

# VERSO LE LINEE GUIDA E I MANUALI OPERATIVI SUL PIAO: *come pianificare in modo integrato e funzionale al Valore Pubblico*

**PM**  
**expo**  
2025

Enrico DEIDDA GAGLIARDO, CERVAP Unife



presenta:  
**PMexpo**  
Roma, 14 novembre 2025

## SOMMARIO

- 
- 1) Il PIAO/REPORT come strumento d'integrazione verso il Valore Pubblico**
  - 2) Il quadro scientifico e normativo-istituzionale sulla Pianificazione Integrata e sul VP**
  - 3) Le Linee Guida e i Manuali Operativi sul PIAO del Dipartimento della Funzione Pubblica**
  - 4) I PRINCIPI GUIDA (criteri di qualità) del PIAO/REPORT**
  - 5) Il contributo del Project Management alla qualità dei PIAO e al Valore Pubblico**

## PREMESSA: come sarebbe il mondo senza PIAO

2021

2022

2023

2024

2025



Alcuni si lamentano del PIAO,  
senza capire che il **problema** non è mai lo strumento,  
ma **come lo si utilizza!**

Il PIAO è una grande opportunità  
per valorizzare le PA e il suo personale  
**(Valore Pubblico interno)**,  
migliorandone la capacità di generare benessere per cittadini e imprese  
**(Valore Pubblico esterno)**.  
  
Come evitare di tornare alla giungla adempimentale dei piani del 2021  
e sfruttare il potenziale d'innovazione del PIAO?

### LINEE GUIDA e MANUALI OPERATIVI 2025



## 1) IL PIAO/REPORT come strumento d'integrazione verso il Valore Pubblico

Il PIAO è uno strumento di **programmazione integrata** tra 4 principali contenuti:

- *Obiettivi di Valore Pubblico e relative strategie attuative*
- *Obiettivi operativi di performance*
- *Misure anticorruzione e trasparenza attese*
- *Azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale attese*



Il Report del PIAO è uno strumento di **rendicontazione integrata** tra 4 principali contenuti:

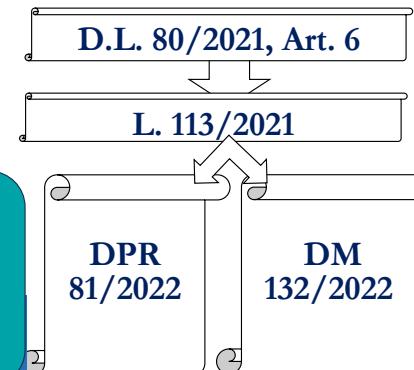
- *Risultati di Valore Pubblico e relative strategie attuate*
- *Risultati operativi di performance*
- *Misure anticorruzione e trasparenza realizzate*
- *Azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale realizzate*

## 2) Il quadro scientifico e normativo-istituzionale sulla Pianificazione Integrata e sul VP

Il concetto di **Valore Pubblico** e l'esigenza di **pianificazione e misurazione integrate** sono da tempo presenti...



+Performance → +Valore Pubblico



-Rischi → +Valore Pubblico

...nella **letteratura scientifica**: Moore 1995, Deidda Gagliardo 2002, Cepiku 2018, Meynhardt et al. 2020, Mussari 2022, Ricci et al. 2023, ...



+Salute risorse → +Valore Pubblico



...nel **quadro normativo-istituzionale**:

- Linee Guida performance DFP 2017-2020
- PNA 2019, 2022, 2025
- Relazioni CNEL 2019, 20, 21, 22, 23-24, 25
- Norme PIAO

PIAO



Logica dell'Integrazione funzionale al Valore Pubblico

+Salute risorse → -Rischi & +Performance → +Valore Pubblico

### 3) Le Linee Guida e i Manuali Operativi sul PIAO del Dipartimento della Funzione Pubblica

- **OBIETTIVO** comune delle Linee Guida (LG) e dei Manuali Operativi (MO): fornire alle Pubbliche Amministrazioni (PA) un supporto metodologico per predisporre un PIAO e un REPORT **utile e di qualità**...un documento **vivo** che aiuti le PA a vivere meglio:

#### Cosa contengono le Linee Guida sul PIAO/REPORT? OGGETTO

- ✓ **LINEE GUIDA**: indicazioni metodologiche sintetiche e valide per tutte le PA, con focus:
  - sul **processo** di predisposizione (*quando e come predisporre il PIAO/REPORT?*)
  - sui **soggetti** coinvolti (*chi partecipa alla predisposizione del PIAO/REPORT?*)

#### Cosa contengono i Manuali Operativi sul PIAO/REPORT? OGGETTO

- ✓ **MANUALI OPERATIVI**: strumenti operativi e indicazioni metodologiche analitiche e contestualizzate per comparto e tipologia di PA, con focus:
  - sui **contenuti** (*come programmare e monitorare obiettivi e indicatori?*)

## 4) I PRINCIPI GUIDA (criteri di qualità) del PIAO/REPORT

I principi guida sono utili  
sia a orientare la predisposizione del PIAO/REPORT  
che a valutarne la qualità



## 4) I PRINCIPI GUIDA del PIAO/REPORT → 1) FUNZIONALITA' al VP

CRITICITA	SOLUZIONI MO o LG
1) Autoreferenzialità degli obiettivi	1) FUNZIONALITÀ al VALORE PUBBLICO degli obiettivi



# PIAO

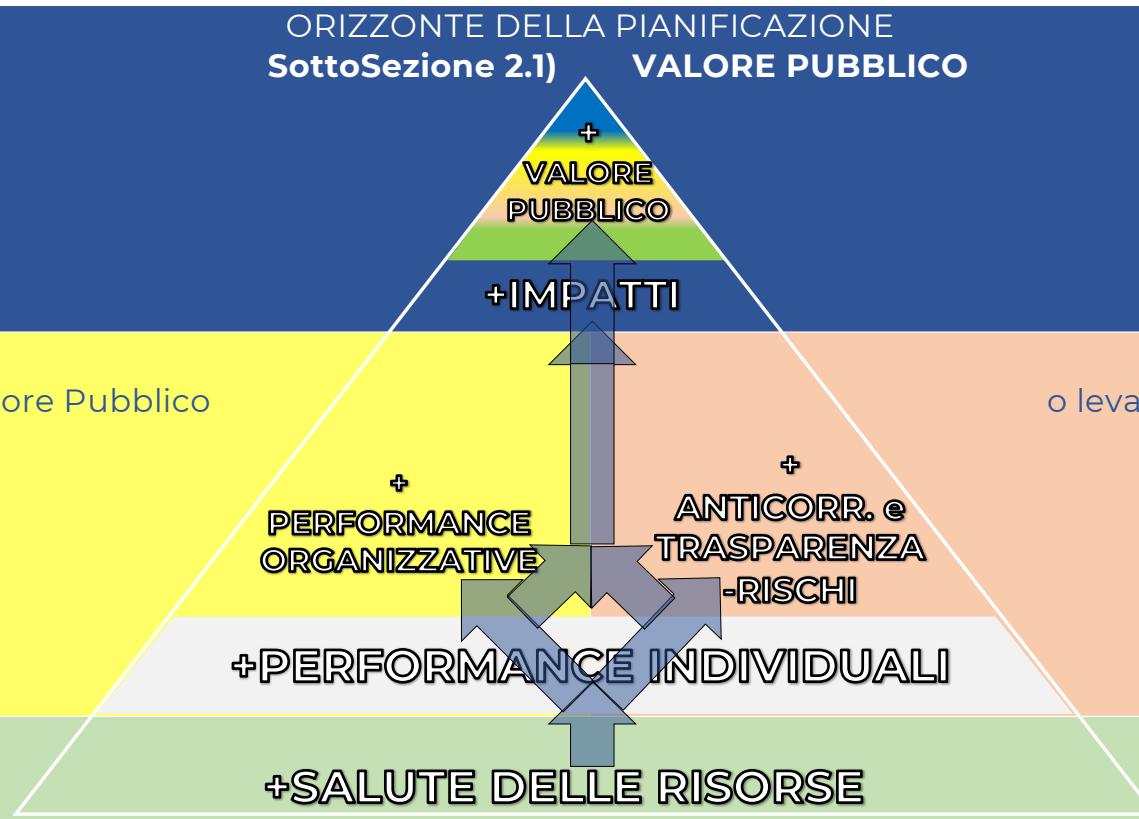
## Piramide del Valore Pubblico (2025)

PROGRAMMAZIONE  
o leva per la creazione del Valore Pubblico

**SottoSezione 2.2)**  
**PERFORMANCE**

PROGRAMMAZIONE  
o leva per la protezione e la creazione  
del Valore Pubblico

**SottoSezione 2.3)**  
**RISCHI**



PRESUPPOSTO PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE  
o condizioni abilitanti del Valore Pubblico  
**SottoSezione 3.1), 3.2), 3.3.1), 3.3.2)**  
**SALUTE ORGANIZZATIVA E PROFESSIONALE**

Il perseguitamento multidimensionale degli impatti sul benessere dei cittadini, delle imprese e degli stakeholder (VP esterno) e della salute delle risorse  
dell'amministrazione (VP interno) consente di generare **Valore Pubblico**.

Performance organizzative più mirate, e adeguatamente protette, favoriscono l'ottenimento di specifici **impatti** dalle strategie.

Dirigenti e dipendenti motivati e competenti consentono di ridurre i **rischi** e di incrementare le **performance organizzative**.

Un'Amministrazione in **salute amministrativa** favorisce il miglioramento delle **performance individuali**.

La **salute amministrativa** (organizzativa, professionale, di clima, infrastrutturale, digitale, eco-fin, ecc) è la base della Piramide del VP.

## 4) I PRINCIPI GUIDA del PIAO/REPORT → 2) SELETTIVITÀ

CRITICITA	SOLUZIONI MO o LG
2) Dispersione programmatica su attività ordinarie	2) SELETTIVITÀ degli obiettivi sulla base delle priorità

**POCHI e PRIORITARI Obiettivi di Valore Pubblico**  
*(ovvero di impatto sul benessere complessivo dei cittadini)*  
**e relative strategie attuative, pianificati nella SottoSezione 2.1) del PIAO**  
*(o, in alternativa, nei piani strategici della PA e poi aggiornati nel PIAO)*



**POCHI e PRIORITARI**  
**obiettivi**  
**di performance,**  
**programmati**  
**nella SottoSezione 2.2)**  
**in modo funzionale**  
**alla creazione**  
**del VP pianificato.**

**POCHI e PRIORITARI**  
**obiettivi**  
**anticorruzione e**  
**trasparenza,**  
**programmati**  
**nella SottoSezione 2.3)**  
**in modo funzionale**  
**alla protezione**  
**del VP pianificato.**

**POCHE e PRIORITARIE** azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale,  
programmate nelle SottoSezioni 3.1), 3.2) 3.3.1) 3.3.2)  
come condizioni abilitanti del VP pianificato.

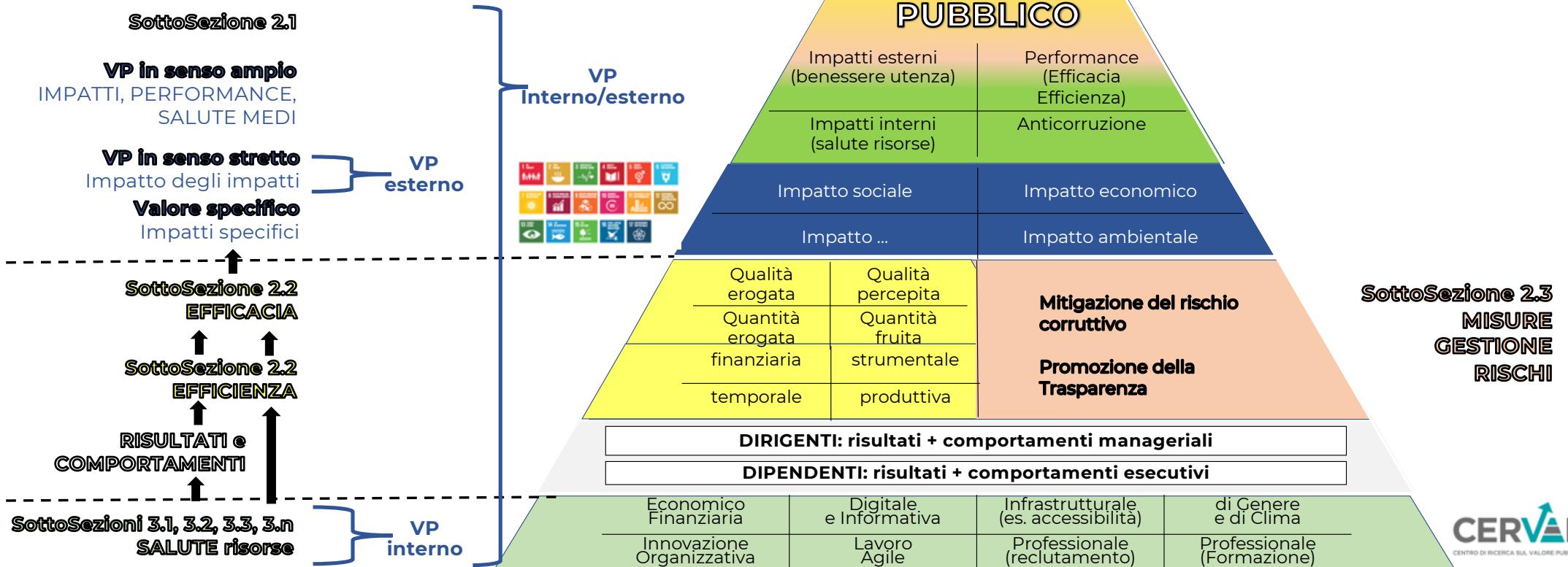
## 4) I PRINCIPI GUIDA del PIAO/REPORT → 3) ADEGUATEZZA (focus indicatori)

CRITICITA	SOLUZIONI MO o LG
<b>3) Scarsa qualità degli obiettivi (non sfidanti) e degli indicatori (non congrui rispetto agli obiettivi)</b>	<b>3) ADEGUATEZZA:</b> obiettivi sfidanti, indicatori congrui, serie storiche e baseline solide, target migliorativi, fonti non autoreferenziali.

SottoSezione PIAO	Obiettivi	Indicatori		
		Dimensione BASE		Dimensione AVANZATA
<b>SottoSezione 2.1) Valore Pubblico</b>	<b>Obiettivi di Valore Pubblico</b>	<b>Indicatori d'effetto (sul VP)</b>	<b>Valore Pubblico (indice sintetico di impatto multidimensionale)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impatto degli impatti (Valore Pubblico)</li> </ul>
	<b>Obiettivi strategici (o strategie d'impatto)</b>		<b>Impatto (indicatori analitici di impatto monodimensionale)</b>  <b>OUTCOME-IMPACT*</b> <i>*per semplicità qui considerati equivalenti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impatto sociale</li> <li>Impatto economico</li> <li>Impatto ambientale</li> <li>Impatto sanitario</li> <li>Impatto scientifico</li> <li>Impatto istituzionale</li> <li>Impatto infrastrutturale</li> <li>Impatto digitale</li> </ul>
<b>SottoSezione 2.2) Performance</b>	<b>Obiettivi operativi o di performance</b>	<b>Indicatori leva (di creazione del VP)</b>	<b>Performance: Efficacia OUTPUT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efficacia quantitativa (quantità erogata e/o quantità fruita)</li> <li>Efficacia qualitativa (qualità erogata e/o qualità percepita)</li> <li>Scala di avanzamento (25%, 50%, 75%, 100%)</li> </ul>
			<b>Performance: Efficienza OUTPUT/INPUT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Efficienza economica-finanziaria</li> <li>Efficienza strumentale</li> <li>Efficienza produttiva</li> <li>Efficienza temporale</li> </ul>
<b>SottoSezione 2.3) Anticorruzione e Trasparenza</b>	<b>Misure Anticorruzione e Trasparenza</b>	<b>Indicatori leva (di protezione del VP)</b>	<b>Rischio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitigazione del rischio (corruttivo)</li> <li>Promozione della Trasparenza</li> </ul>
<b>SottoSezioni 3.1, 3.2, 3.3, 3.n) Salute delle Risorse</b>	<b>Azioni di miglioramento della salute</b>	<b>Indicatori abilitanti (del VP)</b>	<b>Salute amministrativa o delle risorse INPUT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salute delle risorse umane (organizzativa, professionale, di clima di genere)</li> <li>Salute delle risorse strumentali (infrastrutturale, digitale-informativa)</li> <li>Salute delle risorse economiche, finanziarie, patrimoniali</li> </ul>

# Piramide del Valore Pubblico (2025)

Il framework della **Piramide del Valore Pubblico** può consentire di **rappresentare e governare in modo integrato gli indicatori** relativi a tutte le dimensioni di programmazione e rendicontazione, favorendo la misurazione del flusso di generazione del Valore Pubblico.



## 4) I PRINCIPI GUIDA del PIAO/REPORT → 4) INTEGRAZIONE

CRITICITA	SOLUZIONI MO o LG
<b>4) Obiettivi dei diversi livelli programmatici come silos sovrapposti e indipendenti. Frattura tra Valore Pubblico e programmazione del personale</b>	<b>4) INTEGRAZIONE</b> tra obiettivi dei diversi livelli programmatici (Valore Pubblico, strategie, performance, rischi, organizzazione, lavoro agile, reclutamento, formazione, ecc); tra obiettivi e bilancio



## 4) I PRINCIPI GUIDA del PIAO/REPORT → 5) SEMPLIFICAZIONE

CRITICITA	SOLUZIONI MO o LG
<b>5) Burocrazia della programmazione:</b> <i>piani numerosi, complessi, lunghi, ridondanti</i>	<b>5) SEMPLIFICAZIONE:</b> <i>-piani, -adempimenti, -duplicazioni e frammentazioni informative, -pagine, -tempi, + navigabilità e leggibilità, + razionalità del documento, +compilazione digitale del documento.</i>

- **Strutturazione razionale** del PIAO: per evitare sovrapposizioni o confusioni tra contenuti di diversa natura (generali e funzionali), si suggerisce di strutturare ogni SottoSezione in due parti distinte ma complementari:
  - ✓ **parte generale:** comprende contenuti stabili e trasversali all'intero ente e/o obbligatori;
  - ✓ **parte funzionale:** comprende contenuti dinamici e funzionali ad ogni specifico Obiettivo di VP.
  - ✓ Il PIAO potrebbe integrare al suo interno altri piani quali: **Piano per l'informatica; Piano di comunicazione.**
- **Eliminazione delle duplicazioni e delle frammentazioni informative:** si suggerisce di predisporre un Allegato unico per ogni SottoSezione e di accorpare i contenuti distribuiti tra diverse SottoSezioni in una SottoSezione scelta come riferimento univoco, inserendo rimandi nelle altre SottoSezioni. Ad es., nella SottoSezione 2.3) Anticorruzione occorrerebbe evitare:
  - ✓ di duplicare i dati sull'ente e sull'RPCT, inserendo un rimando alla Sezione 1) Anagrafica;
  - ✓ di rifare l'analisi di contesto esterna e interna, inserendo un rimando alla SottoSezione 2.1) VP;
  - ✓ di moltiplicare gli organigrammi, inserendo un rimando alla SottoSezione 2.1) per l'analisi di contesto interno (che comprende l'organigramma unico) e alla 3.1) per i dettagli organizzativi;
  - ✓ di frammentare le attività formative sulla base delle loro tipologie, inserendo anche la formazione anticorruzione nella SottoSezione 3.3.1) Formazione.
- **Leggibilità** del PIAO: il MO suggerisce di favorire un approccio visivo (ad es. attraverso mappe del Valore Pubblico, grafici e figure) per rendere il PIAO di immediata lettura e facile comprensione. Potrebbe essere utile affiancare al PIAO, una **versione sintetica** di poche decine di pagine.
- **Digitalizzazione** del PIAO: si suggerisce di rendere la predisposizione e la consultazione del PIAO interattiva e guidata, tramite soluzioni digitali adeguate, anche basate su sistemi di Intelligenza Artificiale per l'analisi dei dati (ad. es per l'analisi di contesto) e la programmazione di obiettivi e indicatori (ad es. di OVP basati sull'analisi di contesto).

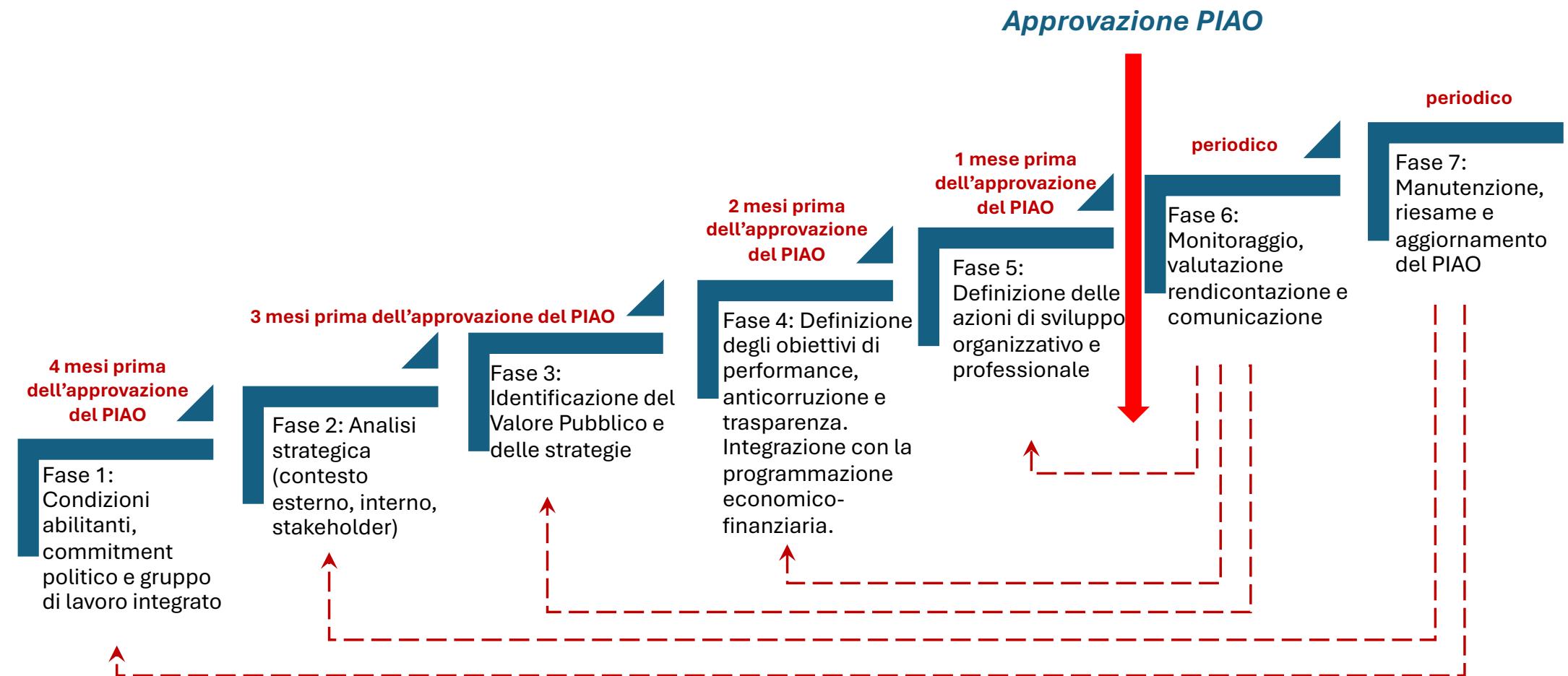
## 2) I PRINCIPI GUIDA del PIAO/REPORT → 6) SOGGETTI

CRITICITA	SOLUZIONI MO o LG
<b>6) Basso coinvolgimento e integrazione tra i soggetti della programmazione</b>	<b>6) PARTECIPAZIONE COORDINATA dei SOGGETTI</b> politici e tecnici e degli stakeholder

Attore	Ruolo nel Gruppo di Lavoro Integrato o “Integration Team”	Università e EPR
Vertice politico	Identifica le priorità politiche, pianifica gli obiettivi di Valore Pubblico e gli obiettivi di anticorruzione e trasparenza, collabora con il vertice amministrativo nell’immaginare le strategie di medio-lungo termine per l’attuazione dei suddetti obiettivi, di cui verifica la realizzazione. Inoltre, legittima il GdLI e la struttura preposta al suo coordinamento, lungo il processo di sviluppo del PIAO; promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell’integrità.	(Università) Rettore, Senato Accademico, CdA, Prorettori e Delegati (EPR) Presidente, CdA
Vertice amministrativo	Supporta il vertice politico nella traduzione delle priorità politiche, per loro natura di ampio respiro, in obiettivi chiari e misurabili di VP e di prevenzione della corruzione e le strategie attuative; coinvolge e comunica in modo efficace agli <i>stakeholder</i> interni ed esterni la strategia per realizzarli; allinea risorse, processi e persone (ivi comprese competenze e motivazione) per dare attuazione alle strategie; esercita un ruolo di leadership.	(Università) Direttore Generale (EPR) Direttore Generale
Dirigenti	Attuano le strategie definite dal vertice, traducendole in obiettivi operativi di performance, gestendo le risorse e il loro sviluppo professionale in modo appropriato, e monitorando i comportamenti e le performance delle persone. Partecipano all’attività di valutazione e trattamento dei rischi corruttivi e sono responsabili dell’attuazione delle relative misure di prevenzione nel rispetto dell’art. 16 del d.lgs. n. 165/2001. A queste attività si aggiungono altre particolarmente significative: suggeriscono al vertice le esigenze richieste dal cambiamento e i principali rischi ed ostacoli; diffondono il senso della strategia e del cambiamento atteso all’interno dell’organizzazione; guidano il cambiamento a livello locale.	(Università) Dirigenti (EPR) Dirigenti Generali e non generali
Responsabili di funzione	Sono chiamati ad integrare le loro responsabilità e attività direttamente o indirettamente connesse al PIAO/REPORT. Un ruolo di particolare importanza ricoprono il RPCT e i responsabili del personale, della formazione, dell’organizzazione.	
Soggetto/Struttura incaricata del coordinamento dell’Integration Team	Coordina il processo di predisposizione e sviluppo del PIAO, definendo il cronoprogramma, fornendo indirizzo e supporto metodologico, facilitando l’interazione e la collaborazione sia tra amministrazione e <i>stakeholder</i> sia all’interno del GdLI.	(Università) Direttore Generale (EPR) Direttore Generale
Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) / NdV	Forniscono un supporto metodologico ai vertici e ai dirigenti nel condurre il processo di sviluppo del PIAO. Verificano, supportati dalla STP, l’andamento della performance rispetto agli obiettivi e formulano proposte di interventi correttivi in corso di esercizio all’organo di indirizzo politico – amministrativo. Monitora su base triennale la coerenza della Sezione organizzazione e capitale umano con gli obiettivi di performance. Verifica la coerenza fra gli obiettivi di anticorruzione e trasparenza e gli obiettivi di performance e attesta l’assolvimento degli obblighi di pubblicazione. Fornisce suggerimenti al RPCT per superare criticità emerse dalla relazione annuale del RPCT.	(Università) NdV con funzioni OIV (EPR) OIV
Struttura Tecnica Permanente (STP)	Forniscono un supporto metodologico ai vertici e ai dirigenti nel condurre il processo di sviluppo del PIAO; facilitano l’interazione e la collaborazione sia tra amministrazione e <i>stakeholder</i> sia all’interno del GdLI. Misurano le performance con l’ausilio del controllo strategico e del controllo di gestione.	STP
Sindacati	Informazione e partecipazione del sindacato sulle materie e con le modalità previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Un ruolo importante possono svolgere anche gli organismi paritetici per l’innovazione nel favorire la comunicazione e la diffusione dei principi di orientamento al VP e di integrazione.	Sindacati

## 4) I PRINCIPI GUIDA del PIAO/REPORT → 7) PROCESSO

CRITICITA	SOLUZIONI MO o LG
<b>7) Processo di programmazione</b> non chiaro sul "chi fa cosa, come e quando" e che parte dalle performance invece che dagli impatti attesi	<b>7) PROCESSO con RUOLI e TEMPI CHIARI</b> che parte dall'analisi di contesto e della pianificazione degli Obiettivi di Valore Pubblico.



## 5) Il contributo del Project Management alla qualità dei PIAO e al Valore Pubblico

- Con l'avvento del PIAO, il **Project Manager** diventa una ***figura indispensabile per l'integrazione programmatica sostanziale e, quindi, per la creazione di Valore Pubblico*** da parte dell'amministrazione.
- Occorre, infatti, **gestire come un progetto ogni singolo obiettivo di Valore Pubblico** e tutta la connessa filiera di abilitazione (ovvero le azioni di miglioramento della salute delle risorse, compresa quella economico-finanziaria, con focus sui costi), di protezione (ovvero le misure di protezione dai rischi, con focus su quelli corruttivi), di creazione (ovvero i livelli di efficienza e di efficacia delle performance), secondo i tempi programmati.
- Per ogni singolo obiettivo di VP, il Project Manager avrà il **comitato di avviare, pianificare e programmare eseguire, controllare e chiudere obiettivi di performance, misure anticorruzione e trasparenza e azioni di salute come parte di un unico progetto**, seguendo tecniche e metodi di Project Management previsti da standard nazionali ed internazionali.

## 5) Il contributo del Project Management alla qualità dei PIAO e al Valore Pubblico

- **Quale contributo del Project Management, dunque, al miglioramento dei livelli dei criteri di qualità dei PIAO?**
- ✓ **Selettività obiettivi, Adeguatezza indicatori, integrazione e funzionalità degli stessi al Valore Pubblico:** grazie alle competenze tecniche (ad esempio su costi, tempi, qualità, ecc.), il Project Manager potrà supportare:
  - la governance politica nella pianificazione e nel monitoraggio degli obiettivi di VP e delle relative strategie attuative,
  - il top management nella programmazione e nel monitoraggio degli obiettivi di performance,
  - l'RPCT (Responsabile Anticorruzione e Trasparenza) nella programmazione e nel monitoraggio delle misure di contenimento dei rischi,
  - l'HR management nella programmazione e nel monitoraggio delle azioni di sviluppo organizzativo, di strutturazione del lavoro agile, di reclutamento e progressione di carriera, di formazione professionale;
- ✓ **Partecipazione attiva al processo di predisposizione del PIAO come soggetto guida:** grazie alle competenze trasversali (come ad esempio, leadership, problem solving, comunicazione, ecc.), il Project Manager potrà rafforzare il processo di cambiamento culturale che deve accompagnare ogni rivoluzione, come quella resa possibile dal PIAO per le amministrazioni più innovative e coraggiose, supportando le amministrazioni nella strutturazione di adeguati processi di predisposizione del PIAO (+VP → +Performance → -Rischi → +Salute) e favorendo una partecipazione trasversale da parte degli stakeholder interni ed esterni all'ente.



# Grazie per l'attenzione!



presenta:

**PMexpo**

Roma, 14 novembre 2025