica open source, per la pubblica amministrazione.

### **Riflessioni conclusive**

Il percorso per l'attuazione dello smart contract nella pubblica amministrazione è ancora in divenire dato che il recepimento di questo istituto, avvenuto con la l. 12/2019, deve essere completato con le linee guida di Agenzia per l'Italia Digitale. Tuttavia, si intravedono diversi effetti positivi potenzialmente in accordo con il codice degli appalti. In buona sostanza, il nostro ordinamento, recependo le normative europee di apertura alla libera circolazione delle merci, promuove la pubblicità dei bandi di gara, la trasparenza e la par condicio fra i partecipanti. In pratica, esistono varie difficoltà oggettive poste da un contesto economico-sociale non preparato ad accogliere automaticamente questi principi. In particolare, si pone il problema della cosiddetta maladministration che il modello aperto dello smart contract potrebbe contribuire ad arginare. Grazie all'automazione dell'algoritmo nella fase di formazione del contratto, per esempio, le parti possono insieme pattuire l'esclusione di clausole poco chiare e lasciare che sia lo stesso algoritmo a definire i contorni del contratto nel rispetto della legge e dei reciproci interessi delle parti. La standardizzazione dei contratti, per via dell'automazione, potrebbe essere uno strumento per ridurre l'asimmetria informativa tra i partecipanti, in genere a sfavore della pubblica amministrazione, dato che le informazioni del mercato di beni e servizi sono frammentate e richiedono un'attività di ricerca lunga e costosa.

Fra i limiti che sono stati riscontrati sulla struttura della rete blockchain e, in particolare sullo smart contract, ha rilievo il tema della sicurezza e dell'identità delle parti che si riconduce alla modalità di trattamento dei dati personali e al diritto di protezione delle persone. In termini tecnici, la rete blockchain promuove la "pseudonimizzazione", ancorché pubblica, che impedisce il riconoscimento delle persone senza l'aggiunta di altre informazioni, ma non considera questi dati anonimi. Da una parte, questo consente una maggiore resistenza agli attacchi di cybercrime, dall'altro lato, emerge l'esigenza di individuare il soggetto nei confronti dei quali i partecipanti alla rete possano chiedere il rispetto della tutela dei loro dati. L'Italia, per esempio, con il d.lgs. 90/2017 in materia di

antiriciclaggio e contrasto al finanziamento a favore del terrorismo, ha già disciplinato il set dei controlli sull'identità indicando come soggetti obbligati i prestatori di servizi finanziari per l'utilizzo di moneta virtuale e limitando l'anonimato delle reti.

Questa osservazione pone l'interesse ad un possibile e successivo approfondimento sul tema della sicurezza e sulla tutela dei dati informatici, basato su fonti e modelli statistici, e sulle possibili soluzioni di governance delle reti blockchain individuate ed integrate a livello europeo.

**Riferimenti bibliografici**

- Borgonovi, E., Fattore, G., & Longom, F. (2009). *Management delle istituzioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Carroll, A. (1989). *Business & society: ethics & stakeholder management*. Southwestern Publishing House.
- Chiap, G., Ranalli, J., & Bianchi, R. (2019). *Blockchain. Tecnologia e applicazioni per il business*. Milano: Hoepli.
- De Filippi, P., & Wright, A. (2018). *Blockchain and Law. The role of Code*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fama, E., & Jensen, M. (1983). Agency Problems and Residual Claims. *Journal of Law & Economics*, 327.
- Finocchiaro, G. (2018). Il contratto nell'era dell'intelligenza artificiale. *Rivista trimestrale di diritto e Procedura Civile*.
- Freeman, R. (1984). *Strategic management. A stakeholder approach*. London: Pitman.
- Gallone, G. (2020). La pubblica amministrazione alla prova dell'automazione contrattuale. Note in tema di smart contracts. *Federalismi.it*, 20.
- Giuliano, M. (2018). La blockchain e gli smart contracts nell'innovazione del diritto nel terzo millennio. *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3.
- Macchia, M. (2021). Blockchain e pubblica amministrazione. *Federalismi.it*, 2.
- Matassa, M. (2021). Blockchain e pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive. *Istituzioni del federalismo*, 3.
- Neri, V. (2021). Diritto amministrativo e intelligenza artificiale un amore possibile. *Urbanistica e appalti*, 5.
- Racca, G. (2022). Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici. *Federalismi.it*, 15.
- Rigazio, S. (2021). Smart contracts e tecnologie basate su registri distribuiti nella legge 12/2019. *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2.
- Rinaldi, G. (2020). Meccanizzazione del contratto nel paradigma della blockchain, in Alpa, G. (Ed.), *Diritto e intelligenza artificiale*. Pisa: Pacini editore.
- Rossella C. (2006). *Commercio elettronico. La governance di Internet tra diritto statale, autodisciplina, soft law e lex mercatoria*. Milano: Giuffrè.
- Rubechini, P. (2021). Blockchain e pubblica amministrazione italiana: i primi passi di un cammino ancora lungo. *Giornale di diritto amministrativo*, 3.
- Russel, S., & Norvig, P. (2010). *Intelligenza artificiale. Un approccio moderno*. Milano: Pearson.
- Schumpeter, J. (2002). *Teoria dello sviluppo economico*. Milano: Etas.
- Stazi, A. (2019). *Automazione contrattuale e contratti intelligenti. Gli smart contracts nel diritto comparato*. Torino: Giappichelli.
- Szabo, N. (1997). Formalizzazione e protezione delle relazioni su reti pubbliche. *Primo lunedì*, 2, 9.
- AgID. Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2020.
- Mef (2020). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

**Close Up**



# **A model of Cultural Intelligence and Social Participation to Improve the Effectiveness of Public Policies in Italy**

*Un modello di intelligenza culturale e  
partecipazione sociale per migliorare  
l'efficacia delle politiche pubbliche in Italia*

---

*Cristiano Trindade De Angelis \**

## Abstract

*The Recovery Fund has been chosen by Europe to tackle the crisis caused by Covid-19 and the Italian Nrrp is the largest economic and administrative reform involving the Italian country. Why the management of the allocated European resources and the planned reforms should be successful given the past critical experiences (for example in the structural funds expenditure)? The governance of the Italian plan represents a unique novelty, not without points of criticism but certainly with a considerable impact. This article presents an analysis of the managerial aspects and elements that characterize this governance, the context in which the operating mechanism of the plan is carried out with particular reference to the management of the economic volume, the regulations planned, the relationship with the Public Administration and its reform. The study also shows a comparison of the governance models of other European countries, highlighting the innovative elements of the Italian model and the perspective of the management model.*

**Keywords:** *Cultural Intelligence, Knowledge Management, Organizational Intelligence, Popular Participation, Nrrp.*

## Introduction

**T**he reform of Public Administration – PA, contained in the National Recovery and Resilience Plan – Nrrp, was presented on April 24 of 2022 in the Council of Ministers. On the plate are 1.67 billion between Nrrp funds and structural funds divided along the three strands of reform: access (recruitment), good administration (simplifications and digitalization), and skills (profiles, careers, and training).

The first project component includes interventions for 1. digitization of PA; 2. modernization of PA.

Mr. Renato Brunetta, the Ministry of Public Administration, outlined the main regulatory reform actions related to public administrations, organizing them into four chapters, which encapsulate the axes on which the government program will move: 1. access; 2. good administration; 3. human capital; and 4. digitization.

It is the Government's intention to equip the Public Administration with the best skills and to encourage a rapid generational change that will bring it in line with the most advanced experiences gained in competitor countries. Reform access paths, abandoning the model of centralized competitions with sliding rankings and multi-year duration, which are compatible neither with the needs of administrations to recruit people quickly nor, above all, of people to see their expectations fulfilled, introduce ad hoc pathways designed to select the best graduates, the profiles with the highest qualifications (doctorates, etc.), as well as to facilitate, including through innovative mobility models, access by people working in the most qualified private sectors, in international organizations, in foreign universities or with public and private entities abroad.

The Nrrp sought to advance some good practices related to digital services, such as the PagoPA platform, Spid, the IO app, and the Amica Line, but also several regulatory innovations.

To this end, the PA needs to develop the full potential of the Simplification Agenda 2020-2023, which defines close collaboration with regions and business associations, sharing responsibilities and timetables for the implementation of simplification policies, which will now be updated in relation to the new programmatic guidelines and the Nrrp. In this, collaboration not only with all the ministries concerned, but also and especially with Parliament, regional and local governments, and stakeholders will be essential. The observations and findings that will come from the parliamentary committees will be essential to better focus on the interventions with respect to the country's needs.

Performance appraisal mechanisms will take on a crucial role in these processes – also in relation to the spread of remote work – and will have to be profoundly innovated to become a reward lever aimed at directing people's activities and commitment, taking up some institutions, which aim to value the contribution made by employees to processes of innovation, organizational revision, and improvement of the quality of services, both in economic terms and through access to highly specialized training courses.

The Nrrp was made without a policy of social participation and therefore without modern management tools, such as Knowledge Management and Organizational Intelligence, to improve the collection and application of collective intelligence.

It is also important to point out that the low level of cultural intelligence, including internally, led to the difficulty of negotiation between the local government of Toscana and Regio-Emilia to talk with the federal government in Rome on the importance of popular participation to improve the effectiveness of government projects and programs while increasing governance and governability.

Besides the lack of modern practices of management and the low level of cultural intelligence, it is paramount to emphasize the gap of time between the Proposal of Reform of Public Administration in 2022 (National Recovery and Resilience Plan – Nrrp) and the initiative of social participation in 2013 (Tuscany's Social Participation Policy – Tspp).

This article presents a theoretical model of Cultural Intelligence – CI, Governmental Intelligence – GI, and Social Participation – SP (Cigisp) to improve the effectiveness of public policies. This work concludes that the Cigisp model is useful to identify how learning by comparison with other values, beliefs, and assumptions (CI), and the use of KM-GI Practices, leads to a better quality of social participation.



The practices of knowledge creation (KM) and application (IG) are enhanced by the level of cultural intelligence, the intelligence of learning from other beliefs, values and assumptions, even within one's own country.

Obviously the current Public Administration Model, the New Public Management Model is not appropriate for the collaboration of society, in particular in programs between government and the private sector with direct impact on society. In these programs the collection and application of collective intelligence would lead to a better quality of work and a higher level of governance through the win-win relationship built between government and society.

## **1. A review of Tuscany's Regional Policy for Social Participation and the Manifesto for an Authentic Casa della Salute in Emilia-Romagna**

Community participation has been identified as a key component for strengthening democratic, people-centered primary health care (World Health Organization, 1978; Pan American Health Organization, 2019).

This work analyzes two great initiatives of Italy in social participation: in Tuscany and Emilia-Romagna.

Tuscany's Social Participation Policy – TspP is an initiative of the Regional Tuscany government. The implementation of the various parts of the policy is almost exclusively funded by the Regional Government although some projects may also receive funds from municipal governments and private companies. The realization of the TspP is entrusted to the Regional Authority for the Promotion of Participation, which owes its existence to Article 3 of Law 46/2013.

Under the umbrella of Tuscany's Social Participation Policy – TspP, at the regional level, the instrument of public debate (PD) was used on large infrastructure projects and training and awareness-raising actions for participatory and deliberative participatory and deliberative practices. At the local level, TspP acts through methodological support to small projects, mostly coordinated by municipal administrations.

Art. 72 of the TspP law states: "The law promotes the participation of citizens, residents and organized social subjects, in different forms: as an initiative autonomous of the "administration, as a free proactive contribution to regional initiatives, as an intervention in the formal stages of consultation, and as a contribution to the verification of the effects of regional policies".

By 2017, more than 170 local projects had been funded throughout Tuscany (APP, 2013; 2016).

According to Fonseca (2019) in 2016 and 2017 the first regional Pds took place regarding 1. the participatory process on the extension of Florence's airport 2. re-qualification of the port of Livorno and 3. gypsum waste in the Gavorrano region. However, despite being complex and relevant issues in Tuscan politics, none of the Pds managed to mobilize regional society as a whole, having been implemented with a predominantly local profile and with highly technical components.

Although the seminar addressed multiple methodologies, it is possible to notice three influences that have become central (although not exclusive) in the Tuscan journey: the methodology of 1. the electronic town meeting (ETM), of North American origin and suitable for the promotion of deliberative processes on a large scale (Bryan, 2003; Lukensmeyer, Goldman and Brigham, 2005); 2. the experience of institutionalized Pds at the national level in France, coordinated by the CNDP (Revel *et al.*, 2007); and 3. the methodology of deliberative samples, or juries of citizens, based on citizens chosen by lottery (Coote & Lenin, 2006).

While the last two modalities will have a significant impact on the content of the law and its first implementation, the implementation of the ETM was chosen not only for the future promotion of participatory and deliberative participatory and deliberative processes, but also to guide a participatory process around the construction of the participation law.

In general, ETM refers to a gathering of citizens in a locality (village, town) to discuss some political/economic/social issue(s) of vital concern to those in attendance (Becker, 2001).

This “metaprocess” (Lewanski, 2013) was considered the first “success” of the law, in that it was assessed as essential that a law on participation be constructed from a participatory process. The ETM was held on November 18, 2006, in the municipality of Marina di Carrara, and was attended by 408 people. The participants were divided into 48 groups and discussed the various proposals and the content that would be included in the law.

The process was well evaluated by its participants, who saw their contributions recognized in the final document of the law (Avventura Urbana, 2007; Florida, 2013a).

From the contributions of the proposals discussed in the ETM a law proposal was built, which was again discussed by 48 individuals who were present at the ETM, and then it went through a series of internal rites (legal and political) before it came into law on December 27, 2007 (Regional Law No. 69/2007).

Becker (2001) holds that a powerful way to transform representative democracy is to directly empower the whole society to develop the future of their civic journey together. This can be done by: (1) compelling elected representatives to do or not do what the

public wants them to do or not do; and (2) giving the public a means to bypass the representative system by voting directly on issues.

First, the very core of a comprehensive ETM must contain a randomly selected group of citizens that closely mirrors the population from which it is selected. This can best be done by replicating modern public opinion polling methods to select a sound scientific baseline of what any sample of people is comprised of (its demographics) and what it believes (like Televote) (Beck, 2002).

The isolation of Tuscany's Social Participation Policy – Tspss has to do with the effectiveness of the programs and projects it worked on. The effectiveness is related to the analysis of the results by the beneficiaries, the specific community (public target of the project). In other words, besides the problems of the collection of collective knowledge and the application of it (intelligence), there is no follow-up process that encompasses surveys and interviews to see what the opinion of society is about the results of the specific project that they were collaborating with.

In fact, if the government along with the public administration, which opens space for this participation, does not use modern management tools for collecting and transforming collective knowledge into intelligence, and also does not motivate and facilitate the debate, the whole process up to the formation and application of the policy is compromised. The old idea of using modern electronic communication technologies to increase citizen participation in governmental decision-making could not be criticized too much since it causes an avalanche of information that tends to hinder the decision-making process if Knowledge Management and Organizational Intelligence practices are not used.

Ciancaglini (2011) found in a case study in Emilia-Romagna region that community participation and empowerment are seen as fundamental for achieving equitable, people-centered primary health care. Emilia-Romagna region introduced the Casa della Salute aiming to foster comprehensive primary health care and support community participation (Ciancaglini, 2011).

The position paper “Manifesto for an Authentic Casa della Salute” of the Interregional Group “Casa della salute,” Fondazione Santa Clelia Barbieri & Fondazione Casa della Carità Milano postulated a stronger focus on community orientation and participation in the context of the Casa della Salute. The Manifesto stressed the importance of participation as a right and responsibility of citizenship and proposed a variety of strategies and instruments to promote it (e.g. social community pacts and community resource papers).

Finally, the relevance of community participation and empowerment for disease prevention and health promotion programmes in the Casa della Salute becomes visible through the presentations of various projects mentioned in the Regional Prevention Plans 2016-

2019 and in the implementation of the Regional Social and Healthcare Plan 2017/2019 (Regione Emilia-Romagna. Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare, Servizio Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica).

However, there is little evidence in the documents of starting-points or strategies to foster participation by hard-to-reach groups in the context of the Case della Salute. Considering the difficulty of involving those groups, policies should provide clear strategies to guide practical implementation.

The most important conclusion is that few policies recognize the relevance of participation by and empowerment of vulnerable groups. Their involvement is however important to address needs of all community members and health equity (Montesanti, Abelson & Lavis, 2016).

These two cases, along with the frustrations of the Italians during the social distance imposed by the Covid-19 restrictions and more recently the decision to reform the Public Administration, show the importance of social participation to improve the effectiveness of public policies. Given the fact that the electronic town meeting (ETM), used in the case of Toscana, brings difficulties to collect and apply collective knowledge, the suggestion of this work about the use of modern practices of Knowledge Management and Organizational Intelligence, in particular communities of practice, lessons learned, best practices and mentoring, is reasonable.

In regard to the mechanisms of popular participation, it is important to note three major challenges:

- creation of a culture of knowledge sharing within and outside the public administration for co-creation and implementation of policies, programs, projects, and activities;
- motivating and facilitating concise and organized expressions of views online;
- use of intelligent and expert tools/systems to transform information into knowledge (contextualization) and then into intelligence (application).

The recognition of the importance of active participation of citizens, the private sector, and public servants for the creation of new knowledge, as well as intelligent systems and experts to facilitate/guide the collection and analysis of this newly generated knowledge, should be the basis of a new model of public administration.

The government is motivated to open up spaces for popular participation due to the loss of political legitimacy and growing social demands.

The proliferation of these new forms of governance represents an adaptation of the political-administrative systems to the diversity, complexity, and dynamics of contemporary society.

The result is a society with a greater number of actors exerting influence and a greater number of interactions among the representatives of the various social interests.

However, the active policy of democratic reform must create an enabling environment and establish a set of rules, norms, and laws that can sustain participatory practices.

One of the most important barriers to transparency of the government and participation of the society is corruption. Therefore, in the next section, a study will be made that relates the reduction of corruption to democratic maturity.

This maturity is also related to the potential of society to organize itself to improve the quality of participation in specific projects, which is directly related to the motivation of the government to make room for collecting and applying collective knowledge.

## **2. Reducing corruption through democratic maturity**

Persson, Rothstein & Teorell (2013) define corruption as something akin to the abuse of public office for private gain. Corruption occurs when there is a deviation from the formal duties of a public office or employment for the purpose or intent of acquiring a private benefit (Nye, 1967).

Corruption may be more favored in countries with severe institutional deficiencies and poor governance indicators because it provides leeway to allow one to get past inefficient controls (Leff, 1964; Huntington, 1968; Acemoglu & Verdier, 1998). This is why corruption is more prevalent where institutional forms such as inefficient bureaucracy and weak legal and judicial systems are present (Mo, 2001).

Davis *et al.* (2016) report that one example of incentives generated by democratization is the increased use of media-based politics that amplifies campaign and public relations costs, creating pressures to raise the money legally or illegally.

Education about the organization of the democratic state and education about the rights of man, especially the civil rights that deal with man's own freedom, are two fundamental areas of civic education in schools to which more attention should be paid. These two subjects - the organization of the democratic state and human rights - must be part of a process of conscience formation for citizens, aimed at the acquisition of attitudes and habits that will underpin social responsibility, nurture civic initiative, and foster human

solidarity. Civic education cannot, therefore, be oriented solely as moral education - much less moralistic education - conceived as a process aimed exclusively at raising awareness and respect for behavioral norms and rules.

Klitgaard (1988) points out that corruption is likely to occur when there is a high degree of monopoly power with discretion and no transparency. The coupling of government inefficiency with a monopoly of knowledge and power creates a crisis of governance which, if left unaddressed, results in a crisis of governability.

The extent of the phenomenon of corruption facilitates its trivialization in society to a point where it is considered ubiquitous, and then the population no longer has any hope of seeing the corrupt removed from office and even arrested.

Corruption is regularly more complex to explain and treat the more widespread it is. Over time, corruption usually becomes institutionalized and configures a systemic type phenomenon that requires understanding its own logic relation (Gault, Galicia & Lepore, 2015). For example, Collier (2000), Mungiu-Pippidi (2006), and Kiernan (2006) argue that the risks of failure involved in anti-corruption efforts invoke a sense of cynicism among the population, further strengthening a special sense of being trapped in a corrupt game.

Rothstein and Uslaner (2005) point out that the failure to combat corruption is due to a poor definition of the problem. According to him, in a context where corruption is an expected behavior, control and punishment devices and systems are largely ineffective, since there will be no one with a real incentive to report the corrupt. Actors at the top of the system act according to rational expectations regarding the actions of their accomplices. For Bardhan (1997) corruption is a phenomenon that the greater its frequency, there is less incentive for others to act honestly.

Gault, Galicia & Lepore (2015) state that it is necessary to overcome the prevalent legal-political view, and to take anti-corruption measures from the legal approach, which is individual in nature and generates a demand and expectation of almost immediate punishment, to the transformation of institutions, values, and culture in the long term. They further call attention to the fact that Argentina's anti-corruption office (OAA, in its Spanish acronym) depends directly on the Executive Branch and, without being a decentralized and autarkic body, has never had, and still does not have, the capacity to interfere to punish corrupt agents.

Biekart (2015) maintains that the new Latin American democracies are characterized by the non-punishment of illicit presidential actions. It is a kind of delegative democracy caused by a deficit of horizontal accountability.

Gault, Galicia & Lepore (2015) show that the success of anti-corruption measures in Sin-

gapore, Hong Kong, and recently in Indonesia has been due to the high priority that the government gives to the idea of public interest. The focus on the public interest increases vertical accountability (control of government action by society) which directly impacts horizontal accountability (balances and mutual controls between state agencies).

The choice of the agent-principal paradigm in the fight against corruption, besides being ineffective, can cause tragedies, as happened to the Italian judge Giovanni Falcone, murdered by the Cosa Nostra in May 1992 because of his fight against the Mafia. Villoria, Van Ryzin, and Lavena (2013) warn that excessive emphasis on the role of magistrates in the fight against corruption can have unexpected consequences, as the Italian case shows. According to Vanucci (2009), the Italian case is indicative of a deeply rooted pessimism regarding the integrity of political and economic elites and reinforcement of the widespread tolerance of illegal practices.

According to the Oecd (2010), countries, with widespread corruption problems, that have implemented control mechanisms continue to suffer of the phenomenon of corruption, along with the relative costliness of the public machinery.

The literature presents several effects of corruption. Some researchers have found a significant relationship between public servants' feelings about internal politics and ethics and their job satisfaction (Ferris & Kacmar, 1992; Kacmar *et al.*, 1999; Witt, Andrews & Kacmar, 2000). Others find a positive relationship between trust in government and the public's satisfaction with the services they receive (Van de Walle & Bouckaert, 2003; Villoria, Van Ryzin & Lavena, 2013; Vigoda-Gadot & Yuval, 2003; Kurer, 2005).

For Vigoda-Gadot (2006) treating the citizen as a customer may decrease his satisfaction with the services provided as it decreases trust in the government. This may occur because the citizen is not part of the elaboration and execution of government programs and projects, but is simply a passive actor of government action.

Honlonkou (2003) found that the economies of the least corrupt countries are the least inflationary. In countries where the level of education is high, corrupt people tend to benefit less from ignorance in seeking bribes. Their studies also show that reduced corruption is associated with better overall development which is reflected in higher HDI (Honlonkou, 2003).

According to Nussbaum (2009) education increases equity and human rights. This same author clarifies that education is necessary to prepare citizens to participate effectively in our "open" political system if we are to preserve freedom and independence.

Personal freedom is good and should be guaranteed for all members of society, without discrimination of any kind. Would this statement - which refers to values such as political

freedom and equality - be characteristic only of modern Western societies? Is this an exclusive cultural trait of these societies, as some critics of human rights claim? Sen tries to answer negatively to these questions, giving reasons to believe that the value of individual freedom cannot be pointed out as the only element to give unity to Western culture. Sen (2000) reminds us that certain values typically associated with “Asian values”, such as order and discipline, were also highly cultivated by Western thinkers such as Plato and St. Augustine. Moreover, it is not true that the various Eastern systems of thought are incompatible in any relevant sense with a perspective that values freedom. In this regard, he cites several historical examples of Eastern rulers and thinkers (Confucius, Ashoka, Kautilya, Akbar, Alberuni, etc.), which illustrate and corroborate the thesis that “the valuing of freedom is not confined to a single culture, and (that) Western traditions are not the only ones that anticipate for us a freedom-based approach to the social” (Sen, 2000).

In turn, the spread of Western capitalist culture in today’s globalized world can undermine the foundations of certain traditional ways of life as well as radically change certain cultures. It is inevitable that the economic forces that drive globalization will affect different local and national communities in many ways. Economic transformations - driven mainly by the integration of domestic economies into international markets - will require the development of many capabilities in the population (for example, via education and training) in order for the fruits of eventual economic growth to be enjoyed by all. Where there are negative social impacts of the changes brought about by globalization - leading, for example, to unemployment and disruption of traditional forms of production - joint efforts may be needed to minimize these negative impacts. For example, a retraining policy for the labor force may be necessary, in addition to the creation and/or strengthening of a social protection network. However, the way a community will react to globalization is a collective decision that must be taken by the affected community, and by it alone. Only this community will be in a position to adequately weigh the costs and benefits brought about by the new ways of life brought about by globalization. The collective decision that will follow this “cost-benefit analysis” will require a rational examination of the available alternatives, which, in turn, will require “the ability of people to participate in public discussions on this matter” (Sen, 2000). In other words, it is necessary that the population as a whole has the necessary and sufficient capacities to decide collectively about the challenges of globalization in the freest, most conscious, informed, and rational way possible. These capacities include basic education, free information, and access to mechanisms of participation in public decisions (elections, plebiscites, referenda, etc.).

Finally, the extent, depth, and multifaceted nature of the cultural interrelationships that have long been established among the peoples of the Earth should not be underestimated. In fact, it is a myth to suppose that self-sufficient, fully autonomous cultures exist, and that, for this reason, they must be preserved as “pure”. This is not to deny the existence and the importance of national, regional, or local cultures, nor to deny that cultural domination can have harmful aspects to the “dominated” cultures. It is about recognizing the



importance of these intercultural influences, and this is the result of a human capacity to assimilate values, beliefs, assumptions and traditions from different people, places, and periods. Consequently, people from different cultures have the ability to share certain values and beliefs. According to Sen (2000), one of these universal values is that of freedom.

Corruption reduces the effectiveness and efficiency of public services (Rose-Ackerman, 1999), inflates transaction costs (Lambsdorff, 2002; Wei, 1997), generates distorted incentives (Ades & Di Tella, 1997), and weakens the rule of law (Tanzi, 1998).

Villoria, Van Ryzin & Lavena (2012) point out that corruption is also a cause for concern because of its broad social and political consequences, especially in that it can lead citizens to distrust government institutions, distrust each other, and be less willing to follow rules and obey laws.

Faced with so many negative effects, what would be the best strategy to fight corruption?

Persson, Rothstein & Teorell (2013) show that the experiences of successful transitions from corrupt to less corrupt systems, such as the cases of Sweden, Denmark, the United States, and more recently Hong Kong and Singapore show that a big push politically, economically, and in social institutions is really needed. Without any real political interest, as in the case of most countries with rampant corruption, anti-corruption reforms are doomed to fail.

For Persson, Rothstein & Teorell (2013) the most effective solution to control corruption is radical change in accountability agencies (greater power, autonomy, legitimacy, coordination, and breadth) and in social control mechanisms (popular participation in public policies and control of government actions).

From this literature review we can conclude that:

- We must move from the legal focus to cultural change in the nation through education and learning from other cultures;
- The less educated the population is, the greater the corruption and therefore the necessity to create programs to educate the mass of citizens;
- A push by the government to combat corruption within the public machine and between the public and private sectors is important, but the more educated and mature the society is, the less it needs this support.

From these three observations, some actions are necessary. One of the most important

is to highlight the great leaders with unshakeable character who serve as an example for radical cultural change. The actions of leaders can be important in promoting good behavior and an ethical culture within organizations. They can help ensure compliance with norms and standards of ethical behavior.

However, leaders must also be trained and monitored. The British experience in regulating ethical behavior can be seen as illustrative of international trends in ethical regulation. Far from being an integrity model, where individuals are trusted to regulate themselves, it is a compliance model, which uses formal rules and external agencies to regulate behavior. In 2000 two new bodies were created: one with a primary role in evaluating and investigating complaints, and the other as a disciplinary body to hear complaints and appeals.

Ethical regulation reflects the culture of a nation. Ethics is everyone's business, and so some social practices must be rethought in order to minimize threats to the harmony of living together.

What is interesting is that ethical reflection happens in parallel to the crisis of confidence and the consequent period of learning and cultural rupture that Italy is going through. It is also necessary to change the expectations of the agents and to provoke competition within the public sector in order to begin to create a development plan based on a forecasting model and a strategy that organizes priorities.

Education allows individuals to expand their cognitive horizons, to have access to important information, knowledge, and wisdom, to better understand the world and themselves, and to position themselves to face life's problems better equipped to solve them. Since freedom, according to Sen (2000), is both a means and an end of development, education is a privileged freedom in development. Education is so important that it can be said that being well-educated is an end in itself, given the practical inseparability between being well-educated and being free. This is why the deprivation of educational freedom is such a serious barrier to the development of a people, deserving the greatest and best efforts of society to remedy this deprivation.

First of all, it is paramount to work on the concept of development as freedom (Sen, 2000), highlighting the fundamental role of education, democracy, and transparency in public and private affairs as means for development.

Despite the fact that Italy has advanced in political freedoms and freedom of expression, as well as social rights, the greatest inhibitor of corruption, which are effective education and quality popular participation, has not yet been consolidated in the country. Obviously, before having access to government information, one must know how to deal with the avalanche of information, which is an increasing challenge in today's world, especially due to the well-known phenomenon of fake news.

Rodrigues, Camillo & Mattos (2014) maintain that currently science education is largely oriented towards what seems to be a positivist perspective, which reduces human beings - teachers, learners, and researchers - to passive and isolated individuals who construct knowledge by themselves.

Education about the organization of the democratic state and education about human rights, especially civil rights that deal with man's own freedom, are what should be given the most attention. These two subjects must be framed within the path of formation of each person's conscience with a view to the acquisition of attitudes and habits that will strengthen the responsibility of young students within society, nurture civic initiative, and foster human solidarity. Civic education cannot, therefore, be oriented only to moral education conceived as a process of raise awareness and respect for behavioral norms and rules.

We should not consider citizenship as a historically linear process, perhaps accumulative or in stages according to the Hegelian evolutionary logic of human development. To consider citizenship in particular terms of moral evolutionary stages of development is, first of all, a reductionist interpretation of the moral sense of a socially constructive subject and, secondly, to circumscribe citizenship to Westernized processes and logic (notably from the Marshallian strand of civil, political, and social rights historically grounded in England). At the same time, considering citizenship in particular terms of the universal logic of Kantian morality may present difficulties in understanding the subject of justice challenged in the issue, since it disregards sociopolitical and institutional elements of democratic development. However, at this point, between the linear reductionist logic and the universal expansionist one, we can draw elements from both processes that allow us to consider citizenship from a concrete and material analytical perspective.

First, citizenship is not a hermetically closed or linear process in history. Thus, we see it as crossed by disputes both materially and immaterially, in historically situated moral progress and regress, and in individual and collective meanings - therefore, linearity is a process that, when assumed in terms of citizenship, raises fragility. Second, this linear sense takes us from the evolutionary moral point of view, as if we could say that citizenship transposes evolutionary moral accumulations in stages of development. Here Marshall's notion taken to its apex must be refuted. Finally, Kantian logic is able to explain a cosmopolitan basis but one that to some extent predefines us when considering the local and territorial perspectives and territorial processes of citizens. Here, the notion of the subject of justice in terms of parity of participation in the logic of global justice in Nancy Fraser (2009) seems to us more adequate.

According to Ferrarezzi *et al.* (2012), all the characteristics of the sharing culture are related to information with a humanistic focus; and are associated with autonomy in decision-making, sharing of experiences, flexibility, and freedom of action.

Amartya Sen's (2010) view of development is called the "development as freedom approach" or "capability approach". For this Indian author, development is linked to the expansion of human capabilities and freedoms in a process in which personal choices to live life to the full are expanded. This implies that good public action not only distributes goods to passive recipients but also expands people's choices and promotes their capabilities, including the ability to choose. A quality education system, balanced in its scientific and humanistic segments - which includes education for citizenship, along the lines mentioned above - is fundamental in promoting the necessary conditions for citizens, which Sen (2000) talks about.

Some cultures do not have the habit of reading and the culture intelligence makes all difference in the learning process with other ways of thinking and acting.

### **3 Cultural intelligence to learn by comparison internally and externally**

Cultural Intelligence, unlike emotional intelligence, considers cultural context, and therefore focuses on collaboration, and on internal and external participation to learn from other values, beliefs, assumptions, and traditions.

Cultural intelligence refers to a general set of capabilities with relevance to situations characterized by cultural diversity. Emotional Intelligence therefore differs from Cultural Intelligence because it focuses on the general ability to perceive and manage emotions without regard to cultural context (Ang *et al.*, 2007).

Bucher (2007) concludes that Cultural Intelligence is about awareness of our values and those of others, and the relationships between people's values, behaviors, and cultural backgrounds, and Rockstuhl *et al.* (2011) contend that theory and research suggest that Cultural Intelligence facilitates expressive bonding and show the value of Cultural Intelligence as a critical leadership competency in today's globalized world.

Cultural Intelligence refers to a general set of abilities with relevance to situations characterized by cultural diversity. Emotional Intelligence, therefore, differs from Cultural Intelligence because it focuses on the general ability to perceive and manage emotions without regard to cultural context (Ang *et al.*, 2007).

Theoretical arguments suggest that senior executives who are more culturally intelligent are better able to scan their environments for relevant and accurate information and use this higher-quality information to make better decisions and take better-calculated risks (Ang *et al.*, 2007).

One reason that CI increases job performance is that it results in better judgment and decision-making. An important cognitive outcome is cultural judgment and decision-making, which refers to the quality of decisions regarding intercultural interactions (Ang *et al.*, 2007).

Based on these definitions, the importance of the development of Cultural Intelligence in the public sector to open space and have more capacity to listen to society and also to other governments with similar initiatives of social participation and public administration reform is clear. Cultural Intelligence can be developed, for example, through academic exchange programs, giving the opportunities for society to reach some level of cultural intelligence and therefore be able to participate with relevant knowledge in different public projects and programs. It is also possible to develop cultural intelligence through exchange of positions among civil servants from different parts of Italy or even with other countries. In practical terms, a civil servant involved in collecting public opinion to improve the effectiveness of the project of the re-qualification of the port of Livorno can change position, for a short period of time, with a civil servant responsible for the same thing in the Casa della Salute in the region of Emilia-Romagna. In another opportunity, civil servants involved in social participation in different countries with good relationships can exchange positions as well.

#### **4. The integration of Knowledge Management and Governmental Intelligence Practices to improve the collection and application of collective intelligence**

Bali, Wickramasinghe & Lehaney (2009) define Knowledge Management – KM as a set of tools, techniques, tactics, and technologies designed to leverage the intangible assets of the organization by extracting data, pertinent information, and relevant knowledge to facilitate decision making. Knowledge Management is a set of practices aimed at the interaction between tacit and explicit knowledge to acquire and create new competencies (knowledge + skills + attitudes) to enable an organization to act intelligently (transform complexity into meaningful simplicity) in different environments (De Angelis, 2016a).

For this work, by virtue of having the focus on the quality of social participation to increase the effectiveness of government projects, the suggested practices are collecting lessons learned both internally and externally and the best practices that involve co-production of public policies and, in particular, organizing, creating and applying the collective knowledge in Communities of Practice – CoPs.

Three elements characterize a CoP: domain, community, and practice.

- **Domain.** A CoP presents an identity defined by a shared set of interests. It has committed members who hold a shared competence, learn from each other, stand out and

are valued for this collective competence. They are not just a club of friends;

- **Community.** Joining a CoP involves participating in and discussing joint activities, mutual help, and sharing information among members because of interest in the domain. To maintain this, in CoPs, relationships are built that allow members to learn from each other, even if they do not work together daily;
- **Practice** is characteristic of a CoP because in it its members are practitioners and share experiences, stories, tools, and ways of solving problems, that is, they develop a shared practice (Wenger, 2002).

Adherence to the informal social interaction environment and collective engagement of CoPs are important to build and transmit knowledge and promote situated (anchored) group learning in practice (Nicolini, Gherardi & Yanow, 2003).

The great thing about Communities of Practice – CoPs is the involvement in and understanding of joint activities, mutual help and mutual growth. Obviously, sharing information and knowledge (contextualized information) among members depends on the interest they must have in the subject matter. To join a CoP it is important to have access to an explanatory primer about the public-private project that is being discussed and a questionnaire about the main points (agenda items) to be worked on within the CoPs, separated by theme.

Staying in the CoPs depends on building relationships that allow members to learn from each other, even if they don't work together daily. Only then the group's reflexivity, learning, and social competence are collectively extended, and it can then be considered a Community of Practice – CoP.

Choo (2002) defines OI as a continuous cycle of activities that include sensing the environment, developing insights, and creating meaning through interpretation, using the memory of past experience to act on the developed interpretations. OI refers to a process of turning data into knowledge and knowledge into action for organizational gain (Cronquist, 2011).

De Angelis (2016b) considers OI as the ability of an organization to adapt and to learn and change in response to environmental conditions through the use of relevant knowledge.

The Organizational Intelligence – OI – practices are used to improve the interpretation and synthesis of the knowledge generated: expert analysis, intelligent systems and advanced techniques such as competitive hypotheses and modeling using structural equa-

tions. Organizational Intelligence tools combine a mix of socio-technical elements from (a) subjective assessments of an online discussion led by facilitators and subject matter experts with (b) real-time feedback from data mining and semantic analysis of the online discussion. OI tools contribute to deep structural changes and transformations in the social climate, the collaborative culture and the role of internal collective intelligence (Chauvel *et al.*, 2011). The idea behind OI tools is to transform crowdsourcing models that apply the “wisdom of crowds” to the “wisdom of experts” to solve complex problems.

Staskeviciute & Ciutiene (2008) point out that in the scientific literature it is possible to find different concepts of Organizational Intelligence, but they are all constrained by the same characteristic: the organization’s ability to adapt to the environment and to Knowledge Management.

Despite the intuitive appeal that the concepts of KM and OI are complementary and interdependent, this relationship has received relatively little attention in the literature. For Halal and Kull (1998), Organizational Intelligence is a function of five cognitive subsystems: organizational structure; organizational culture; stakeholder relationships; strategic processes; and KM. Liebowitz (2001) emphasizes that active knowledge management is critical to enable organizational performance improvement, problem-solving, and decision-making.

Based on these perspectives, one can conclude that KM provides methods for identifying, storing, sharing, and creating knowledge, while OI integrates, analyzes, and interprets this knowledge for decision-making and problem-solving.

Similar to the juxtaposition between Knowledge Management and Organizational Intelligence, OI and Governmental Intelligence – GI share common roots. The study of OI in the political arena is known as GI.

Despite such a shared intellectual and practical heritage, work in Organizational Intelligence and Governmental Intelligence has developed in separation, with surprisingly little interaction. It is only recently that organizational strategy scholars have started to engage more substantially with Governmental Intelligence literature (Munro, 2010; Kornberger, 2013; Mackay & Zundel, 2017; Kornberger & Engberg-Pedersen, 2019).

Kornberger & Vaara (2021), by elaborating on the intersections of organizational and governmental intelligence research, seek to open up avenues for further dialogue between governmental and organizational intelligence.

Governmental Intelligence has a long tradition of thinking through strategy as engagement and therefore this body of literature has helped us to capture aspects of strategy

work that are difficult to conceptualize – or even accept – in our conventional thinking about Organizational Intelligence.

Notably, practices of engagement are not necessarily competitive – they can also be collaborative or co-operative: what engagement practices share is a focus on influencing external actors and their intentions, decisions and actions with the aim that they either join one's own designs, give up their own agendas, or change their course of action.

Engagement has a great intersection with wisdom, which is even higher than intelligence, in this case, governmental intelligence.

According to McKee & Barber (1999), wisdom is “hard won from engagement with life” and therefore gained through experience. Experiences calling for the application of wisdom and contributing to its generation are said to include responses to fundamental life issues (Smith & Baltes, 1990), confronting challenging situations (Smith & Baltes, 1990), facing uncertainty (Brugman, 2000), etc.

According to Elangovan & Suddaby (2020) wisdom is a way of approaching the world and acting in it through a holistic orientation in making judgments in complex and ambiguous situations.

Houck & Gamette (2019) consider wisdom an elevated understanding where “understanding” is an appreciation of ‘why’: Wisdom can increase effectiveness, adding value through judgment (“the right thing to do”). Wisdom uses knowledge for the benefit of the larger purpose, the greater good.

This conclusion, along with the capacity to create strong ties, is a clear demonstration of wisdom.

Sharing knowledge and power, opening the decision-making process, and fostering new relationships and partnerships are the foundation of Governmental Intelligence.

The elements of intelligence are prediction, strategy and action (Rothberg & Erickson, 2004). Therefore, strategy is not an action or behavior, but an effect of the prediction made.

Strategy is an effect, a relation between a specific action and the fulfillment of a purpose or a goal. The locus of strategy is the bridge, linking tactics with policy through effect (Kornberger & Vaara, 2021).

Tactics sharpens Government Intelligence's focus on hybrid and disruptive environments: it broadens its structural anchor points to harness distributed cognition, collective intelligence and decentralized collective action.



Besides this important balance between creation (KM) and application of knowledge (GI), and of course better conditions for it (CI), it is fundamental to understand how to construct this collective action (shared governance), topic of the next section.

## **5. Shared Governance and the New Public Service (NPS)**

Shared governance changes the current situation of community dependence on the government to an ideal situation of co-responsibility and citizenship in developing actions to improve the community's living conditions and provide greater effectiveness of public policies.

This social innovation would be a great solution for building a more educated populace capable of solving their own problems. This kind of innovation is a new way of thinking of and creating public policies, from testing of new participatory institutional arrangements and integration with decentralization assumptions, to social control and participation of civil society and companies in searching for social capital, the unifying element of contemporary society.

Moreover, civic engagement has huge transformation potential in the development of people as human beings. Among the results of the collaborative process are human development, social benefit and the effectiveness of actions.

The federal government could create and fund a Center for Research in Social Innovation to change the way social programs are designed and evaluated. The Social Fund would consist of public money, as well as private and philanthropic investment for the selected ideas of social entrepreneurs in order to help lift people out of poverty, particularly emphasizing personal responsibility. The government would reward the truly useful innovations to reduce social inequality.

One example is the Bank for Social Innovation created in Lisbon, Portugal. This bank brings together 27 institutions, organizations and public and private companies that invest their assets in promoting social innovation. Among others, one of the initiatives of this bank is to promote innovative models and plans of shared governance, encouraging citizens to participate and cooperate actively in setting up innovative and sustainable solutions to the problems, needs and challenges of society.

As part of this initiative, a Social Innovation Fund (SIF) was created to leverage and support Social Innovation and Entrepreneurship Initiatives (IIES) that develop innovative, impactful, and sustainable responses to solve societal problems.

In both FIS CREDIT and FIS CAPITAL, funding or investment proposals will only be

eligible if the projects that the organizations or companies intend to develop are recognized as Social Innovation and Entrepreneurship Initiatives (IIES). This recognition is made by the Portugal Social Innovation initiative, through the issuance of a favorable opinion that must be included in the application files to FIS.

The adoption of procedures to involve citizens in government seeks greater legitimacy and support for the actions, as well as additional knowledge that the government does not have to give answers to the growing social demands. Public organizations are not designed or structured to deal with the complexity of the contemporary world (Bourgon, 2009). It is therefore essential to create mechanisms to capture the collective knowledge, and to prepare experts and facilitators to transform the relevant knowledge into practical intelligence.

Sharing knowledge and power, opening the decision-making process and fostering new relationships and partnerships are the foundation of governmental intelligence.

The challenge of coordinating so many actors, organizations, interests, alternatives, political projects and decisions is enormous for the rulers (Ferrarezi & Oliveira, 2011), because increasingly governments need to work with more actors, sharing responsibilities, risks and power to achieve results.

Effective consultation of stakeholders in the formulation and implementation of public policies is more important than the power of the project's leaders, because only with their collective intelligence is it possible to reconcile efficiency (minimizing costs) with effectiveness (maximizing positive and sustainable results).

Collective intelligence guides project implementation, spending minimal resources (efficiency) and getting more effective results by verifying the need and opportunity for an action (ex/ante) and the extent that the result generates sustainable profit to the population (ex/post).

The connection between planning and participation seems intuitive, as adequate knowledge about the problems to be faced (diagnosis) and the definition of corrective strategies and viable paths (proposition) tend to be better produced when the different actors involved in such problems take part in the process, providing information and knowledge from their different perspectives.

The proliferation of new forms of governance is an adaptation of political administrative systems to the diversity, complexity and dynamics of contemporary society. The result is a society with a greater number of actors exerting influence and with a greater number of interactions between representatives of the various social interests.

Popular participation may be the constitutive element of a renewed notion of sustainable

development. According to Sen (2000) the development of a society can be measured by the freedoms that its members enjoy. One of the roles of freedom relates to the condition of an individual to carry out development, the implementation of which would result in the person's ability to influence and participate in social issues (Sen, 2000).

According to Frey (2004), the collaborative process is founded on a tripod of actions in the areas of (1) mobilization, (2) awareness/participation and (3) the development of community projects and activities in order to give effect to the principles of empowerment, safety and participation.

The government's active policy must create a favorable environment and establish a set of rules, norms and laws capable of giving sustainability to participatory practices, and tools to apply the knowledge generated after a review process.

Scherer-Warren (2012) points out that public policy conferences are potential spaces of collective intelligence, in which state and society are mobilized to evaluate policies and practices and produce guidelines and proposals to be incorporated into the government agenda. They are also contexts for the development of networks and the participation of civil society in new forms of governance.

On the side of the government, there is the myth that society is not prepared to participate as a protagonist of public policy, because much of the government sees society as an element that complicates decision-making when they do not understand the problem context or when faced with political interests.

In building policies for popular participation it is paramount to point out three major challenges:

- creating a knowledge-sharing culture within and outside the public administration for co-creation and implementation of policies, programs, projects, and activities;
- encouraging and facilitating concise and well-organized expression in online discussion;
- the use of tools / intelligent systems and experts to transform information into knowledge (context) and then into intelligence (application). Recognition of the importance of active participation on the part of citizens, the private sector and civil servants for the creation of new knowledge, as well as intelligent systems and experts to facilitate / guide the collaboration and analyze this new knowledge generated should be the basis of a new governance model.

The challenges for the advancement of shared governance are:

- To identify, systematize and reflect on the disastrous results of centralized government and sensitize the government and public servants to the importance and dynamics of shared governance.
- To create a governance model which is characterized by the involvement of government, private companies and civil society in decisions.
- To create governance networks separated by topics with the participation of the agents involved in the preparation and execution of public policies.
- Participation of public officials responsible for the programs under discussion as facilitators and motivators of the construction of the collective knowledge.
- To institutionalize the practice of long-term planning (how to do) and management (how to analyze and improve), from the development of a strategy (what to do and why to do it).
- To continue the good projects and programs, regardless of the management of the time.
- To encourage the engagement of citizens in the development and implementation of public policies.
- To allow people to access the mechanisms of popular participation and social control in a relatively egalitarian way.
- Intensive use of new information and communication technologies without ever removing the focus on the improvement and training of civil servants.
- Shared governance brings new knowledge to the decision-making process, potentially increasing the effectiveness of government action in terms of social innovation.
- The assumptions of social innovation, decentralization, social control and social participation are dependent on the creation by the government of modern tools for the collection and application of collective knowledge.

The actual model of Public Administration ends up generating an avalanche of information, underestimation of human capital, difficulty in utilizing collective knowledge, lack of effective results and loss of focus. In fact, public organizations go through a phase of

“technological enthusiasm”.

Denhardt & Denhardt (2003) argue that in the New Public Service (NPS) model values such as efficiency and productivity cannot be lost, but must be placed in the broader context of democracy, community and public interest. The public interest is best served by public servants and citizens committed to making important contributions to society.

We need a renewed sense of community and it is government that can play an important and fundamental role in this, by facilitating and supporting relationships between citizens and their communities through cooperatives, for example.

Therefore, the pragmatic focus of administrative reform is to build formal and informal institutions that induce agents to engage in cooperative behaviors.

The NPS is determined by the substitution of technical efficiency and market purposes with the practice of co-production of policies.

According to Denhardt (2007), the basic principles of the NPS model are to:

- serve citizens, not consumers: as public service is seen as an extension of citizenship, both government and citizens need to abandon short-term interests, assuming collaborative roles in building an educated and mature civil society.
- Pursue public interests: in the NPS the administrator is merely the arbiter of the public interest.
- Give more value to citizenship and public service than to entrepreneurial vision: public administrators work within complex political networks and their work must involve citizens in the development of public policies, which shapes politics and builds citizenship.
- Think strategically and act democratically: policies and processes must be developed through collaborative processes, so that citizens can be involved in the public policy-making process rather than seeking only to satisfy their short-term demands.
- Recognize that accountability is not simple: accountability in public service is what comprises the balance between rules and responsibilities that presupposes moral issues, public law and public interest. Thus, public administrators must correspond to the norms, values and preferences of the complex system of shared public governance.
- Serve rather than lead: officials must use values-based leadership to help citizens articulate and satisfy their shared interests. They must share power and lead with

commitment, integrity, respect and empowerment.

- Value people, not just productivity: public organizations have a better chance of being successful if they operate through collaborative processes and shared leadership based on respect for people. Respect for people is acquired from the very socialization provided by shared governance and the consequent search for effectiveness from the point of view of the beneficiary of public projects.

The adoption of NPM requires intense dialogue between all levels of an organization but will only occur if fostered by leaders through knowledge Management practices, in particular mentoring, lessons learned and communities of practice in searching for common language and mutual adjustment and growth.

Some strategies to reach common language and mutual growth are:

- Creating sub-groups with different leaders that work on the same problem and share the solutions with all groups, facilitating critical appraisal.
- Inviting external experts to observe and intervene in discussions.

The New Public Service – NPS (Denhardt & Denhardt, 2003) is a good structure in between government and society and motivates the private sector to change towards this collaborative model in order reach the target (society).

However, the NPS model does not present the relationship among culture, knowledge and intelligence. The NPS model could also incorporate practices do Knowledge Management and Governmental Intelligence to transform collaboration into effectiveness of government' s projects and programs.

## **6. A model of Cultural Intelligence, Social Participation and Governmental Intelligence with the support of KM and NPS**

The literature review above explained the definitions and applications of all the constructs involved in the research model proposed in this manuscript.

Participation and social control are the main elements of a government shared between state and society in order to improve the effectiveness of public policies. Shared governance generates relevant knowledge and the government should organize, transfer and use that contribution. The collective knowledge has the potential to change the values, beliefs and assumptions of public actors, especially when added to learning from other countries and cultures.

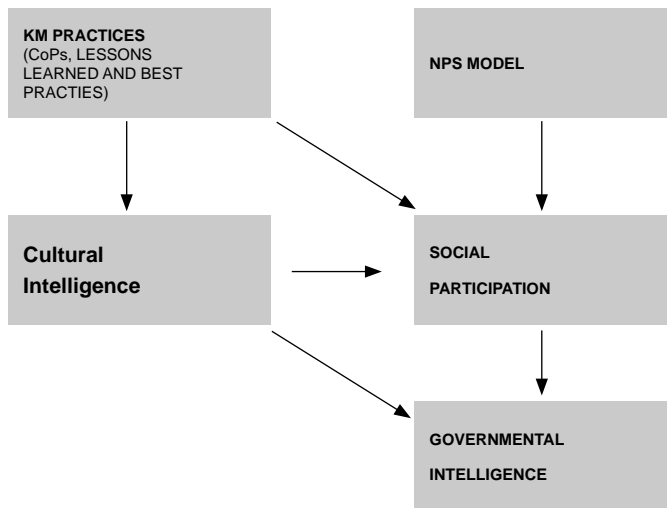
As seen in the previous section, shared governance between government and society is the main element of the New Public Service model. However, the Italian government, like many other governments, has difficulty in collecting the collective knowledge and transforming it into collective intelligence, that is, applying it to its projects and programs in which the target audience is society, improving effectiveness and at the same time governance, with support from society.

Obviously, an organized society can contribute better, according to the theme that is proposed for collaboration, but what cannot be accepted are governmental portals that look more like shopping malls for paying taxes and fees.

The communities of practice, one of the tools of Knowledge Management, serve exactly to collect and organize, in topics/projects/programs, the conversation between government and society. However, the motivation and analysis of this discussion should be done by experts in the themes discussed within the communities in order to avoid an avalanche of information to the decision maker. This analysis is a tool of Organizational Intelligence.

At this point we realize the importance of developing cultural intelligence, not only internally among different cultures within Italy itself, but also with other countries, in order to know how to work with the different opinions, backgrounds, and even races, since 10% of the Italian population are immigrants or refugees from Africa. Cultural intelligence is precisely the model used in Germany for young people to enter university with a certain level of maturity in order to start companies, a fact that can be observed for example in Sao Paulo, Brazil, where the German immigration after the Second World War led to the creation of 1100 German companies. This model was developed in an attempt to change the image of Germany after the two wars and to rebuild the country after the defeats. More recently China has imitated this model and sent thousands of selected students and public and private employees to do master courses and doctorates abroad with return contracts, besides linking several institutions, notably from France and England, with their post-graduate programs in China.

Fig. 1 shows the model of Cultural Intelligence – CI, Governmental Intelligence – GI and Social Participation – SP (Cigisp) to improve the effectiveness of public policies.

**Fig. 1** The CIGISP model (source: own elaboration).

The Cigisp model explains the relationship between Knowledge Management, Cultural Intelligence - CI, Governmental Intelligence - GI and Social Participation - SP (Cigisp).

It is clear that better knowledge creation and organization (KM) has a strong impact on how we learn from other cultures and build resilience (CI).

No doubt the new knowledge created from selected KM practices, in particular the knowledge of organized civil society, together with this learning by comparison, helps a lot in social participation.

However, the model of public administration must also be changed, so it is also important to observe the impact of the participatory model (NSP), in place of the current model (the NPM), is of paramount importance to reduce corruption and competition and increase collaboration and effectiveness.

This study uses the methodology of Triangulation to demonstrate the relationship among the constructs.

Triangulation is a method used to increase the credibility and validity of research findings (Cohen et al., 2000).

It also helps refute hypotheses where one dataset invalidates a supposition generated by another. It can assist the confirming of a hypothesis where one set of findings confirms another set (Noble & Heale, 2019). Finally, triangulation can help explain the results of a study (Carvalho & White, 1997).

Central to triangulation is the notion that methods leading to the same results give more confidence in the research findings (Rothbauer, 2008).



Several authors demonstrate the impact, or better, the support of KM (creation, organization and sharing of knowledge) on 1. Culture Intelligence (learning by comparison with other cultures) and 2. social participation (contribution of the society to public projects and programs).

**Knowledge Management and Cultural Intelligence.** According to Ang *et al.* (2017), people with a high level of Cultural Intelligence are able to scan the environment for relevant and accurate information and use this higher quality information contextualized (knowledge) to make better decisions, and take better calculated risks (intelligence).

**Knowledge Management and Social Participation.** Davel & Silva (2017) found that by engaging in learning contexts, people engage in dialogue, negotiate meanings based on their professional and everyday experiences, energize their individual reflection processes, and contribute to the reflection of others. Thus, group reflexivity, learning, and social competence are collectively extended, and may constitute communities of practice (CoPs) in organizations (Davel & Silva, 2007).

In this case study (the reform of Public Administration in Italy), the practices of KM, in particular CoPs, best practices and lessons learned, can help the National Recovery and Resilience Plan –Nrrp, in all the four areas: 1. access; 2. good administration; 3. human capital; and 4. digitization.

In times of remote work, the groups of discussion (CoPs) create possibilities for collaboration of all on different topics of public administration. All the groups/communities, however, should be monitored, motivated and analyzed by experts, who are also responsible for delivering the results of these debates to the decision makers (practice of OI).

The NPS model enriches social participation through opening space for it. Other researchers support this conclusion.

**New Public Service and Social Participation.** According to Denhardt (2007) under the NPS model the public sector gives more value to citizenship and public service than to entrepreneurial vision: public administrators work within complex political networks and their work must involve citizens in the development of public policies, which shapes politics and builds citizenship.

Cultural Intelligence is the key tool to reach maturity through getting involved with different values, beliefs and assumptions and learning by comparison with other cultures. Cultural Intelligence – CI impacts Social Participation – SP, in particular when civil society learns with more collaborative citizens. CI also impacts Governmental Intelligence – GI at the time that the government along with the public administration realize the necessity of qualified and organized social participation to reach higher levels of effectiveness, which shows the impact, or better, the contribution of SP in improving GI.

Scholars have studied these relationships.

**Cultural Intelligence and Social Participation.** Bucher (2007) concludes that CI is about awareness of our values and those of others, and the relationships between people's values, behaviors, and cultural backgrounds.

It is paramount to highlight that De Vita (2001), Kennedy (2002) and Tweed & Ledman (2002) suggested that by influencing the way individuals perceive, organize and process information, the way they communicate with others and the way they understand, organize and generate knowledge and solve problems, culture is inextricably related to learning approaches and preferences.

**Cultural Intelligence and Governmental Intelligence.** Rockstuhl *et al.* (2011) contend that theory and research suggest that CI facilitates expressive bonding and shows the value of Cultural Intelligence as a critical leadership competency in today's globalized world.

In the same sense, Akgun *et al.* (2007) argue that OI, that is GI in the macro level. Is an everyday activity that is cognitively distributed and demonstrated by people's behavior, their culture and their organizational routines.

**Social Participation and Governmental Intelligence.** Tapscott *et al.* (2008) emphasize that we are in an era in which power, the government's authority, and the legitimacy of public policies will become even more dependent on interactive democracy. Therefore, public value is no longer provided only by the government but also by collaboration.

The Cigisp model shows that collective knowledge from social participation generates a new awareness in relation to the supremacy of the public interest.

Sharing governance among government, society, the market and other countries is paramount to improving the effectiveness of public projects.

The model provides the foundation to develop corporate social responsibility by the exchange of knowledge and experience, which is potentially intelligence.

The objective of this model is to provide a strategy for improving the quality of social participation by opening the process of creation of knowledge and decision-making. The internal actors should also go through a process of learning with other cultures, which is fundamental in an increasingly globalized and complex world.

It is clear when analyzing the Cigisp model that KM practices facilitate both the collection of learning by comparison with other cultures (cultural intelligence), and the social participation itself (organizing and creating collective knowledge), which also receives the direct contribution of cultural intelligence.

It is important to note that all this is greatly facilitated by the NPS model, which seeks exactly this shared governance, which aims, if facilitated by practices of organizational intelligence (at the macro level called Governmental Intelligence), in particular for the motivation and analysis of the CoPs by experts on the topics under discussion (discussion groups on

issues that impact society directly).

## **Concluding thoughts**

The model proposed in this work, the Cigisp model, considers that the distinction between politics (government) and technique (public administration) would only be softened if the decentralization of knowledge and decision-making power is evoked through the involvement of society and the bureaucrats themselves in the design of public policies. It is administrative reform with a societal aspect (shared governance) that drives the end of the political culture of exchanging positions for support, and not the other way around.

As one of the responses to the economic and confidence crisis, the public space comes to identify more with society, and less with the state. We are evolving from Hobbes (State Sovereignty) to Locke and Rousseau (People's Sovereignty). Governing with society, rather than governing society, makes the beneficiary able to contribute to the development of the strategy, planning and management of various programs and projects, improving the quality of expenditure and public action. Citizen participation and the establishment of partnerships help in the transformation from a short-term culture of mistrust to a long-term culture of collaboration.

The state must ensure that participation and social control take into account the issues of power and divergent interests in any public project.

From this understanding, the state should be open to the knowledge of society and other countries in order to win confidence and overcome the economic crisis arising from the isolation and maintenance of the status quo policy.

As discussed in this article, the crisis is an opportunity to revise beliefs, values, assumptions and behaviors in search of better results. The destructive side of officialdom led to economic, social, and moral crises and other problems arising from the mother of all crises, the crises of perception.

The Cigisp model shows that the exchange of knowledge between state and society, fueled by learning from other countries, can shift the focus of government action towards the supremacy of the public interest and effectiveness of public policies, which automatically reduces corruption.

There are several challenges and obstacles to be overcome for the implementation of the Cigisp model, since collaboration with society is not of interest to all governments, largely due to the reasons exposed (difficulty of selection, collection and application of collective knowledge), but also due to the effect that social participation has on the irregularities that

some rulers or public servants may commit.

The ideal functioning of this new form of collaborative governance through social participation that the New Public Service model proposes to replace the current model of the New Public Management, is often undermined in the national and local political sphere because informal institutions continue to operate, distorting democratic objectives through clientelism, patronage, bureaucratic insult, colonialism, and the capture of participation, etc.

There is a discourse that the senators and deputies already fulfill the role of being the representatives of the society, which seems to be an argument that they have not joined the open government wave or those who cannot justify “accidents” such as falling bridges, burying people, and building hospitals and universities in the wrong places, for example.

---

### *Bibliographical references*

- Acemoglu, D., & Verdier, T. (1998). Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach. *Economic Journal*, 108.
- Afsar, B., Al-Ghazali, B., Cheema, S., & Javed, F. (2020). Cultural intelligence and innovative work behavior: The role of work engagement and interpersonal trust. *European Journal of Innovation Management*.
- Alexandra, V., Ehrhart, K. H., & Randel, A. E., (2022). Cultural intelligence, perceived inclusion, and cultural diversity in workgroups. *Personality and Individual Differences Journal*.
- Ang, S., Dyne, L. V., Koh, C., Ng, K. Y., Templer, K. J., & Tay, C. (2007). Cultural intelligence: Its measurement and effects on cultural judgment and decision making. Cultural Adaptation, and Task Performance. *Management and Organization Review*, 3(3).
- Bali, R. K., Wickramasinghe, N., & Lehaney, B. (2009). *Knowledge Management Primer*. New York, NY: Routledge.
- Balzer, H. (2003). Routinization of the New Russians? (a negative stereotype during the 1990s). *The Russian Review*, 62.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35.
- Bauman, Z., (1999). *La società dell'incertezza*. Bologna: Il Mulino.
- Bencikova, D. (2013). Cultural intelligence as an inevitable part of management practices in Slovak small and medium businesses. In: Vojenske reflexie : vojenske vedecko – odborné periodikum. Liptovský Mikulas: Akademia ozbrojených sil M. R.
- Bouchard, T. J. Jr., Lykken, D. T., McGue, M., Segal, N. L., & Tellegen A. (1990). Sources of human psychological differences: the Minnesota Study of Twins Reared Apart. *Science*, 250(4978).
- Bucher, R. D. (2007). *Building Cultural Intelligence (CQ): Nine Mega Skills*. Upper Saddle River, N.J: Pearson/Prentice Hall.
- BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Biekart, K. (2015). Guillermo O'Donnell's "Thoughtful Wishing" about Democracy and Regime Change. *Development and Change*, 46.
- BRYAN, F. M. (2003). *Real democracy: the New England town meeting and how it works*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Caloghirou, Y., Kastelli, I., & Tsakanikas, A. (2004). Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance. *Technovation*, 24(1).
- Chauvel, D., Tressols, F., & Despres, C. (2012). *The open innovation of management & organization. Management in the knowledge economy – new managerial models for success*. [S.l.]: Pearson.
- Clopton, A. (2011). Social capital and team performance. *Team Performance Management*, 17.
- Ciancaglini, M. (2011). Tra democrazia partecipativa e concertazione: la legge regionale 3/2010 del "Emilia-Romagna". *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Collier, P. (2000). Hoc ti Reduce Corruption. *African Development Review/Revue Africaine De Developpement*, 12.
- Coote, A., & Lenaghan, J. (1997). *Citizens' juries: theory into practice*. London: Institute for Public Policy Research.

- Davenport, T. H., & Prusak, L. (2000). *Working Knowledge*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Davis, C. L., Camp, R. A., & Coleman, K. M. (2004). The influence of party systems on citizens' perceptions of corruption and electoral response in Latin America. *Comparative Political Studies*, 37(6).
- De Angelis, C. T. (2013). "A model of knowledge management and organisational intelligence for public sector administrations". *International Journal of Public Administration*, 36(11).
- De Angelis, C. T. (2016a). Gestión por Inteligencias. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD). Lima, Peru.
- De Angelis, C. T. (2016b). The impact of national culture and knowledge management on governmental intelligence. *Journal of Modelling in Management*, 11.
- Denhardt, R. (2012). *Teorias de Administracao Publica*. Sao Paulo: Cengage Learning.
- Denhardt, R., & Dehardt, J. V. (2003). *The New Public Service: serving, not steering*. Nuvea Youk, Londres: Shape.
- Donate, M. J. & Guadamillas, F. (2010). The effect of organizational culture on knowledge management practices and innovation. *Knowledge and Process Management*, 17(2).
- Drucker, P. (1993). *Post-capitalist society*. New York: Harper Business.
- Fang, F., Schei, V., & Selart, M. (2018). Hype or hope? A new look at the research on cultural intelligence. *International Journal of Intercultural Relations*, 66.
- Farjoun, M. (2002). Towards an organic perspective on strategy. *Strategic Management Journal*, 23.
- Ferris, G. R., & Kacmar, K. M. (1992). Perceptions of Organizational Politics. *Journal of Management*, 18.
- Floridia, A. (2010). Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana, in Allegretti, U. (Ed.). *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.
- Fonseca, I. F. (2019). Participacao como metodo de governo. Experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Foss, N. J., & Pedersen, T. (2002). Transferring knowledge in MNEs: the role of sources of subsidiary knowledge and organization context. *Journal of International Management*, 8(1).
- Gault, D. A., Galicia, J. F. H., & Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 61.
- Gerhart, B., & Fang, M. (2005). National culture and human resource management: assumptions and evidence. *The International Journal of Human Resource Management*, 16(6).
- Geertz, C. (2000). *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books.
- Glynn, M. A. (1996). Innovative Genius: A Framework for Relating Individual and Organizational Intelligences to Innovation. *The Academy of Management Review*.
- Gold, A., Malhotra, A., & Segars, A. (2001). Knowledge management: an organizational capabilities perspective. *Journal of Management Information Systems*, 18.
- Hevia, F.J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 62.
- Honlonkou, A. (2003). Corruption, inflation, croissance et développement humain durable.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Kacmar, K. M., & Baron, R. A. (1999). Organizational politics: The state of the field, links to related

- processes, and an agenda for future research. *Research in Personnel and Human Resources Management*, 17.
- Kiernan, B. (2006). The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies. *Perspectives on Politics*, 4.
  - Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
  - Kurer, O. (2005). Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement. *Political Studies*, 53, 1. Consultabile in <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00525.x>
  - Lee, H., & Choi, B. (2003). Knowledge management enablers, processes, and organizational performance. *Journal of Management Information Systems*, 20.
  - Leff, N. H. (1964). Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8.
  - LEWANSKI, R. (2013). Institutionalizing deliberative democracy: the Tuscany laboratory. *Journal of Public Deliberation*, 9(1).
  - Liebowitz, J. (1999). *Knowledge management handbook*. Boca Raton: CRC Press.
  - Lisak, A., & Erez, M. (2015). Leadership emergence in multicultural teams: The power of global characteristics. *Journal of World Business*, 50(1).
  - Lukensmeyer, C., Goldman, J., & Brigham, S. (2005) A town meeting for the twenty-first century, in Gastil, J., & Levine, P. (Eds.), *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass.
  - Lückmann, P., & Färber, K. (2016) The Impact of Cultural Differences on Project Stakeholder Engagement: A Review of Case Study Research in International Project Management. *Procedia Computer Science*.
  - Lundqvist, M. A., & Williams Middleton, K. L. (2013). Academic Entrepreneurship Revisited – Rothberg, H.N. and Erickson, G.S. (2004). From Knowledge to Intelligence: Creating Competitive Advantage in the Next Economy, Elsevier Butterworth-Heinemann, Woburn, MA.
  - Mo, P. H. (2001). Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, 29.
  - Montesanti, S. R., Abelson J., Lavis J. N., & Dunn, J. R. (2017). Enabling the participation of marginalized populations: case studies from a health service organization in Ontario, Canada. *Health Promotion International*, 32(4).
  - Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 17(3).
  - Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(2).
  - Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3).
  - Revel, M. et al. (Eds.). *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*. Paris: Découverte, 2007.
  - Rothstein, B., & Uslaner, E. M. (2005). All for all: Equality, corruption, and social trust. *World politics*, 58(1).
  - Rothacker, A., & Hauer, G. (2014). Leadership in Multinational Management – A Behavior-Set to Motivate Multicultural Teams. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 130.
  - Selvi, S. T. (2020). A study on impacts of organizational culture on organizational commitment using nine-dimensional approach. *Materials Today: Proceedings*.
  - Sen, A. (2000). *Development as freedom*. New York: Anchor Books.

- Schaffer, B. S., & Riordan, C. M. (2003). A review of cross-cultural methodologies for organizational research: A best-practices approach. *Organizational Research Methods*, 6(2).
- Schein, E.H. (1985). *Organisational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Van de Walle, S. & Bouckaert, G. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26.
- Vannucci, A. (2009). The Controversial Legacy of “Mani Pulite”: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics*, 1.
- Vigoda-Gadot, E., Vinarski-Peretz, H., & Ben Zion, E. (2003). Politics and Image in the Organizational Landscape: An Empirical Examination among Public Sector Employees. *Journal of Managerial Psychology*, 18.
- Villoria, M., Van Ryzin, G. G., & Lavena, C. F. (2013). Social and political consequences of administrative corruption: A study of public perceptions in Spain. *Public Administration Review*, 73(1).
- Witt, L. A., & Andrews, M., & Kacmar, K. (2000). The Role of Participation in Decision-Making in the Organizational Politics-Job Satisfaction Relationship. *Human Relations – Hum Relat.*, 53.



**Call for papers Special Focus**  
**L'intelligenza artificiale sarà il più potente acceleratore dell'innovazione**  
**nelle istituzioni pubbliche?**  
**RIPM – Vol. 6 – N. 1 e 2 | 2023**

Deadline per l'invio: 20 dicembre 2023

### Overview Special Focus

Lo Special Focus è il tradizionale approfondimento tematico della Rivista Italiana di Public Management (RIPM). Il focus tematico ha uno spazio fondamentale nella rivista perché volto a determinare l'ambito di attenzione privilegiato su un tema attuale, necessario a promuovere riflessioni e capace di creare dibattito fra gli studiosi, sulle tematiche di management pubblico.

La sezione Special Focus di RIPM intende confermare uno dei principi fondanti la rivista: creare un'arena di riflessione per indirizzare, su un ambito specifico, di volta in volta intercettato, l'attività più innovativa di ricerca e di rappresentazione paradigmatica con approccio multidisciplinare. Una delle caratteristiche specifiche di RIPM è, infatti, quella di manifestare una visuale predittiva volta ad intercettare filoni di ricerca attuali e paradigmatici da analizzare con uno sguardo plurale, attraverso la convergenza di un'ampia varietà di approcci scientifici di ricerca e di analisi, fra gli altri, di tipo: economico, giuridico, politico, filosofico, sociologico e antropologico.

### Obiettivi dello Special Focus

Sono anni ormai che i cittadini, spesso senza averne piena consapevolezza, nella vita di tutti i giorni ma anche nell'approcciarsi ai servizi pubblici interagiscono con l'intelligenza artificiale (Ia). La domanda da porsi è: quando, e quanto presto, l'intelligenza artificiale pervaderà in modo massivo il nostro modo di vivere.

Le riflessioni più ampie e più sfidanti riguardano i potenziali casi d'uso futuri dell'Ia. Perché il presente dimostra che gli spazi di utilizzo si ampliano continuamente e velocemente, più di quanto le istituzioni pubbliche siano in grado di prevedere e gestire.

I primi ragionamenti sull'uso della Ia nella pubblica amministrazione (Pa) riguardavano i risparmi nella migliore allocazione delle risorse, la capacità di svolgere azioni complesse, le modalità di standardizzare processi e la capacità di governare il tempo. Tutti ambiti che per decenni, nonostante l'avvento continuo di tecniche di management, non hanno trovato soluzioni definitive.

Da tempo vengono ormai utilizzate tecniche supportate da Ia. Per esempio, per redigere documenti, compilare atti, rispondere a domande dei cittadini. In particolare, la relazione fra pubbli-

ca amministrazione e cittadino, in alcuni casi anche la coproduzione del servizio pubblico finale è già nei fatti e costituisce certamente un salto di innovazione e di allineamento ai modelli di stakeholder management nella Pa.

RIPM intende avviare una riflessione, che sarà sviluppata nei due numeri dell'anno, attorno alle principali potenzialità e sfide dell'intelligenza artificiale.

In proposito, si conferma quanto si era già sostenuto, nell'editoriale del primo numero della Rivista, ormai cinque anni, ovvero che “una delle strade, per trovare soluzioni agli interrogativi sulla capacità del sistema pubblico di proiettarsi in una società del futuro, è quella di costruire un confronto aperto su questi temi ma soprattutto proposte nuove, sviluppando strumenti di dialogo e analisi”. Ebbene, con riguardo ad un tema strategico come l'intelligenza artificiale per il quale lo Stato si deve preparare in tutte le sue articolazioni, il lavoro a cui sono invitati a contribuire, con questo Special Focus, studiosi e professionisti dell'amministrazione pubblica, al pari di esperti di Ia, è quello di ideare nuove chiavi di lettura, con un approccio multidisciplinare e sistemico, per aprire strade di ricerca e azione.

Nonostante le evidenti opportunità di creare “salti di innovazione” nei processi produttivi e nel confezionamento del servizio pubblico finale, l'intelligenza artificiale non risolverà i problemi sistemici delle istituzioni pubbliche. Anzi, potrebbe potenzialmente esacerbare i problemi relativi all'erogazione dei servizi, alla tutela della privacy, al sistema di relazione fra stakeholder nella società civile se non implementata in modo rigoroso e predittivo.

Gli uffici pubblici, con un articolato programma di scelte predittive volte ad utilizzare l'Ia dovrebbero considerare queste in modo graduale, tenendo conto di alcuni ambiti: tenere conto in modo rigoroso delle risorse a disposizione; programmare la migliore allocazione delle risorse umane che necessariamente si modificherà con l'utilizzo dell'Ia; considerare che tutte le tecniche per l'uso dell'Ia presuppongono l'utilizzo di dati e informazioni; rendere l'intelligenza artificiale parte di un processo decisionale e programmatico basato sulla definizione di politiche, programmi e obiettivi; mettere al centro di tutte le decisioni gli effetti che l'uso dell'Ia ha, o avrà nel lungo termine, sui cittadini; coinvolgere i cittadini nella coproduzione del servizio.

A questi punti di attenzione fanno da substrato fondamentale i temi della privacy e dell'etica che, peraltro, se gestiti con attenzione regolano in modo armonico la relazione fra Pa, cittadini e società civile.

Pur nell'incertezza definitoria, il quadro regolatorio e istituzionale in fieri a livello nazionale e comunitario così come la giurisprudenza amministrativa italiana offrono solidi riferimenti per valutare opportunità, implicazioni e rischi dell'implementazione dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione (ad es. in termini di organizzazione e azione amministrativa, ridisegno / aumento della qualità dei servizi, supporto al processo decisionale, etc.). Inoltre, l'analisi dei sistemi di intelligenza artificiale già impiegati (in particolare, per quali compiti, con quali

obiettivi, in quali ambiti), anche sperimentalmente e non esclusivamente in Italia, nell'ambito pubblico può rappresentare un valido punto di osservazione dei processi in atto e della capacità delle istituzioni pubbliche di fare innovazione.

Lasciando autonomia agli autori per la prospettiva da approfondire, lo Special Focus suggerisce come ambiti di indagine alcuni, non esaustivi, canali di riflessione:

- Sfida etica dell'integrazione dell'intelligenza artificiale (ad es., problemi come qualità e neutralità dei dati, responsabilità di chi utilizza gli algoritmi, trasparenza e apertura degli algoritmi);
- Quadro normativo di riferimento nazionale (disciplina profili critici, ad es. trasparenza e accesso alle informazioni su tecnologie / algoritmi in uso, protezione della privacy e sicurezza dei dati personali) e governance dei processi di adozione (in house o ricorso al mercato) di soluzioni di intelligenza artificiale da parte delle singole pubbliche amministrazioni;
- Trasparenza e accesso alle informazioni su tecnologie / algoritmi in uso, protezione della privacy e sicurezza dei dati personali;
- Consolidamento delle competenze, reclutamento /sviluppo di professionalità e ruolo della formazione;
- Misurazione dell'impatto dell'introduzione di nuove tecnologie nella pubblica amministrazione;
- Valorizzazione del capitale umano;
- Previsione dei vari tipi di applicazioni Ia, attuali e future;
- Proposizione di usi dell'intelligenza artificiale nella fornitura da parte della Pa di servizi ai cittadini, con particolare attenzione alle richieste dei cittadini;
- Raccolta ed elaborazione dei dati come supporti alle decisioni;
- Collaborazione tra pubblica amministrazione, industria, centri di ricerca e università.

Queste sono alcune possibili traiettorie con cui si intende sollecitare contribuzioni per lo Special Focus, con il proposito di indirizzare studiosi, esperti e manager.

Si invitano gli autori proponenti il contributo ad esprimere una cornice di ricerca e di studio innovativa – anche comparativa -, attenta alla valorizzazione di una pluralità di posizioni di

pensiero, ad esempio sperimentando contribuzioni tra più autori di discipline scientifiche diverse quando il contributo esprima una sinergia collaborativa e incisiva nella proposizione di idee, modelli e chiavi di lettura sui temi affrontati nel contributo.

---

### Come inviare un paper

Gli autori che intendono aderire alla Call – Special Focus – dovranno inviare il paper citando il codice **(RIPM – Vol. 6 – nn. 1 e 2 | Special Focus)** secondo le norme redazionali, all'indirizzo email: [editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it](mailto:editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it).

La deadline per l'invio è il **20 dicembre 2023**.

Il format del paper deve essere di 10.000 parole, incluse tavole e figure, esclusa la bibliografia, utilizzando il template allegato.

Per le norme redazionali, per il template e per le FAQ, consultare la sezione: <https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/norme-redazionali/>

---

**Call for papers Special Focus**  
**Will artificial intelligence be the most powerful accelerator of innovation**  
**in public institutions?**

**RIPM – Vol. 6 – N. 1 and 2 | 2023**

Deadline for submission: 20 December 2023

### Special Focus Overview

The Special Focus is the traditional in-depth thematic focus of Rivista Italiana di Public Management (RIPM). The thematic focus has a fundamental space in the journal because it is aimed at determining a privileged scope of attention on a current issue, necessary to promote reflections on public management issues and inspire a debate among scholars.

RIPM Special Focus intends to confirm one of the founding principles of the journal: to create an arena of reflection to direct, in a specific field identified from time to time, the most innovative research and paradigmatic representation with a multidisciplinary approach. One of the specific characteristics of RIPM is, in fact, to express a predictive view aimed at intercepting current and paradigmatic strands of research to be analyzed through a broad gaze and the convergence of a wide variety of scientific, research and analytical approaches, including, among others: economic, legal, political, philosophical, sociological and anthropological.

### Special Focus Objectives

For years now, citizens, often without being fully aware of it, have been interacting with artificial intelligence (Ai) in their everyday lives but also in approaching public services. The question to ask is when, and how soon, artificial intelligence will massively pervade the way we live.

The broader and more challenging thoughts concern the potential future use of Ai. Because the present shows that its uses are continuously and rapidly expanding, more than public institutions are able to predict and manage.

Initially, the use of Ai in public administration (Pa) was interpreted as a way to save (better allocation of resources), perform complex actions, standardize processes, and govern time. These are all areas that for decades, despite the continued introduction of management techniques, have not found any definitive solutions.

AI-supported techniques have been used for some time now. For example, to draft documents, fill out records, answer questions from citizens. In particular, the relationship between Pa and citizens, in some cases even the co-generation of the final public service is already a fact and

certainly a leap forward in innovation and alignment with stakeholder Pa management models.

RIPM intends to start a reflection, which will be developed in the two issues of the year, around the main potential and challenges of artificial intelligence.

In this regard, what was already argued in the editorial of the first issue of the Journal, five years ago, is now confirmed: “one way, in order to find solutions to the questions about the ability of the public system to project itself into a society of the future, is to build an open confrontation on these issues but above all through new proposals, by developing tools for dialogue and analysis.” With regard to a strategic issue such as artificial intelligence for which the State and its organizations must prepare themselves, scholars and public administration professionals, as well as Ai experts, are invited to contribute with this Special Focus to devise new interpretation patterns based on a multidisciplinary and systemic approach, to open avenues for research and action.

Despite the obvious opportunities to create “innovation leaps” in production processes and in packaging the final public service, artificial intelligence will not solve the systemic problems of public institutions. On the contrary, it could potentially exacerbate problems related to service delivery, privacy protection, and the stakeholder relationship system within civil society if not implemented rigorously and predictively.

Public offices, with a sophisticated program of predictive choices aimed at using Ai, should consider these aspects in a stepwise manner, taking into account certain areas: rigorous consideration of the available resources; planning for the best allocation of human resources that will necessarily change with the use of Ai; considering that all techniques for the use of Ai presuppose the use of data and information; making Ai part of a decision-making and programmatic process based on policy, program and goal setting; attach a central role in all decisions to the effects that the use of Ai has, or will have in the long term, on citizens; and involving citizens in the co-generation of the service.

These points of attention rest upon certain fundamental substrates like privacy and ethics, which, on the other hand, if carefully managed, harmoniously regulate the relationship between Pa, citizens, and civil society.

Despite the definitional uncertainty, the current national and Eu regulatory and institutional framework as well as the Italian administrative case law offer sound references for assessing opportunities, implications and risks related to the implementation of artificial intelligence in public administration (e.g., in terms of organization and administrative action, redesign/increase in the quality of services, decision-making support, etc.). In addition, the analysis of artificial intelligence systems already deployed in the public sphere (in particular, for what tasks, what objectives, in what areas), even experimentally and not just in Italy, can be a valuable point of observation of the processes at work and of the ability of public institutions to innovate.

While it is up to the authors to explore such topic, the Special Focus suggests some, non-exhaustive, channels of reflection to investigate:

- Ethical challenge of Ai integration (e.g., issues such as data quality and neutrality, accountability of algorithm users, transparency and openness of algorithms);
- National regulatory framework (critical aspects, e.g., transparency and access to information on technologies/algorithms in use, privacy protection and security of personal data) and governance of adoption processes (in-house or outsourced) of artificial intelligence solutions by individual public administrations;
- Transparency and access to information on technologies / algorithms in use, privacy protection and personal data security;
- Consolidation of skills, recruitment/professional development and the role of training;
- Measuring the impact of the introduction of new technologies in the public administration;
- Enhancement of human capital;
- Forecasting the various types of Ai applications, current and future;
- Proposing uses of artificial intelligence in Pa's delivery of services to citizens, with a focus on citizen demands;
- Data collection and processing as decision supports;
- Collaboration between public administration, industry, research centers and universities.

These are some possible trajectories for the Special Focus contributions, aimed at guiding scholars, experts and managers.

Contributing authors are invited to express an innovative - even comparative - framework of research and study, enhancing a plurality of positions: for example, by experimenting with contributions by several authors from different scientific disciplines when their contribution expresses a collaborative and incisive synergy in the proposition of ideas, models and keys to interpret the topics under discussion.

---

### How to submit a paper

Authors wishing to participate in the Call – Special Focus – should send their paper quoting the code  
**(RIPM – Vol. 6 – nos. 1 and 2 | Special Focus)**

according to the editorial rules, to the e-mail address:  
editors@rivistaitalianadipublicmanagement.it

The submission deadline is **December 20, 2023**.

The paper format must be 10,000 words, including tables and figures, excluding bibliography, using the attached template.

For editorial standards, template, and FAQ, see the section:

<https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/en/editorial-guidelines/>

---









**La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche. Una rivista scientifica e con un approccio attento alle buone pratiche, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico. L'ambizione è vedere impegnati studiosi di management pubblico, giuristi, economisti, storici, sociologi, psicologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare. Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la valorizzazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.**

Rivista Italiana di

**Public**

**Management**

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE