

Daniela Pillitu

**LA PARTECIPAZIONE
CIVICA
ALLA CREAZIONE
DEL VALORE PUBBLICO**

FrancoAngeli

ECONOMIA - *Ricerche*

Daniela Pillitu

**LA PARTECIPAZIONE
CIVICA
ALLA CREAZIONE
DEL VALORE PUBBLICO**

FrancoAngeli

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Premessa	pag.	9
1. Il framework teorico di riferimento	»	17
1.1. Il <i>New Public Management</i>	»	17
1.1.1. La <i>Public Governance</i>	»	18
1.1.2. Il <i>Public Value Management</i>	»	22
1.2. L'economia aziendale	»	26
1.2.1. La teoria del valore	»	27
1.2.2. La teoria del controllo manageriale	»	28
1.3. Le teorie sui rapporti e scambi organizzativi ed inter-organizzativi	»	31
1.3.1. La teoria dell'agenzia	»	31
1.3.2. La teoria degli stakeholder	»	32
1.3.3. La teoria dei network	»	34
1.3.4. La teoria del capitale sociale	»	35
1.3.5. La teoria della coproduzione	»	37
1.3.6. La teoria dei costi di transazione	»	38
1.3.7. La teoria della comunicazione	»	39
2. Il controllo manageriale come strumento di governance dei processi di creazione di valore pubblico	»	42
2.1. Il concetto di valore in economia aziendale	»	42
2.2. Il valore pubblico	»	44
2.3. Il processo di creazione del valore pubblico	»	49
2.3.1. I principi di gestione del processo di creazione di valore pubblico	»	56
2.3.2. La catena del valore pubblico	»	60
2.4. La governance nel settore pubblico	»	62
2.4.1. I principi della governance pubblica	»	67

2.4.1.1. Il Libro Bianco sulla governance della Commissione Europea	pag.	67
2.4.1.2. Lo studio del <i>Public Sector Committee</i> (PSC) dell'IFAC	»	69
2.4.2. I cittadini attori della governance pubblica	»	72
2.5. Il controllo manageriale inter-organizzativo come strumento di governance pubblica	»	75
2.6. L'e-governance	»	84
2.7. La participation balanced scorecard	»	86
3. I processi decisionali politici inclusivi	»	89
3.1. I processi decisionali politici	»	89
3.2. La partecipazione civica alla formulazione delle politiche	»	92
3.3. I livelli ed i metodi di partecipazione	»	96
3.4. Il controllo manageriale dei processi decisionali inclusivi	»	99
3.4.1. La pianificazione	»	100
3.4.1.1. L'analisi del problema	»	102
3.4.1.2. L'analisi delle motivazioni e dei rischi	»	102
3.4.1.3. L'identificazione dell'obiettivo	»	105
3.4.1.4. La scelta del livello e delle tecniche di partecipazione	»	106
3.4.1.5. La scelta degli stakeholder e l'individuazione delle risorse	»	110
3.4.2. La gestione	»	112
3.4.3. La misurazione e la valutazione	»	113
3.5. L'e-democracy	»	116
4. La coproduzione dei servizi pubblici	»	122
4.1. Il concetto di coproduzione	»	122
4.2. Le tipologie di coproduzione	»	123
4.3. Il cittadino coproduttore	»	125
4.4. Il controllo manageriale della coproduzione	»	126
4.4.1. I pre-requisiti	»	128
4.4.2. La misurazione	»	129
4.4.3. La valutazione dei risultati	»	132
4.5. La coproduzione nei servizi comunali	»	133

5. La valutazione partecipativa ed i processi di feedback	pag.	137
5.1. Alcune considerazioni sulla valutazione	»	137
5.2. La misurazione del valore pubblico	»	140
5.3. Nuove forme di valutazione e controllo sociale	»	147
5.3.1. La <i>Customer-Citizen Satisfaction</i>	»	149
5.3.2. La misurazione integrata della qualità della vita	»	151
5.3.3. Il bilancio sociale partecipato	»	154
5.3.4. La <i>Community Scorecard</i>	»	157
5.4. Il controllo manageriale della valutazione partecipativa	»	158
5.5. Il feedback correttivo: il <i>Citizen Relationship Management (CRM)</i>	»	159
5.6. Le strategie e gli incentivi alla partecipazione civica	»	161
5.7. Considerazioni conclusive	»	164
Bibliografia	»	167
Sitologia	»	179

PREMESSA

La complessità di governo delle amministrazioni pubbliche è in continua crescita, in quanto devono soddisfare efficacemente i bisogni delle persone, sempre più qualificati e diversificati, producendo in modo efficiente beni e servizi, nel rispetto delle basilari condizioni di economicità. Accanto ai tradizionali problemi di natura politico-sociale, legati all'indispensabile consenso politico, stanno infatti assumendo una rilevanza sempre maggiore i problemi di natura economica, sia a causa della crescita esponenziale dei livelli qualitativi e quantitativi dei bisogni delle persone, ai quali bisogna rispondere mediante l'erogazione di servizi sempre meno standardizzabili, sia delle difficoltà a reperire le risorse necessarie per potervi fare fronte¹. È richiesto, pertanto, un maggiore impegno nell'analisi dei bisogni meritevoli d'intervento pubblico e nella ricerca di nuove e più economiche modalità gestionali che, garantendo l'efficacia del servizio, non incidano eccessivamente sulle capacità finanziarie residuali pubbliche e, quindi, su quelle della collettività.

Il ruolo delle amministrazioni pubbliche si sta, inoltre, trasformando. Da organizzazioni specificatamente orientate all'erogazione di servizi, si stanno evolvendo in organizzazioni deputate prioritariamente allo stimolo ed al coordinamento delle reti di relazione tra i vari organismi pubblici e privati operanti nel proprio contesto territoriale (così come asserito dai nuovi approcci allo studio dell'economia delle amministrazioni pubbliche, quali la *Public* e *Network Governance* ed il *Public Value Management*).

I cittadini sono sempre più diffidenti verso i tradizionali metodi di selezione degli organi politici, così come dimostrato dalla decrescente affluenza alle urne, nonostante il loro maggior interesse a ricevere servizi pubblici

¹ Stante anche il vincolo del rispetto del patto di stabilità, che limita la crescita della spesa e dell'indebitamento pubblico.

di elevata qualità. Il problema della condivisione di obiettivi e valori civici sta divenendo, pertanto, sempre più difficile da superare. All'origine dei fenomeni espressione di disagio personale e sociale si rileva spesso un disagio di tipo valoriale, che richiede un intervento preventivo in termini culturali. Il poter vivere in città pulite e sicure dipende, infatti, dall'azione congiunta di tutti gli attori sociali.

L'amministrazione pubblica deve, pertanto, instaurare un rapporto di interazione con la società civile, coinvolgendo e responsabilizzando i cittadini nelle scelte politiche e nelle azioni successive, con modalità che siano contraddistinte dalla costanza e dalla reciprocità. La collaborazione civica, nelle varie fasi in cui si enuclea il processo di valore pubblico, inteso come migliori condizioni di vita per le persone e maggiori opportunità di sviluppo sostenibile per le imprese, può certamente considerarsi una determinante fondamentale nel contribuire favorevolmente alla creazione ed accumulazione di valore, che sia nel contempo economico e sociale, data l'imprescindibile relazione di coesistenza reciproca tra questi due aspetti.

In questi ultimi anni si stanno, oltremodo, divulgando nuove modalità di creazione del valore, che vedono la collaborazione di gruppi estesi di persone, variamente dislocate nel mondo, utilizzando piattaforme online e quindi un approccio aperto. Si tratta della cosiddetta "*peer production*", ossia "produzione alla pari", che si sta diffondendo nei diversi settori. Si pensi ai casi di Wikipedia e Flickr, che permettono lo sviluppo e la divulgazione della conoscenza, o ai sistemi informativi *open sources*, che hanno rivoluzionato il settore dell'informatica. Questo fenomeno comporta un nuovo modo di creare valore, dove le persone mettono in comune le proprie conoscenze e competenze con la finalità ultima di accrescerne il livello e dividerne i frutti². Esso, seppur con specificità differenti e probabilmente con estensione territoriale minore, si può indubbiamente realizzare anche in ambito pubblico, dando vita ad una nuova generazione di amministrazione pubblica, interattiva ed aperta, definibile per analogia "*peer administration*", che vede la società civile collaboratrice in prima linea delle amministrazioni nella creazione di valore pubblico.

L'esigenza di fare luce sulle modalità con cui le persone, in modo singolo o associato, possano concorrere nel governo della complessità ambienta-

² Per approfondimenti sul fenomeno della "*peer production*", si veda Tapscott D., Williams A.D. (2007), *Wikinomics – La collaborazione di massa che sta cambiando il mondo*, Etas Libri, Milano.

le, condividendo le responsabilità sui risultati raggiunti, rappresenta il punto di partenza delle osservazioni condotte nell'elaborazione del modello di governance pubblica presentato in questo lavoro.

I cittadini divengono codecisorii delle politiche pubbliche, coproduttori di beni e servizi pubblici, covalutatori degli effetti economico-sociali di politiche e servizi che si ripercuotono sul livello di benessere personale e collettivo. Essi partecipano all'intero sistema di pianificazione e controllo che allarga il proprio raggio d'azione estendendo la propria visione da quella interna, tipicamente rivolta alla struttura organizzativa, a quella esterna rivolta al complessivo sistema economico-sociale. Il processo di pianificazione e controllo, tipicamente deputato al condizionamento dei comportamenti interni all'organizzazione verso le proprie finalità, diviene un controllo di tipo inter-organizzativo finalizzato al controllo sociale bidirezionale. Da un lato i cittadini, mediante la loro partecipazione ai processi decisionali, produttivi e valutativi, hanno la possibilità di incidere sulle modalità di azione pubbliche, dall'altro le amministrazioni hanno la possibilità di poter convogliare gli sforzi e l'impegno civico verso la realizzazione della propria finalità istituzionale che, per natura, si esplicita nel contesto sociale sotto la forma di valore pubblico, e quindi di "bene comune".

Consapevoli del fatto che in ambito sociale, ed aziendale in particolare, risulta molto difficile eseguire una sperimentazione della corrispondenza tra i fenomeni osservati e le ipotesi formulate, così come affermato da Ferraris Franceschi (1978), questo lavoro, seppur basato su un approccio di tipo logico-deduttivo, evidenzia anche dei riferimenti ad esperienze reali rinvenute nella realtà nazionale ed internazionale ai soli fini dell'esemplificazione del fenomeno oggetto d'indagine.

Poiché in economia aziendale i problemi vanno affrontati rispetto al fine specifico che l'azienda si propone, in genere distinto dal fine sociale, prospettiva d'indagine tipica dell'economia generale³, si è partiti dalla constatazione delle difficoltà politico-tecniche che le amministrazioni pubbliche devono affrontare nei processi di realizzazione delle loro finalità. Per poter affrontare queste difficoltà si fa ricorso all'utilizzo di nuove tecniche e strumenti, sempre più spesso inerenti alle relazioni che le amministrazioni instaurano con le persone e le altre organizzazioni (private e pubbliche), operanti nel proprio ambiente di riferimento (locale e globale), combinando

³ Amaduzzi A. (1969), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino.

variamente considerazioni di natura economica, sociale, etica e culturale⁴. Si tratta di problematiche e correlative soluzioni che nascono in un nuovo e maggiormente democratico contesto operativo pubblico aperto agli scambi, materiali ed immateriali, con la società civile ed economica. Come già osservato, le amministrazioni pubbliche non sono più considerate organizzazioni deputate esclusivamente all'erogazione di servizi o all'imposizione di obblighi e divieti, ma sono anche, e soprattutto, rivolte allo stimolo e regolazione delle relazioni sistemiche economico-sociali, conseguendo così le proprie finalità istituzionali che, nello specifico, trovano espressione proprio nella stessa società civile ed economica.

Qualsiasi azienda⁵ deve costantemente preoccuparsi della soddisfazione delle aspettative delle persone che in essa collaborano direttamente o indirettamente⁶. Se nei contesti organizzativi economico-sociali privati, come le imprese, la finalità organizzativa può, seppur con molte difficoltà, essere distinta da quella sociale, nei contesti operativi pubblici disegnare questa linea di confine risulta molto più complesso⁷. D'altra parte autorevoli studiosi, come Giannessi (1961), ritengono che la classificazione delle aziende rispetto al fine non abbia nessun fondamento logico, in quanto lo scopo aziendale è uno solo e consiste nel conseguimento di un determinato equilibrio economico a valere nel tempo⁸.

⁴ Utilizzando, quindi, un approccio sistemico.

⁵ Il concetto di azienda è stato oggetto di studio e di definizione da parte di tutti gli studiosi di economia aziendale. Per approfondimenti sullo sviluppo storico dell'argomento si veda Catturi G. (1997), *Lezioni di economia aziendale*, Cedam, Padova, pp. 13-42. In particolare Gino Zappa, il "Padre" dell'economia aziendale in Italia, definisce l'azienda come «l'istituto economico atto a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni umani, compone e svolge in continua coordinazione, la produzione o l'acquisizione e il consumo della ricchezza». Mentre Amaduzzi la considera «un sistema di forze economiche che sviluppa, nell'ambiente di cui è parte complementare, un processo di produzione, di consumo o di produzione e consumo insieme a favore del soggetto economico ed altresì degli individui che vi cooperano». Amaduzzi A. (1992), *L'azienda nel suo sistema e nei suoi principi*, Utet, Torino, p. 20.

⁶ Trattasi di coloro che Catturi definisce «agenti economici», ossia tutte le persone (o gruppi di persone) fisiche o giuridiche, che partecipano attivamente, cioè con delle libere scelte, alle operazioni economiche. Catturi G. (1997), *op. cit.*, p. 48.

⁷ Anche Ponzanelli ritiene che i fini aziendali, il cui raggiungimento garantisce la sopravvivenza e lo sviluppo dell'azienda, non abbiano solo contenuto economico, ma anche sociale. Catturi G. (1997), *op. cit.*, p. 42.

⁸ In particolare, l'azienda pubblica è considerata dalla dottrina un'azienda composta, ossia la concretizzazione di un'azienda di erogazione che, accanto ad una predominante gestione erogativa, svolge una gestione patrimoniale ed eventuali gestioni produttive. Si veda Amaduzzi A. (1992), *op. cit.*

L'oggetto di studio dell'economia aziendale è, infatti, tipicamente rappresentato dal giudizio di economicità sull'operato aziendale. L'economicità è fusione dell'efficienza-produttività e dell'efficacia delle operazioni aziendali, mediante le quali si soddisfano i bisogni delle persone che, nel caso delle amministrazioni pubbliche, non sono riconducibili ad un'equa remunerazione del capitale investito, ma alle necessità di vita della società⁹. Un primo interrogativo che ci si è posti è consistito, pertanto, nel capire come poter contribuire, in termini descrittivi e normativi, alla realizzazione dell'economicità nei contesti organizzativi di natura pubblica.

Il problema dell'economicità, come è risaputo, sorge a causa dello squilibrio, qualitativo e quantitativo, tra le scarse risorse di cui si dispone e gli illimitati bisogni da soddisfare. Nell'ambito pubblico la stessa identificazione e scelta dei bisogni da soddisfare è una problematica che viene affrontata nelle sedi politiche¹⁰. Chi si candida al governo di un'amministrazione pubblica deve, infatti, affrontare numerose questioni, come per esempio la scelta dei livelli di benessere della società a cui si vuole tendere con la propria attività di governo. L'esigenza di svolgere l'attività gestionale nel modo più efficiente possibile, senza sprecare le limitate risorse a disposizione, è finalizzata alla creazione di valore pubblico, ossia alla realizzazione, in modo economico, delle condizioni di vita di una comunità, in vista del progresso sociale, culturale ed economico di tutte le persone che la compongono¹¹. Qualsiasi attività destinata al soddisfacimento dei bisogni umani è produzione di ricchezza, ma al tempo stesso richiede il raggiungimento ed il mantenimento nel tempo di condizioni di equilibrio economico tra ricchezza consumata e ricchezza prodotta (Ferrero, 1966; Anselmi, 1995).

⁹ «L'economicità ritrae, pertanto, nella fattispecie aziendale indagata, la sua essenza, la sua qualificazione, dall'utilità che consegue dal produrre, efficientemente, beni e servizi che sono in grado, di soddisfare efficacemente il bisogno degli individui-consumatori»; Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino, p. 188.

¹⁰ Naturalmente, come puntualizzato da Onida: «I problemi di ordine politico, scientifico, artistico, religioso, ecc. inerenti all'attività dell'ente cui l'azienda di erogazione provvede, non entrano fra i problemi di gestione di quest'azienda se non in quanto la loro soluzione determini bisogni dei quali l'azienda si occupa»; Onida P. (1977), *Economia d'Azienda*, Utet, Torino.

¹¹ Come affermato da Masini: «Le società con fini primari economici, direttamente o per mezzo delle loro associazioni, debbono inserire tra i propri fini anche il concorso all'ordinato sviluppo economico e al progresso sociale. È necessario che i corpi sociali presentino forma e sostanza di vere comunità: e cioè che i rispettivi membri siano in essi considerati e trattati come persone e siano stimolati a prender parte attiva alla loro vita»; Masini C. (1979), *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino, pp. 8-9.

La partecipazione attiva dei cittadini nei processi di creazione di valore pubblico può certamente essere considerata uno strumento a favore dell'economicità delle amministrazioni pubbliche¹². Se si accetta l'assunto che la partecipazione civica sia una risorsa di tipo relazionale, seppur inter-organizzativa, deputata alla creazione di valore, si ritiene opportuno gestirla nel modo più efficiente ed efficace possibile e nel contempo valorizzarla, affinché possa permettere un accrescimento del patrimonio sociale immateriale, a tutto vantaggio della tutela e dello sviluppo del complessivo patrimonio pubblico. È perciò necessario curare in modo strategico tale risorsa, pianificandone le modalità di utilizzo e controllandone i risultati che devono essere consoni alle finalità istituzionali dell'amministrazione pubblica. Nel presente lavoro si cercherà di analizzare le modalità mediante le quali la compartecipazione dei cittadini si inserisce nei processi di creazione di valore pubblico. Ci si basa sull'ipotesi che la collaborazione civica possa essere d'ausilio all'efficienza e all'efficacia operativa pubblica¹³, con la finalità ultima di creare gli elementi di base di una teoria del "cittadino *comaker*"¹⁴ di valore pubblico", che sia nel contempo descrittiva, ossia analizzi i contesti attuali, e

¹² Lo stesso Giannessi considera l'azienda un'unità dell'ordine economico generale, un vero e proprio organismo inserito in un ambiente, la cui dinamica si sviluppa in relazione a forze interne all'organismo stesso, ma anche a forze esterne; sicché la sua vita è sì percepibile in modo autonomo, ma appare fortemente condizionata dalle modificazioni ambientali, cioè dalle interrelazioni aziendali. (Catturi G., *op. cit.*, p. 35).

¹³ L'adozione dell'analisi dei processi negli studi economico-aziendali è supportata da tre filoni di studi:

- 1) dagli studi di gestione strategica che con gli approcci *resource based view* evidenziano come le ragioni della competitività dell'impresa dipendano dalla dotazione di risorse e dal modo (processi di business) con il quale esse vengono utilizzate;
- 2) dagli studi di organizzazione aziendale che con l'approccio *client centric* vede i processi come l'insieme di operazioni che premettono l'efficacia organizzativa, in termini di soddisfazione dei bisogni dei clienti, a cui l'offerta produttiva deve rispondere;
- 3) dagli studi di controllo di gestione che considerano i processi come insiemi di attività di consumo di risorse, e quindi di sostenimento di costi, che richiedono misure non solo di natura economico-finanziaria, ma anche di natura fisico tecnica al fine della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della gestione. (Dossi A. (2003), "Grado di integrazione e modalità di utilizzo dei sistemi di misurazione delle prestazioni: il ruolo della misurazione dei processi aziendali", in Amigoni F., Miolo Vitali P. (a cura di), *Misure multiple di performance*, Egea, Milano.)

¹⁴ Brondoni definisce "co-maker" «gli operatori economici e sociali, di natura privata o pubblica, con cui una data impresa intrattiene (ovvero intende attivare o sviluppare) rapporti fortemente privilegiati, altamente influenti sulle modalità di raggiungimento dei risultati di periodo e comunque strettamente funzionali al conseguimento dei propri fini»; Brondoni S.M. (1997), "Comunicazione, risorse invisibili e strategia competitiva d'impresa", *Sinergie*, n. 43-44, p. 13.

normativa, ossia evidenzi alcuni accorgimenti di tipo manageriale che gli operatori del settore (politici, manager e dipendenti) dovrebbero seguire nell'implementare tecniche di partecipazione nell'ambito dei processi decisionali e produttivi pubblici¹⁵.

Affrontare lo studio di una tematica come quella trattata richiede, indubbiamente, l'utilizzo di un approccio interdisciplinare. Pur prediligendo la prospettiva economico-aziendale, in quanto, come già detto, la partecipazione sociale (individuale e/o collettiva) può generare effetti (positivi o negativi) nei livelli di efficienza ed efficacia, e quindi di economicità, si devono tenere in debita considerazione anche gli aspetti studiati da altre discipline. Tra queste rivestono un'importanza fondamentale la scienza politica, in quanto si devono affrontare i problemi inerenti alla rappresentatività del potere politico ed in particolare la democrazia; la filosofia, poiché l'etica e quindi la condivisione di valori è basilare nei processi di elaborazione ed attuazione delle scelte pubbliche¹⁶; il diritto, in quanto l'operare dell'amministrazione pubblica è vincolato al rispetto del principio di legittimità; la sociologia, poiché devono essere tenuti presenti i fenomeni concernenti i processi di istituzionalizzazione dei modelli di orientamento dei valori nei sistemi sociali; la psicologia, in quanto lo studio delle motivazioni dei comportamenti umani è fondamentale se si vuole capire come incentivare azioni umane (intra o inter-organizzative) virtuose.

Lo studio del fenomeno della partecipazione civica ha implicato una preliminare analisi dei paradigmi e delle teorie che, in modo diretto o indi-

¹⁵ Come afferma Ferraris Franceschi: «L'oggetto di studio dell'economia aziendale non è una istituzione reale, non un oggetto pensato, non una realtà indicata dai razionalisti nel suo aspetto di essenza, esso è una problematica presente in tutte le forme operative alla cui conoscenza si può giungere seguendo due vie. La prima conduce all'indagine del significato e delle relazioni tra le variabili che interagiscono nell'azienda e può essere considerata classica. La seconda concerne, invece, l'attività di pensiero valutazione e scelta che l'uomo mette in atto ogni volta che gli si presenta la necessità di prendere una decisione»; Ferraris Franceschi R. (1978), *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, p. 160. Alla stessa stregua Onida evidenzia: «Le teorie, in economia d'azienda, possono avere valore, non solo come conoscenza positiva astratta, ma pure agli effetti normativi, in quanto possono offrire lumi all'attività pratica»; Onida P. (1977), *op. cit.*, p. 125.

¹⁶ L'etica riveste la sua importanza in tutte le tipologie di aziende, non solo quelle di natura pubblica. A tal proposito Onida afferma: «Come istituto sociale l'azienda serve ad elevare il benessere dell'uomo, a favorire lo sviluppo della sua personalità ed a far meglio realizzare i fini della vita umana associata che sono essenzialmente di natura etica. La concreta condotta delle aziende è fondamentalmente subordinata a tali fini, e quindi all'etica; le sue scelte hanno significato strumentale e nel loro valore di mezzo a fine debbono adattarsi agli scopi cui esse tendono»; Onida P. (1977), *op. cit.*

retto, hanno affrontato l'argomento o che, grazie all'applicazione del nuovo modello di governance pubblica, possano risultarne condizionate nei loro elementi strutturali.

Nel primo capitolo si presenta, pertanto, la scenografia dottrinale che ha guidato l'indagine del fenomeno, mentre il secondo capitolo è dedicato all'analisi del concetto di valore pubblico, del suo processo di creazione, dei principi ad esso sottesi e del sistema di controllo manageriale ad esso applicabile, inteso come strumento di governo pubblico inter-organizzativo.

Nei capitoli successivi si approfondiscono i processi decisionali politici inclusivi, la coproduzione e la valutazione partecipativa, dedicando una piccola riflessione anche alle strategie pubbliche finalizzate all'incentivazione della partecipazione civica.

1. IL FRAMEWORK TEORICO DI RIFERIMENTO

1.1. Il *New Public Management*

Il *New Public Management* (NPM) è nato nel secolo scorso, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, nel Regno Unito con il governo Thatcher e ha accompagnato tutti i processi di riforma delle amministrazioni pubbliche avvenuti prima negli Stati Uniti, in Nuova Zelanda ed in Australia ed in seguito negli altri paesi occidentali. Il termine è stato coniato, verso la metà degli anni Ottanta, da Christopher Hood e Luois Gunn, ma si afferma accademicamente solo negli anni Novanta. L'opera *Reinventing Government* di Osborne e Gabler (1992) è, probabilmente, una delle prime iniziative letterarie di completa espressione di questo approccio. Il lavoro di Osborne e Gabler si basa sull'assunto che i tempi di azione e di riforma dell'amministrazione pubblica non sono, in genere, in sincronia con quelli necessari ad assicurare uno sviluppo economico e sociale del territorio. Esso propone come soluzione il ridimensionamento dell'intervento pubblico, che deve essere indirizzato al governo e non alla gestione della cosa pubblica e deve essere fondato su principi aziendalistici in particolare nelle fasi di produzione ed erogazione dei servizi pubblici rivolti alle esigenze dei clienti e dei cittadini, i quali devono, in ogni caso, essere responsabilizzati e non più solo serviti. In realtà il NPM non viene sempre considerato un vero e proprio nuovo paradigma (Gruenig, 1998) secondo la definizione del termine coniata da Khun (1976), ossia una disciplina sistemica di una scienza contenente regole, definizioni, ipotesi, valori ed esempi concreti¹. Ad esso va però riconosciuto il merito di aver ricomposto in un insieme organico molte enunciazioni ed ambiti di stu-

¹ Reborà intende il paradigma «un orientamento prevalente in un dato periodo storico, in cui sono integrati contributi provenienti dagli studi di organizzazione e di management, dalle discipline politiche e dagli studi sull'organizzazione»; Reborà (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale*, Giuffrè, Milano.

dio affrontati dalle teorie che l'hanno temporalmente preceduto. Trattasi del *classic public administration* (anni Venti) che si fondava sull'applicazione alle amministrazioni pubbliche della produzione scientifica di Taylor al fine di migliorarne il loro livello di efficienza; del *neo classic public administration* (secondo dopoguerra) che si rifaceva alla teoria del comportamento amministrativo di Herbert Simon; del *new public administration* (fine anni Sessanta) che criticava le precedenti teorie²; del *public choice* (anni Ottanta) che si basava sul principio sociale della libertà individuale per cui i fenomeni sociali si esplicavano come aggregazione dei comportamenti individuali. Gli elementi caratterizzanti il NPM che maggiormente interessano la relazione tra amministrazioni pubbliche e società civile sono: l'esigenza di una maggiore accountability sui livelli di performance delle organizzazioni pubbliche, e quindi la indispensabile misurazione delle stesse; la valutazione delle politiche pubbliche ed in particolare la democratizzazione e la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche (tab. 1). Gruenig (1998, 2001) considera la democratizzazione e la partecipazione dei cittadini una caratteristica dubbia del NPM, che andrebbe inserita più appropriatamente nell'approccio del *New Public Administration*, finalizzato a creare rapporti maggiormente democratici, intra ed extraorganizzativi, al fine di aumentare l'equità sociale. Lo scopo delle organizzazioni pubbliche consisterebbe, dunque, nella riduzione dei disagi economici, sociali e psichici e nell'incremento delle opportunità della vita all'interno ed all'esterno delle stesse (La Porte, 1971).

1.1.1. La Public Governance

Con il termine *Public Governance* (PG) si indica un nuovo approccio allo studio dell'economia delle amministrazioni pubbliche che ha avuto origine dal NPM, ma che si differenzia da esso per alcuni aspetti. In particolare mentre il NPM sollecita una diminuzione dell'intervento pubblico nel mercato a favore di quello privato, la PG pone l'amministrazione pubblica

² Approccio poi sviluppatosi nel Comunitarismo negli anni Ottanta e nella Teoria del Discorso negli anni Novanta, che criticano la democrazia rappresentativa e propongono riforme finalizzate alla partecipazione e allo sviluppo del potenziale umano in cui l'amministrazione pubblica avrebbe dovuto svolgere il ruolo di facilitatore dell'azione partecipativa e dell'autorealizzazione delle personalità individuali. Gruenig G. (2001), "Origini e basi teoriche del New Public Management", in Meneguzzo M., *Managerialità, Innovazione e Governance*, Aracne, Roma, pp. 81 e segg.

al centro dello sviluppo economico e sociale della collettività di riferimento, in qualità di regista o stimolatore dell'azione dei cittadini, delle imprese ed associazioni *no profit*, in un processo di creazione partecipata del valore pubblico complessivo. La PG, seguita dal *Network Management*, emerge così come risposta al bisogno di collaborazione tra pubblico e privato al fine di affrontare in modo più efficace le complessità della vita moderna.

Tab. 1 – Caratteristiche del NPM

Taglio costi	Buoni d'acquisto	Accountability sulla performance	Controllo performance
Privatizzazione	Centralità cliente	Decentramento	Pianificazione e gestione strategica
Separazione funzioni approvvigionamento e produzione	Competitività	Misurazione Performance	Cambiamento stile manageriale
Esternalizzazione	Flessibilità organizzativa	Miglioramento sistemi contabili	Gestione personale (Incentivi)
Tariffe	Separazione politica e amministrazione	Attenzione sulla gestione finanziaria	Maggiore uso ICT
Vincolo giuridico spesa	Razionalizzazione competenze	Analisi e valutazione politiche	
Semplificazione legislativa	Razionalizzazione strutture organizzative	Democrazia e partecipazione dei cittadini	

Fonte: traduzione di Gruenig (1998)

In realtà, i primi studi sulla PG si diffondono in Olanda grazie agli interventi di Kooiman e van Vliet (1933), i quali individuano la *governance* pubblica come «la struttura che assume un sistema sociale politico a seguito dello sforzo e degli interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti». Nessuno svolge il ruolo di primo attore, ma tutti sono co-attori nella difficile impresa di far fronte alle sfide ambientali sempre più complesse, differenziate e dinamiche³. Si denota una visione organicistica del concetto di *governance*, risultato di azioni e comportamenti collaborativi.

Kickert⁴, un altro studioso olandese, ha evidenziato gli sviluppi del *public management* in termini di *governance* che possono essere così indicati:

³ Meneguzzo M., *op. cit.*, pp. 31 e segg.

⁴ Meneguzzo M., *op. cit.*, p. 34.