

Gli obiettivi di creazione di valore della PA  
che la governance politica dovrebbe o  
potrebbe individuare

La creazione di valore pubblico

# Creazione di valore pubblico

## Indice

- Definizione di valore pubblico
- L'approccio di Moore
- Manager di successo *vs* manager senza successo
- Tecniche analitiche per la pianificazione strategica
- Profili innovativi dell'approccio di Moore
- Utilità gestionale della dichiarazione di intenti di una “mission”
- Criteri di valutazione delle strategie organizzative

# Valore pubblico

Definire il significato di valore pubblico non è facile, perché si può associare sia al concetto di valore economico sia a quello di valore sociale.

Mentre l'impresa per giustificare la propria esistenza deve rispettare una logica unitaria che, in prima approssimazione, può sintetizzarsi nella capacità di creare valore economico per i propri azionisti, clienti e lavoratori, le organizzazioni della PA devono rispondere alle logiche economiche, alle logiche politiche degli amministratori eletti, ai valori prevalenti nella società civile, ai bisogni dei cittadini e di tutti gli altri *stakeholder* con cui interagiscono.

Si tratta di prospettive assai diverse tra loro, che implicano misure differenti e pongono i dirigenti pubblici in situazioni notevolmente più complesse rispetto ai dirigenti del settore privato.

# Valore pubblico

Data la molteplicità di significati che si associano al processo di creazione di valore pubblico, non è possibile determinarne un paradigma univoco.

Occorre al contrario, trovare una definizione sufficientemente ampia che sia in grado di rappresentare le diverse componenti del valore, permettendo poi di declinare i modelli operativi di generazione di valore pubblico nei vari contesti.

Di qui l'elaborazione di un modello normativo capace di cogliere le complessità esistenti e di costituire un riferimento per definire le linee d'azione coerenti con le aspettative dei dirigenti pubblici.

# Valore pubblico

L'evoluzione dell'ambiente nel quale operano le istituzioni della PA, richiede un profondo cambiamento anche nel ruolo del dirigente pubblico.

La capacità di amministrare correttamente un sistema di regole stabili e di agire nell'ambito di precise attribuzioni di compiti non sono più sufficienti.

La logica del perseguire risultati concreti richiede maggiore autonomia nell'identificare le soluzioni possibili nell'ambito del sistema normativo, maggiore progettualità, maggiore trasversalità nell'affrontare e nel risolvere i problemi.

# L'approccio di Moore

Secondo Moore la definizione di *public value* non può essere di natura valoriale, perché assumerebbe connotazioni di carattere ideologico e dunque unilaterali, ma va ricondotta a un modello operativo al cui interno ogni attore possa attribuire agli oggetti il significato culturale e ideale che più ritiene opportuno.

Il valore pubblico non si misura in base alla natura dell'azione pubblica, ma in base alle capacità dell'attore pubblico di essere efficace ed efficiente nel condurre le azioni pubbliche, a prescindere dal loro orientamento.

# L'approccio di Moore

Moore dimostra che il successo dell'azione pubblica dipende dalla capacità di un'organizzazione di coordinare e realizzare simultaneamente tre condizioni:

- produrre risultati oggettivamente validi per i soggetti pubblici, per i cittadini e per gli *stakeholder* (occorre che l'azione pubblica sia giudicata desiderabile da parte di un gruppo di destinatari)- "clienti"
- intraprendere iniziative sostenibili dal punto di vista organizzativo (le risorse da destinare alle politiche pubbliche devono essere adeguate agli obiettivi istituzionali)- "macchina interna"
- essere legittimata a godere di sostegno esterno (deve saper attrarre il sostegno degli attori rilevanti)- "sponsor"

# L'approccio di Moore

Questi tre elementi costituiscono il “triangolo strategico”, da cui si desume che una politica pubblica si realizza in condizioni di efficacia ed efficienza, se l'ente che promuove è in grado di formulare strategie che tengano conto contemporaneamente e in modo coordinato dei tre obiettivi.

Il normale percorso di evoluzione delle politiche pubbliche prende avvio dall'ambiente autorizzante, il quale si rinnova autonomamente e costringe le strategie pubbliche ad adeguarsi al mutato contesto, riformulandosi sulla base di nuovi stimoli provenienti dall'esterno.



# L'approccio di Moore

La sequenza non è rigida e definitiva: il tradizionale rapporto lineare fra ambiente, strategia e struttura lascia il posto ad una relazione simultanea, in cui i tre elementi tendono a influenzarsi reciprocamente e continuamente all'interno di un nuovo paradigma istituzionale.

Il triangolo strategico è uno strumento valido ad orientare le strategie di intervento di un ente pubblico: come acquisire risorse, come ottenere il consenso necessario al raggiungimento dei propri scopi, come definire obiettivi proporzionati alle risorse. In questo campo, l'ente non si deve limitare a un ruolo di osservatore attento, ma passivo, di quanto avviene nella società per cercare di adeguarvisi.

# L'approccio di Moore

Nello sviluppo di una strategia per un'organizzazione pubblica, il manager deve allineare in modo coerente tutti gli elementi, realizzando così le condizioni per la produzione di valore pubblico.

# Manager di successo Vs manager senza successo

Le verifiche empiriche effettuate da Moore stabiliscono 3 cose:

1. l'importanza di essere propositivi
2. la necessità di riconoscere “la gestione politica” come una funzione chiave nella gestione del settore pubblico
3. il bisogno di modificare la nostra visione della gestione operativa per concentrare maggiormente l'attenzione sulle innovazioni di vario genere

# Manager di successo Vs manager senza successo

Se i manager hanno un obiettivo interessante che viene ampiamente sostenuto dall'ambiente politico, ma manca loro la capacità operativa per realizzarlo, la visione strategica fallirà.

L'obiettivo sarà rifiutato in quanto irrealizzabile oppure il governo troverà un diverso strumento istituzionale per la sua realizzazione.

Se i manager hanno un obiettivo sostanzialmente valido, realizzabile dal punto di vista operativo e amministrativo, ma non riescono a godere del sostegno politico, anche quell'impresa fallirà, perché sarà condannata dal fabbisogno di capitale e di risorse.

# Manager di successo Vs manager senza successo

Se i Manager progettano alcune attività organizzative che possono disporre del sostegno politico e sono realizzabili dal punto di vista amministrativo, ma sono prive di significato gestionale, nel lungo termine questo determinerà il fallimento della strategia, non necessariamente perché diminuirà la forza dell'organizzazione, ma semplicemente perché le sue attività saranno rovinose e qualcuno probabilmente inizierà a richiedere denaro per esse.

Infine, l'aspetto ancora più grave: se i manager hanno idee valide dal punto di vista gestionale, ma non sono in grado di attrarre sostegno politico o gestirle concretamente, esse falliranno come concetti strategici. Si tratta di idee "accademiche", nel senso peggiore del termine.

# Tecniche analitiche per la pianificazione strategica

Ogni vertice del triangolo fornisce un diverso punto di vista per la considerazione di cosa sarebbe valido (e attuabile). Ancor più importante è che ogni vertice utilizza un insieme diverso di metodologie analitiche per rispondere alle domande di base espresse da quello stesso vertice.

Per esempio, quando si chiedono se uno specifico obiettivo organizzativo sia valido, i manager sono stimolati a porsi quesiti di tipo normativo rispetto al valore del loro impegno e a permettere che l'apparato analitico li aiuti a trovare le risposte.

L'apparato tecnico per la valutazione del programma e l'analisi costi-benefici possono condurre a importanti valutazioni.

# Tecniche analitiche per la pianificazione strategica

Quando ci si chiede se un obiettivo sia politicamente sostenibile, si favorisce anche un'analisi delle politiche che ruotano intorno all'organizzazione.

Potrebbero esservi compresi i valori rilevanti che entrano in gioco nelle attività dell'organizzazione, gli interessi dei legislatori che attuano la supervisione delle operazioni dell'organizzazione, le richieste dei gruppi di interesse o gli aspetti di comune buon senso che attualmente giustificano e guidano le attività dell'organizzazione.

# Tecniche analitiche per la pianificazione strategica

Quando ci si chiede se un determinato obiettivo sia attuabile dal punto di vista organizzativo, si possono utilizzare studi di fattibilità e analisi di implementazione.

Queste tecniche ricorrono a ciò che si conosce sul modo e sull'entità con cui le organizzazioni possono modificare la loro attività.

Pensare in modo strategico nel settore pubblico richiede che i manager attribuiscono pari importanza al merito, alle politiche e all'implementazione organizzativa.

Attualmente questi elementi sono ancora scollegati tra di loro.



# Profili innovativi dell'approccio di Moore

La concezione classica della pubblica amministrazione non focalizza l'attenzione dell'amministratore sulle tematiche di scopo e di valore, oppure sullo sviluppo della legittimità e del sostegno; essa invece si basa sul presupposto che la risposta a tali questioni sia stata fornita in fase di sviluppo del mandato direttivo o legislativo dell'organizzazione.

Il mandato direttivo definisce lo scopo dell'organizzazione e al contempo crea un presupposto normativo che stabilisce la pubblica validità della sua attuazione. Il mandato fornisce anche esplicitamente le risorse, il finanziamento e l'autorità pubblica necessari al raggiungimento dello scopo, infine, autorizza i manager a impiegare tali risorse per il conseguimento di obiettivi prefissati.

# Profili innovativi dell'approccio di Moore

Poiché tutti gli aspetti legati alle risorse, all'autorità e al valore sono già stati risolti in fase di definizione del mandato direttivo, i manager devono perseguire il compito dell'impiego delle risorse disponibili, e quindi guardare verso il basso e verso l'interno, per raggiungere gli obiettivi prefissati nel modo più efficace ed efficiente possibile.

Nel fare ciò, i manager si basano sulla loro esperienza di gestione degli strumenti di influenza amministrativa interna: progettazione organizzativa, budgeting, sviluppo delle risorse umane e controllo gestionale.

Se i manager guardano verso l'alto e verso l'esterno, lo fanno soprattutto per assicurarsi di operare entro obiettivi prefissati, cioè di essere responsabili in modo corretto. La ridefinizione dello scopo viene lasciata ai politici.

# Profili innovativi dell'approccio di Moore

Al contrario, il triangolo strategico si basa sul presupposto che i manager pubblici debbano definire lo scopo e la mission generale dell'organizzazione.

Ricorda loro anche di sviluppare idee per obiettivi validi, partendo da fonti che esulano dalla loro esperienza amministrativa.

Li incoraggia ad utilizzare le tecniche di analisi per definire gli obiettivi operativi e valutare le loro prestazioni come base per la creazione di punti di vista indipendenti rispetto al valore delle loro attività precedenti o pianificate.

## Profili innovativi dell'approccio di Moore

I manager dovrebbero interagire con il sistema politico non solo attraverso lo strumento dei loro obiettivi definiti, ma anche mediante un dialogo più continuo ed interattivo.

“Il manager non può cercare di soddisfare tutti quelli che possono esercitare influenza sulla sua organizzazione. Il compito del manager è piuttosto quello di articolare e poi raggiungere scopi desiderabili, il cui supporto procurerà il denaro e le risorse materiali, l'approvazione e la cooperazione popolare, il personale e i collaboratori e l'autorità di cui l'organizzazione ha bisogno per portare a termine i propri scopi” (Heymann)

# Profili innovativi dell'approccio di Moore

Il concetto di amministrazione strategica nel settore pubblico sembra elevare i dirigenti del settore dal ruolo di tecnici, che scelgono tra metodi amministrativi ben noti per realizzare obiettivi definiti altrove, al ruolo di strateghi che studiano gli ambienti politici e operativi al fine di definire opportunità per utilizzare le loro organizzazioni nella creazione di valore pubblico.

Anche la loro opera amministrativa si modifica: non si tratta soltanto di assicurare la continuità ed efficienza ai compiti attuali, ma di permettere la transizione dalle prestazioni attuali a quelle future.

# Profili innovativi dell'approccio di Moore

Così come i dirigenti del settore privato, anche i dirigenti del settore pubblico vengono utilizzati per riposizionare l'organizzazione da essi gestita allo scopo di creare valore pubblico, e non semplicemente per sfruttare le risorse in vista della realizzazione di obiettivi prefissati.

Un compito così ampio può presentare rischi per la gestione democratica.

Può infatti essere pericoloso incoraggiare i manager del settore pubblico a utilizzare l'immaginazione per cercare di creare valore pubblico.

Nel calibrare tale rischio però occorre tenere presente che il principale cambiamento suggerito è nei pensieri e nelle azioni dei manager, non nelle disposizioni istituzionali di cui sono responsabili.

# Profili innovativi dell'approccio di Moore

Nelle loro azioni, i manager saranno ancora legati dal processo di supervisione che attualmente li vincola e dalla rigidità delle burocrazie che cercano di gestire.

Quello che Moore propone è che i manager siano autorizzati a indagare l'ambiente con una visione orientata al valore e allo scopo, e quindi ad agire su un'opportunità rilevata, interagendo con i referenti dell'autorità politica e apportando innovazioni all'interno delle loro organizzazioni.

Se riescono a trovare e a sfruttare occasioni per creare valore, è perché si guadagnano il successo nei duri ambiti istituzionali in cui si trovano, non perché il loro mondo è diventato meno esigente.

# Utilità gestionale della dichiarazione di intenti di una “mission”

I contributi confluiscono in tre importanti aree:

- Mantenere il focus gestionale
- Identificare i principali compiti amministrativi e politici
- Mobilitare il sostegno interno ed esterno



# Mantenere il focus gestionale

Le dichiarazioni di intenti aiutano i manager a rimanere focalizzati sul punto nodale dei loro sforzi: gestire le loro organizzazioni per ottenere prestazioni e valore.

Per ovviare a possibili incidenti di percorso (richieste banali, ma urgenti, fatti rilevanti ed imprevisti), è necessario l'utilizzo di un'efficace delega dei compiti per far risparmiare tempo ai manager, in modo che possano occuparsi delle questioni importanti, e una pianificazione migliore per prevedere eventi altrimenti inattesi.

Raramente però questi strumenti hanno successo in sé.

# Identificare i principali compiti amministrativi e politici

Definendo la struttura dei compiti gestionali generali, la dichiarazione d'intenti mette in luce gli elementi specifici del lavoro amministrativo che dal punto di vista strategico e fondamentale raggiungere:

- le fonti di supporto politico che devono essere sollecitate
- i valori pubblici principali da definire e misurare per godere dell'appoggio politico
- gli investimenti chiave e le innovazioni da realizzare per le capacità operative allo scopo di raggiungere gli obiettivi definiti dalla strategia

# Mobilizzare il sostegno interno ed esterno

La definizione di ampi scopi spesso stimola e guida i contributi che altri possono e devono fornire all'impresa se si vuole che l'organizzazione abbia successo.

Da un punto di vista politico, se una mission definita da un amministratore esprime un valore o uno scopo richiesti da una comunità, questa sarà portata a fornire il suo appoggio all'amministratore.

Dal punto di vista amministrativo, la dichiarazione d'intenti risolve un dilemma fondamentale per i diretti collaboratori di un dirigente: indica loro quali tipi di progetti e imprese sarebbero considerati favorevolmente dal capo e quale linguaggio dovrebbero utilizzare per esprimere il loro impegno.

# Criteri di valutazione delle strategie organizzative

Esistono tre aspetti particolarmente rilevanti in base ai quali le strategie realizzabili possono variare:

- Il giusto livello di astrazione
- Il grado di rischio e di esposizione
- Visione e scopi di chi?

# Il giusto livello di astrazione

Nel definire i compiti organizzativi si preferisce una maggiore specificità e concretezza: i dettagli aiutano a spiegare cosa si intende per scopo determinato; consentono di calcolare le specifiche capacità operative che devono essere create; rendono più semplice la strutturazione di modalità oggettive ed inequivocabili per determinare se l'organizzazione ha raggiunto i suoi obiettivi.

La principale debolezza operativa dei piani specifici è che tendono a sacrificare la flessibilità. Lasciano poco spazio per assorbire shock esterni o per improvvisare soluzioni a problemi inattesi.

Soprattutto, impediscono alle persone di cambiare idea riguardo a ciò che stanno cercando di raggiungere.

# Il grado di rischio e di esposizione

Definire la mission di un'organizzazione è come fare una scommessa, persino se si promettono cose già esistenti, poiché se l'organizzazione non cambia, potrebbe mutare il suo ambiente operativo.

Il problema dello stratega non è soltanto quello di sapere cosa esiste ora all'intersezione tra sostegno politico, valore sostanziale e fattibilità amministrativa, ma se l'intersezione comprende condizioni facilmente realizzabili.

Come è ovvio, più gli eventi relativamente improbabili, compresi nella soluzione offerta da una strategia definita, sono numerosi, maggiori sono i rischi connessi con quella strategia.

# Il grado di rischio e di esposizione

Se invece si propone una strategia politicamente sostenibile con alta probabilità, ma realizzabile operativamente solo con scarsa probabilità, essa sarà più rischiosa rispetto ad una con un'alta probabilità di realizzazione sotto entrambi gli aspetti.

## Visione e scopi di chi?

Il terzo importante aspetto in base al quale le imprese del settore pubblico possono differenziarsi riguarda il livello al quale una strategia viene intesa come una dichiarazione di intenti pubblici anziché l'espressione degli obiettivi del singolo leader dell'organizzazione.

La strategia di una organizzazione ne definisce gli scopi e quindi indica in che modo gli importanti valori sociali in competizione tra di loro debbono essere equilibrati.

Ma chi fa queste dichiarazioni sul valore pubblico e con quale autorizzazione?



## Visione e scopi di chi?

Se gli obiettivi vengono intesi come interpretazioni accurate dell'equilibrio delle forze politiche che contrastano le attività di un'organizzazione (se sono ad es. al centro delle aspirazioni dichiarate nella recente legislazione), allora si possono ritenere autorizzati dal processo politico.

In questo caso, il leader dell'organizzazione si occupa semplicemente di esprimere in termini più concreti e specifici quello che la politica attuale richiede.

In alternativa, questi stessi obiettivi possono essere considerati i presupposti operativi di ciò che costituisce il valore pubblico definito dai manager considerando i cittadini, i supervisori, i clienti e di beneficiari.

Se i presupposti non raccolgono un particolare entusiasmo i manager devono modificare la strategia.