

Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana

PROF. MARCO MENEGUZZO

Abstract

... ..

Premessa

La valutazione e la misurazione dei risultati dell'azione del sistema delle amministrazioni pubbliche, a livello complessivo, e delle singole aziende ed amministrazioni pubbliche rappresentano temi di interesse prioritario per i responsabili decisionali, a livello politico e tecnico direzionale e oggetto privilegiato di ricerca per gli studiosi ed i ricercatori, interessati al settore pubblico.

Negli ultimi anni, il tema della valutazione delle *performance* del sistema di amministrazioni pubbliche ha progressivamente interessato non soltanto gli *stakeholder* interni alle aziende pubbliche, quanto soprattutto gli *stakeholder* esterni; dalle imprese private, con cui le stesse amministrazioni pubbliche intrattengono una molteplicità di relazioni riconducibili al filone di ricerca delle *business government relationships*, alle rappresentanze degli utenti e dei cittadini, alle organizzazioni politiche e sindacali e più recentemente alle organizzazioni appartenenti al terzo settore, anch'esse fornitrici di servizi alle amministrazioni pubbliche e sempre più interessate alla attivazione di modalità di partenariato.

Inoltre, sui temi della misurazione e della valutazione dei risultati gli economisti aziendali si devono sempre più confrontare con studiosi e ricercatori appartenenti ad altri approcci e filoni disciplinari, quali gli economisti pubblici, interessati a capire le *performance* macro e microeconomiche del settore pubblico, i sociologi, i giuristi e soprattutto i politologi e gli studiosi di scienza della amministrazione, che hanno approfondito il tema della valutazione delle politiche pubbliche (*policy implementation and policy evaluation*). Ed è proprio sulla valutazione delle politiche pubbliche che si è avuto, negli ultimi anni, una interessante convergenza, nel contesto italiano, tra economisti aziendali, politologi ed amministrativisti¹.

L'attualità e la centralità del tema della valutazione e della misurazione delle *performance* è testimoniata da due importanti iniziative:

- La presenza continua nei programmi di lavoro del Comitato Public Governance (già PUMA) dell'OCSE, task force formata da rappresentanti dei Ministeri governativi e dei Dipartimenti federali responsabili delle politiche per la modernizzazione della pubblica amministrazione dei 30 paesi membri, dei temi della *performance evaluation* e del *performance management*²;
- L'attivazione nel 2005, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica all'interno del Programma Cantieri, di un Laboratorio sul tema della *Misurazione delle performance*.

Gli economisti aziendali e gli studiosi di management pubblico, hanno di conseguenza adottato modelli di analisi ed interpretazione dei risultati delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, riconducibili da un lato ai diversi modelli di Stato e di amministrazione pubblica presenti nelle economie avanzate³, e dall'altro lato ai due *framework* teorici di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, il più consolidato modello di *New Public Management* (o meglio di public management), ed il modello di *public governance*, apparso nella letteratura italiana dalla metà degli anni '90.

Il tutto può essere sintetizzato come passaggio dal modello tradizionale delle 3E (efficienza, efficacia ed economicità), ad un modello che ridefinisce le 3E in termini di equità, qualità e competitività, fino a modelli più recenti, sviluppati proprio all'interno del Comitato Public Governance dell'OCSE, che introducono una pluralità di dimensioni⁴.

In questo contributo, dopo una presentazione della evoluzione dei diversi modelli, in stretta dipendenza con la configurazione del sistema della pubblica amministrazione e dei paradigmi di ricerca, verrà introdotto il tema del valore pubblico⁵, su cui si stanno ora misurando gli economisti aziendali del nostro paese⁶ e la necessità, a parere dello scrivente, di

¹ MENEGUZZO M., (1999), *Innovazione, managerialità e governance. La P.A. verso il 2000*, Aracne editore, Roma; MUSSARI R., (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino.

² OECD/PUMA (1994), *Performance management in government*, Paris; OECD/PUMA (1996), *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, Paris; OECD/PUMA (1997), *In search of results. Performance management practice*, Paris; OECD/PUMA (1998), *Best Practice Guidelines for Evaluation*, Policy Brief N. 5, Paris; OECD (2001), "Integrating Financial Management and Performance Management", in *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1, N.2, Paris.; OECD (2004), *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, Policy Brief, Paris; OECD/PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE (2005), *Modernising Government: The way forward*, Paris.

³ BORGONOV E., (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano; MENEGUZZO M., (2000), "Il terreno della innovazione organizzativa: le reti sanitarie multispedaliere e multiservizi" in BERGAMASCHI M., *L'organizzazione delle aziende sanitarie*, McGrawHill.

⁴ REBORA G., MENEGUZZO M., (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino.

⁵ MOORE M., (1995), *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge [edizione italiana a cura di SINATRA A., (2003), *La creazione di valore pubblico*, Guerini & Associati, Milano].

⁶ REBORA G., (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini & Associati; MINELLI E., REBORA G., TURRI M., (2002), *Il valore dell'università*, Guerini & Associati, Milano.

introdurre il concetto di capitale sociale, per meglio comprendere misurazione e valutazione delle *performance* delle attività della pubblica amministrazione ed a cui collegare il concetto di valore pubblico.

1. La valutazione dei risultati nei modelli di *New Public Management* e di *public governance*

Come anticipato in premessa, possono essere identificati diversi modelli di amministrazione pubblica nei paesi ad economia avanzata e sempre più nei paesi emergenti, come Cina, Brasile, India e nei paesi in transizione dai sistemi ad economia pianificata. Benché l'Italia non faccia eccezione a questo proposito, va però ricordato che, nei diversi contesti nazionali, si sta assistendo ad un processo di evoluzione da un modello ad un altro e, in taluni casi, alla coesistenza di una pluralità di modelli. Ed è proprio questo il caso dell'Italia in cui l'amministrazione centrale è più o meno riconducibile ad un modello di "Stato efficiente", mentre le amministrazioni regionali e locali e le stesse aziende pubbliche (ad esempio le aziende sanitarie pubbliche) sono caratterizzate da modelli decentralizzati o di "Stato flessibile" e da modelli della qualità o di "Stato partecipativo".

Nel modello di mercato o di Stato efficiente, viene richiesto alle diverse amministrazioni pubbliche di aumentare la produttività delle risorse impiegate, in primo luogo il personale, di ricercare costantemente l'efficienza, l'economicità e l'efficacia, di svolgere un attento controllo sulla spesa e di realizzare una decisa razionalizzazione del settore pubblico.

In questo modello, strettamente collegato al paradigma di *New Public Management*, viene fatto esteso ricorso ad alcune leve di manovra, quali la riprogettazione dei modelli organizzativi in chiave di ridimensionamento e di adozione di logiche di *downsizing*, la stessa misurazione delle *performance*, la valutazione ed il controllo dei risultati, l'affidamento di attività all'esterno, ad imprese private, ad organizzazioni *non profit* ed, in alcuni casi, ad altre amministrazioni ed aziende pubbliche. A questi interventi si collegano il trasferimento e la diffusione, talvolta in modo confuso e soprattutto poco critico, di sistemi gestionali provenienti dalle imprese private, come sistemi retributivi flessibili e collegati alle *performance*, gestione finanziaria, marketing ed orientamento ai clienti/utenti.

È interessante ricordare che sono stati proprio paesi come il Regno Unito e la Nuova Zelanda, che si sono ispirati per il processo di modernizzazione e di riqualificazione gestionale ed organizzativa del sistema della pubblica amministrazione, al modello dello Stato efficiente. Questi paesi hanno introdotto il concetto di *value for money* ben dieci anni prima delle riflessioni degli autori statunitensi sul valore pubblico.

Al modello di Stato efficiente è stato affiancato, in chiave di integrazione e superamento, il modello decentralizzato o di Stato flessibile. Questo modello è focalizzato sulla semplificazione delle procedure amministrative e sulla ricerca di una sempre maggiore trasparenza nei rapporti tra amministrazione pubblica e cittadini, introducendo così il tema delle relazioni cittadini – amministrazioni pubbliche. Alla semplificazione ed alla trasparenza si è aggiunta in questo modello l'enfasi sulla deregolamentazione attraverso processi che si caratterizzano come "deregolamentare per ri-regolamentare".

Priorità viene poi attribuita alla de-burocratizzazione ed all'alleggerimento delle amministrazioni pubbliche, attraverso la decentralizzazione di funzione e responsabilità dalle amministrazioni centrali/federali alle amministrazioni regionali, provinciali e locali e alla revisione dell'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche, introducendo modelli snelli, dove sono eliminati i livelli gerarchici intermedi. A livello di microstruttura interna alle singole aziende ed amministrazioni pubbliche, il decentramento di responsabilità si accompagna alla introduzione dei sistemi di gestione orientata ai risultati e di MBO (*management by objectives*).

Grazie a questi interventi, che hanno caratterizzato in Italia principalmente le amministrazioni regionali e locali, vengono superati i modelli tradizionali di tipo settoriale e funzionale ed introdotti modelli organizzativi di tipo dipartimentale e a matrice, volti a consolidare nel settore pubblico logiche di *lean management*, basate sull'apprendimento e sul cambiamento organizzativo.

Nel modello di Stato flessibile forte enfasi è attribuita alla gestione per risultati ed alla misurazione delle *performance*, attraverso un arricchimento delle 3E con le dimensioni della trasparenza e della rendicontabilità delle politiche di intervento pubblico.

Infine, il modello della qualità o dello Stato partecipativo è centrato sul miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai clienti/utenti/cittadini. In questo modello sempre maggiore attenzione viene attribuita alla gestione ed allo sviluppo del personale grazie alla introduzione ed al rafforzamento dei sistemi di comunicazione interna, di sviluppo delle competenze e di motivazione e valorizzazione, con particolare attenzione ai professionali (medici, ingegneri, avvocati, giudici, architetti, ecc.).

Nel modello dello Stato partecipativo viene previsto un esteso utilizzo dei sistemi per la valutazione ed il miglioramento della qualità, da quelli più razionali e strutturati come il *Total Quality Management* ed i sistemi ISO), a quelli introdotti negli ultimi anni basati sul concetto di autovalutazione, come i sistemi EFQM (*European Foundation for Quality Management*) e CAF (*Common Assessment Framework*). Altre tecniche e sistemi manageriali che vedono un forte sviluppo nel modello di Stato partecipativo sono il marketing e la comunicazione pubblica.

Con il modello di Stato partecipativo e della qualità si verificano due significativi cambiamenti nei processi decisionali e nelle logiche di funzionamento delle amministrazioni pubbliche:

- l'evoluzione dal modello manageriale (*New Public Management*) al modello della governance pubblica;
- il definitivo consolidamento di una prospettiva multidimensionale per la valutazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche, attraverso la già citata integrazione del modello delle 3E.

Il paradigma di governance pubblica è riconducibile ad una precisa distinzione tra i due concetti di *governance* e di *government*, distinzione su cui, da alcuni anni, si stanno confrontando le amministrazioni pubbliche e le comunità accademiche e professionali dei diversi paesi ad economia avanzata. (per un'illustrazione delle differenze tra i due concetti si veda la fig. 1). Con *governance* viene intesa l'attività svolta dall'amministrazione pubblica all'interno di un sistema sociale e politico volta ad orientare e coordinare sforzi ed interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti. In questa prima versione del concetto di *governance*, che presuppone un ruolo di promozione e coordinamento dell'amministrazione pubblica, nessun attore, compreso lo stesso settore pubblico, svolge un ruolo di primo piano ma la traiettoria evolutiva e le *performance* del sistema sociale ed economico sono il risultato delle interazioni tra la pluralità degli attori presenti. Va ricordata una seconda versione del paradigma di governance che non attribuisce alle amministrazioni pubbliche un ruolo di leadership, promozione e coordinamento strategico⁷.

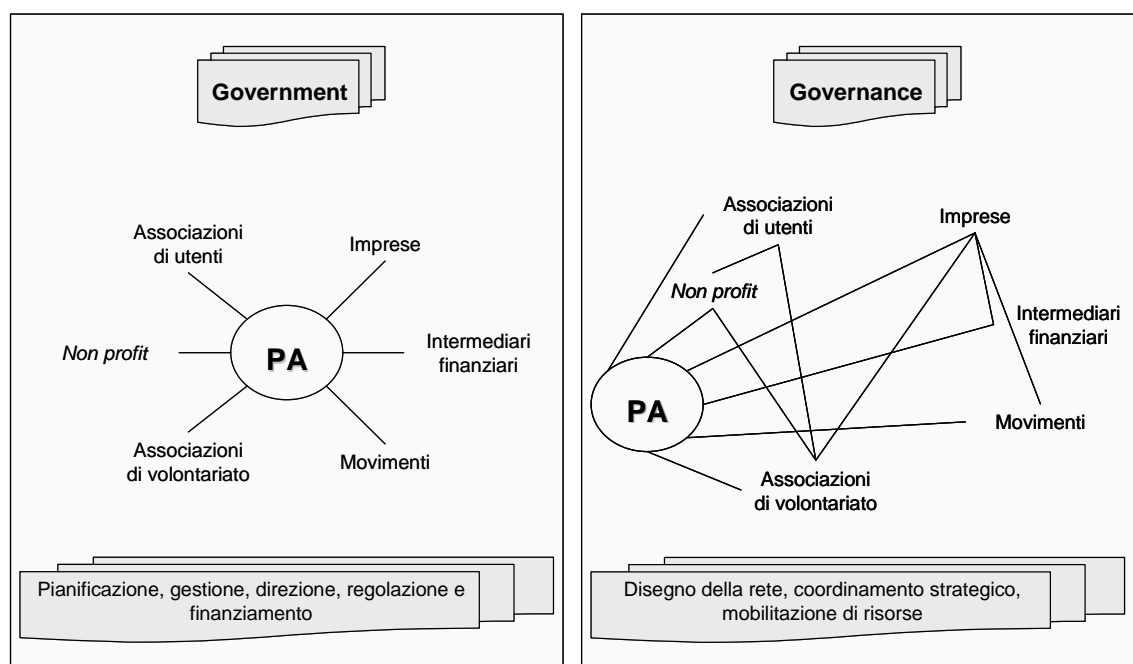
Invece, l'attività di *government* (o di governo) consiste nell'attivare e soprattutto dirigere i diversi attori del sistema socioeconomico, attraverso varie leve di manovra, dalla spesa pubblica, agli interventi normativi, alla programmazione socioeconomica e per settori di interventi, alle direttive delle agenzie e delle *authorities* indipendenti, in modo tale da avviare percorsi virtuosi di sviluppo economico e sociale.

L'attività di *government* richiede alle diverse amministrazioni pubbliche, lo sviluppo dei sistemi manageriali ed operativi quali la pianificazione, la programmazione, il *budgeting* ed il controllo di gestione e prevede che le stesse svolgano una funzione di regolazione ed indirizzo nei confronti degli altri attori e si occupino della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie.

Questi sistemi manageriali assumono sicuramente una minore importanza nello svolgimento delle attività di *governance* che richiedono logiche di azione rappresentate dalla capacità di progettare, attivare e realizzare *network* formali ed informali tra i diversi attori coinvolti, lo sviluppo di forme di partenariato e di cooperazione pubblico – privato e la mobilitazione di risorse finanziarie esterne, attraverso la finanza di progetto e il *fund raising* nei confronti dei cittadini e degli altri soggetti istituzionali (ad esempio le istituzioni comunitarie).

Nel paradigma di *public governance* l'intervento della pubblica amministrazione si caratterizza sempre più per l'attivazione e la gestione di processi di coordinamento e di influenza delle interazioni sociali, politiche ed amministrative, presenti ai diversi livelli della società. Rilevanti sono le implicazioni a livello di management pubblico, che deve quindi assumere un ruolo "politico" (promozione del consenso, gestione dei processi negoziali) e di crescita di forme di auto-organizzazione della società civile (sviluppo del terzo settore, network tra organizzazioni *non profit*).

Figura 1: Dal government alla governance



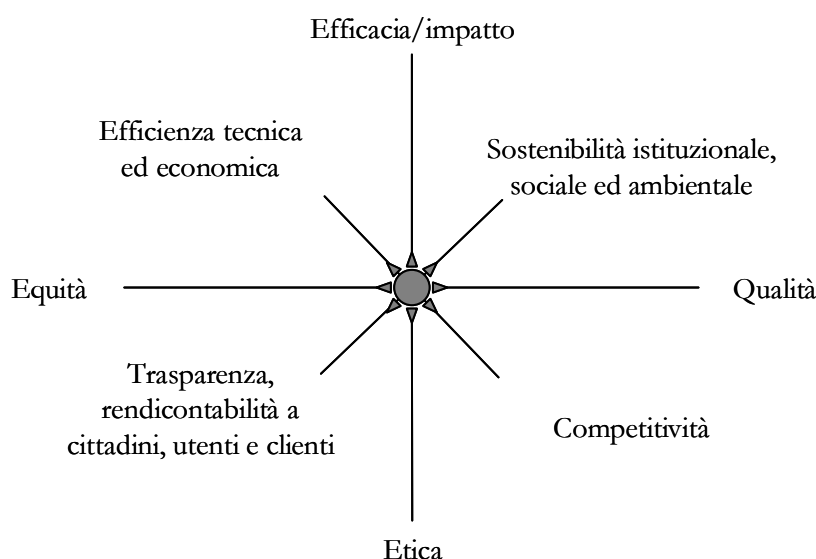
Fonte: Meneguzzo M., (2004),

Il paradigma della *public governance* implica, come mostra la figura 2, l'introduzione di una logica multidimensionale nella valutazione delle *performance* della amministrazione pubblica: ad efficacia, efficienza ed economicità si aggiungono le dimensioni dell'equità, particolarmente rilevante nei confronti di gruppi di utenti e di *stakeholder* esterni a debole capacità contrattuale, di trasparenza dell'azione pubblica, del rispetto dell'etica, del miglioramento della qualità, della sostenibilità

⁷ MENEGUZZO M., CEPIKU D., FERRARI D., (2004), *Governance e coordinamento strategico delle reti aziendali: sistemi sanitari a confronto*, Convegno Nazionale AIES: "I livelli di governo della sanità: Finanziamento, assetti istituzionali e management"; CEPIKU D., (2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?", in *Azienda Pubblica*, N. 1.

economico, sociale ed ambientale delle diverse politiche di intervento messe in atto dalle amministrazioni pubbliche e della capacità di render conto (*accountability*) ai diversi portatori e gruppi di interesse, interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche.

Figura 2: La valutazione multidimensionale delle *performance* delle amministrazioni pubbliche



Due sono gli interrogativi a cui occorre dare risposta, all'interno di questa prospettiva multidimensionale della valutazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche:

- il valore pubblico è una ulteriore dimensione per la valutazione delle *performance* o ne ricomprende solo alcune o rappresenta la loro totalità?
- l'impatto dell'azione pubblica sul capitale sociale è anch'essa una nuova dimensione della valutazione delle *performance* o risulta invece strettamente collegata alle dimensioni della sostenibilità e della competitività?

2. Le riflessioni sul valore pubblico: i possibili approcci

Negli ultimi anni il tema del valore pubblico ha assunto rilevanza crescente presso gli economisti aziendali e gli studiosi di management pubblico, che hanno cercato di capire come le riflessioni teoriche sul valore delle imprese potessero trovare specifica applicazione nel contesto pubblico e più recentemente nelle organizzazioni *non profit*.

Prima di entrare in merito alle diverse configurazioni che assume il concetto di valore pubblico, è opportuno ricordare che già all'inizio degli anni '90 gli aziendalisti pubblici hanno iniziato a riflettere sul tema del valore pubblico.

Infatti, in un primo lavoro sulla strategia nelle amministrazioni pubbliche, si è cercato di ripensare e ridefinire la struttura della catena del valore, elaborato da Porter nell'ormai lontano 1985⁸. Si ricorda a questo proposito che il modello della catena del valore prevede l'individuazione nelle imprese di una serie di processi, che consentono l'acquisizione di risorse tangibili, intangibili e legate al sistema competitivo, che consentono la creazione di valore.

Tra questi processi si distinguono i processi di approvvigionamento ed acquisto, a cui viene dedicata crescente attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche attraverso interventi basati su consorzi e gruppi di acquisto, sull'introduzione e lo sviluppo dell'*e-procurement* e sulla gestione dei processi di esternalizzazione in chiave strategica.

Ai processi di acquisto si accompagnano i processi legati alla produzione di beni, alla logistica in entrata, alla fabbricazione dei componenti ed al loro assemblaggio, al collaudo e alla manutenzione fino al controllo della qualità, processi che vanno sicuramente ripensati nel caso delle imprese di servizi. Altri processi rilevanti sono legati alla logistica in uscita, ossia ai rapporti con il mercato dalla distribuzione dei prodotti e dei servizi agli utenti, alle attività di promozione, comunicazione e marketing ed alla gestione delle reti di vendita.

Il modello della catena del valore mette poi in evidenza le funzioni di supporto, su cui possono essere conseguite significative economie di scala, attraverso la creazione di gruppi e *network* e lo sviluppo di partnership. Si tratta dell'amministrazione e della contabilità, della finanza, della programmazione e controllo delle attività, dei sistemi di promozione e sviluppo della qualità. Altri processi importanti sono riconducibili all'"infrastruttura", a cui sono riconducibili, nel modello originario di Porter, ambiti come la logistica, dalla gestione e redistribuzione degli spazi fisici e delle infrastrutture, ai trasporti interni ed alle comunicazioni, alla manutenzione immobiliare, tecnologica ed impiantistica.

⁸ REBORA G., MENEGUZZO M., (1990), *Op. cit.*

Infine, due ulteriori processi che impattano sulla creazione di valore sono rappresentati dalla gestione delle risorse umane e dalla ricerca e sviluppo.

Le riflessioni originarie di Porter sono state sviluppate in numerosi lavori ed articoli. Di rilevante interesse, ai fini della riflessione contenuta in questo articolo, è anche il contributo di Normann e Ramirez, basato sul passaggio da catena del valore alla costellazione del valore, che trova molte analogie con le riflessioni sviluppate sul conseguimento di sinergie ed economie di scala e di conoscenza attraverso la creazione di reti e *network* di amministrazioni pubbliche, che spesso rappresentano requisiti preliminari per la generazione di capitale sociale⁹.

Come anticipato, il modello della catena del valore è stato riadattato per le amministrazioni pubbliche e ridefinito come modello della catena della qualità del servizio, con forte enfasi sui due concetti di produzione ed offerta dei servizi, che rappresenta funzione caratterizzante delle amministrazioni pubbliche e di qualità dei servizi, vista come dimensione rilevante per la valutazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche da parte delle diverse tipologie di clienti, in luogo di un non facilmente comprensibile concetto di valore.

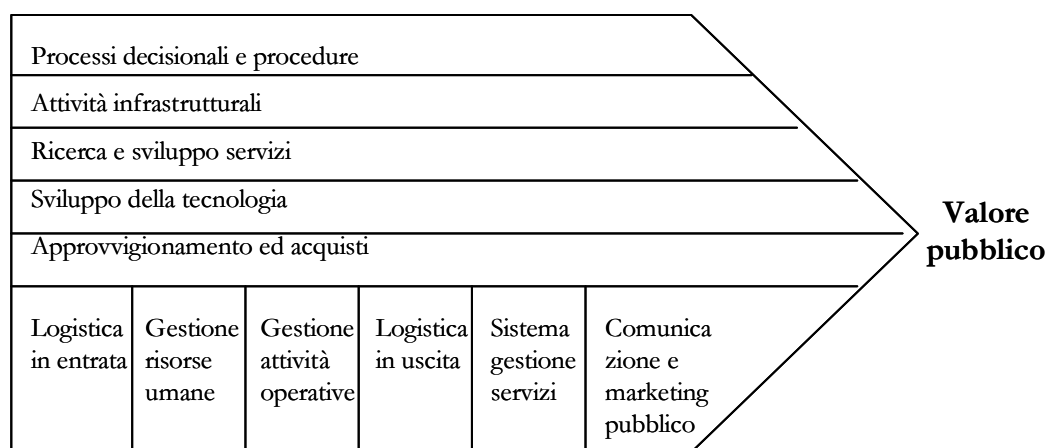
Nel modello della qualità del servizio sono state introdotte alcune significative modifiche rispetto al modello base¹⁰. In primo luogo, la gestione delle risorse umane da funzione trasversale diventa parte integrante della logistica in entrata e quindi del processo di “produzione” di servizi e della stessa logistica in uscita. Infatti, come è ben noto, il personale rappresenta la componente determinante del sistema di offerta e di gestione dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche. Vale la pena ricordare che nei servizi sanitari il personale copre circa il 60-65 per cento dei costi, percentuale che sale nettamente quando si considerano i servizi socioassistenziali e sociosanitari e i servizi educativi, dagli asili nido, alle scuole materne, alle scuole superiori ed alle stesse università.

Nelle organizzazioni *labour intensive* quali sono le amministrazioni pubbliche, la gestione delle risorse umane diventa così area privilegiata di creazione di valore.

Altra importante integrazione è rappresentata dall’inserimento di un ambito definito come processi decisionali e procedure, che include tutte le attività che nelle amministrazioni pubbliche sovrintendono e condizionano, talvolta in modo troppo vincolante, l’acquisizione e la gestione e l’utilizzo delle risorse umane, tecnologiche, finanziarie e di dotazione logistica. Tra queste vanno ricordate la normativa sugli acquisti e sugli appalti di beni e servizi (resa più complessa a seguito dell’adozione delle direttive comunitarie), le normative sul personale, la necessità di formalizzare numerose decisioni sulla gestione, l’identificazione dei responsabili di procedimento, l’esigenza di trasparenza e semplificazione delle decisioni stesse, ecc.

Infine, la logistica in uscita è stata arricchita con nuove attività, rappresentate dal sistema di gestione dei servizi, dal marketing e dalla comunicazione sociale, attività che stanno assumendo sempre maggiore rilevanza a fronte dello sviluppo delle esigenze di *accountability* e di rendicontazione sociale da parte delle amministrazioni pubbliche.

Figura 3: La catena della qualità del servizio nelle amministrazioni pubbliche



Fonte: Rebora G., Meneguzzo M., (1990), *Op. cit.*

Il modello della catena della qualità del servizio ha trovato importanti applicazioni nel caso delle aziende sanitarie pubbliche, dove vengono sempre più messe in rilievo creazione di valore e conseguimento di maggior valore, attraverso la creazione ed il consolidamento di reti e *network*, con evidenti analogie alle riflessioni sviluppate sulla costellazione del valore¹¹. Altro significativo ambito di ricerca, in cui è stata comunque mantenuta la denominazione originale di catena del valore, è rappresentato dalle università¹². Il modello proposto per queste organizzazioni prevede una distinzione tra modalità di finanziamento (trasferimenti correnti, tasse scolastiche, ricavi della vendita di progetti, contributi) ed impiego delle risorse

⁹ NORMANN R., RAMIREZ R., (1995), *Le strategie interattive di impresa*, ETAS Libri.

¹⁰ REBORA G., MENEGUZZO M., (1990), *Op. cit.*

¹¹ MENEGUZZO M., (2000), *Op. cit.*; MENEGUZZO M., (2003), “Le reti sanitarie multispedaliere e multiservizi: esperienze e prospettive di sviluppo nelle aree metropolitane” in DRINDIN N., a cura di, *Cooperazione e competizione nel sistema sanitario*, Il Mulino.

¹² MINELLI E., REBORA G., TURRI M., (2002), *Op. cit.*

nelle aree di attività istituzionalmente previste. Queste ultime sono rappresentate dalle attività di amministrazione e supporto generale, dai servizi, dalla ricerca e dalla didattica e dal diritto allo studio. Nel contributo citato, vengono quindi identificati alcuni *driver*, che aiutano a comprendere come una specifica attività può produrre valore per la società e per i suoi utenti. I *driver* sono riconducibili a dimensioni di risultato rappresentate da qualità, efficienza, immagine, equità, impatto ed *outcome* e sviluppo delle risorse.

È stato, tuttavia, un autore statunitense che ha suscitato e stimolato un forte interesse al tema del valore pubblico, con il suo lavoro pubblicato nel 1995 a dieci anni di distanza dalle riflessioni di Porter sulla catena del valore; lavoro che ha trovato risonanza anche nel nostro paese¹³ e illustrato nel box seguente.

Box 1: Il modello del valore pubblico di Moore

Nel modello proposto, Moore identifica tre elementi fondamentali che definiscono il “triangolo strategico” e sono rappresentati dalla:

- legittimazione e supporto all'azione pubblica, da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di *stakeholder* interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e sostegno;
- capacità operativa delle stesse amministrazioni pubbliche, che deriva dalla coerenza tra risorse destinate alle politiche pubbliche ed obiettivi istituzionali;
- valore prodotto nei confronti del sistema socioeconomico di riferimento, che si materializza nella produzione di risultati oggettivamente validi per gli *stakeholder*.

Va a questo proposito ricordato un recente contributo sull'applicazione del modello del valore pubblico al mondo delle aziende *non profit*¹⁴.

E' immediatamente comprensibile come la dimensione della “produzione di valore per il contesto socioeconomico di riferimento” possa essere interpretata in modi completamente differenti, dalla generazione di surplus tra risorse finanziarie in entrata e risorse in uscita, alla creazione di opportunità occupazionali, alla distribuzione di reddito, attraverso politiche di investimento infrastrutturale ed interventi come il reddito minimo di inserimento, alla generazione appunto di capitale sociale.

Per completare il quadro di riferimento va sicuramente menzionato l'approccio proposto dal mondo della consulenza direzionale ed in particolare il modello del valore nel settore pubblico di Accenture¹⁵. Questo modello è stato introdotto e sviluppato in contesti quali quello canadese (Dipartimenti del welfare, della difesa, delle entrate e dei trasporti), alcuni Stati degli USA (Texas e California), il governo giapponese e alcune amministrazioni pubbliche europee (Ministeri del welfare, giustizia, difesa, interni, finanze, poste e telecomunicazioni). L'approccio proposto da Accenture si basa sulla individuazione di risultati (*outcome*), visti come *proxies* del valore pubblico, e misurati in base ad indicatori di *performance* che esprimono scopi ed obiettivi dell'amministrazione pubblica ed aspettative degli *stakeholder*. Per ogni amministrazione si possono avere normalmente tra quattro ed otto differenti *outcome* che vengono direttamente collegati ad un profilo di costo-efficacia degli interventi attraverso la matrice del valore pubblico.

In conclusione, due sono i possibili percorsi di ricerca sul tema del valore pubblico: il primo, strettamente legato ad un'elaborazione concettuale che cerca di rendersi autonoma rispetto alle elaborazioni in atto per le imprese, caratterizzato dall'identificazione delle componenti del valore pubblico in stretto collegamento con la missione delle amministrazioni pubbliche e poco preoccupato dei riscontri empirici.

Il secondo, che attribuisce particolare rilevanza ad un riscontro empirico del valore pubblico, collegando le dimensioni del valore ai dati di tipo economico-finanziario. Il punto di debolezza di questo secondo percorso è rappresentato, come ben evidenzia il modello suggerito dal mondo della consulenza aziendale, dalla semplificazione del concetto di valore pubblico, che viene ridotto a macro aree di attività delle amministrazioni pubbliche o alle aspettative ed alle attese degli *stakeholder*.

L'esigenza di riflessioni più ampie ed articolate sul valore pubblico richiede il superamento ed una visione contabile ed economicista del concetto per arrivare a collegare politiche, progetti, interventi ed azioni dell'operatore pubblico al contesto sociale, istituzionale ed economico di riferimento; ed è in questa prospettiva che entra in gioco il concetto di capitale sociale.

3. Cambiare prospettiva: dal valore pubblico al capitale sociale

La ricerca sul capitale sociale ha visto negli ultimi anni un crescente interesse da parte di diversi filoni disciplinari, dagli economisti (va citato a questo proposito il *social capital gateway* dell'Università “La Sapienza”), ai sociologi, ai politologi e recentemente agli stessi economisti aziendali, interessati al sistema della pubblica amministrazione.

¹³ MOORE M., (1995); *Op. cit.*; MOORE M., (2003), *The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to “strategic performance measurement and management in non profit organizations” by Robert Kaplan*, Hauser Center for Non Profit Organizations, Working Paper, n.18, Harvard University.

¹⁴ MONTEDURO F., HINNA A., (2005), “Il sistema integrato di controllo”, in HINNA A., *Gestire e organizzare nel terzo settore*, Carocci Faber, Roma.

¹⁵ ACCENTURE (2004), *Public sector value model. High performance delivered*.

Infatti, uno dei principali studiosi a livello internazionale sul tema del capitale sociale ha messo in evidenza, partendo proprio dall'analisi di alcune regioni italiane, a maggiore o minore tenuta istituzionale e con diversi gradi di sviluppo sociale ed economico, le relazioni tra capitale sociale, contesto territoriale di riferimento e settore pubblico¹⁶.

Dirette sono le conseguenze sull'efficacia della pubblica amministrazione; elevati livelli di capitale sociale impattano sui livelli di *performance* del settore pubblico, consentono una riduzione dei costi di attuazione delle politiche pubbliche, agevolano la cooperazione tra amministrazioni pubbliche ed imprese private, *for* e *non profit*, e facilitano il dialogo e l'interazione tra decisori politici e tecnocrutta amministrativa. In ultima istanza, il capitale sociale può dare un apporto notevole alla qualità della *governance* pubblica.

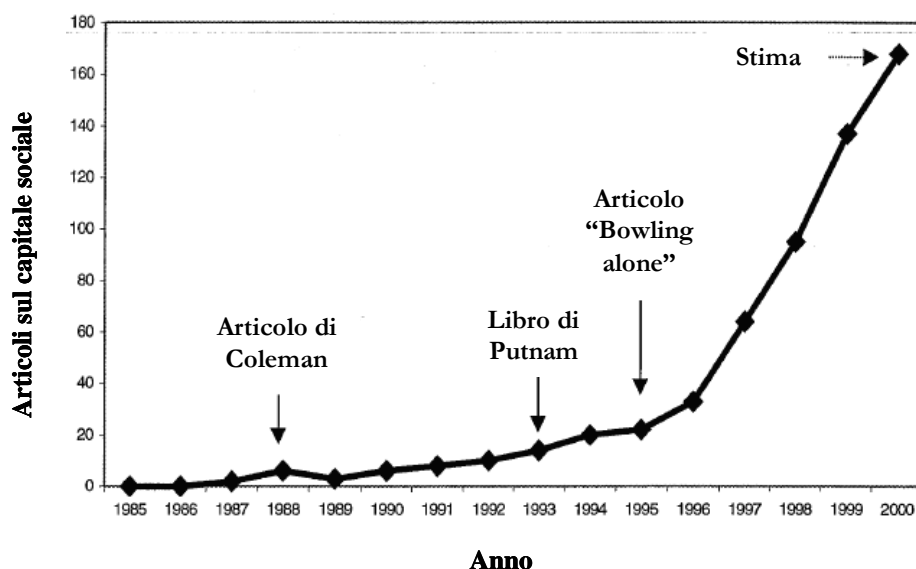
Le riflessioni di Putnam sono state utilizzate in alcune ricerche pionieristiche di aziendalisti italiani. Vanno ricordate le ricerche sulle amministrazioni locali dei primi anni '90¹⁷, che hanno evidenziato, attraverso un confronto tra amministrazioni locali del centro-nord ed amministrazioni del mezzogiorno, l'esistenza di circoli viziosi e circoli virtuosi, che mostravano come amministrazioni locali in aree a debole tenuta sistemica, prodotta dalla presenza di forme di criminalità organizzata e da una debolezza strutturale dell'intervento pubblico, non riuscivano a consolidare il capitale sociale ed il senso civico e, al contrario, contribuivano all'indebolimento dello stesso.

Conclusioni simili erano emerse dalla ricerca triennale condotta dal CERISDI di Palermo, all'interno di un progetto finanziato dal Foromez sulle Scuole di eccellenza nel Mezzogiorno, con particolare riguardo sul funzionamento delle amministrazioni regionali e soprattutto delle Unità sanitarie locali in tre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Puglia, Sicilia). Queste ricerche sono state recentemente riprese ed aggiornate, facendo riferimento al processo di aziendalizzazione, e collegate al tema della creazione e sviluppo di reti nei sistemi di amministrazione pubblica¹⁸.

Come mostra la figura 4 questo il tema del capitale sociale ha assunto crescente rilevanza nella letteratura internazionale. Tra i principali autori va ricordato innanzitutto Putnam, che ha messo in evidenza, non solo il ruolo positivo giocato dal capitale sociale, ma soprattutto le implicazioni legate all'indebolimento del capitale sociale sulla capacità istituzionale, operativa e di animazione sociale delle collettività locali; in particolare questo secondo lavoro, presentato nella figura come *bowling alone* ha determinato una vera e propria accelerazione nella produzione scientifica.

Il tema del capitale sociale non è stato sviluppato semplicemente da autori statunitensi ed anglosassoni; occorre a questo proposito menzionare la scuola scandinava, che ha evidenziato come la presenza di un esteso livello di welfare pubblico (il modello dello Stato del benessere), a cui sono collegate determinate politiche di intervento e tipologie della pubblica amministrazione, possa indebolire alcuni aspetti del capitale sociale come per esempio la presenza di volontariato e la capacità di intervento delle stesse organizzazioni *non profit*¹⁹. Queste conclusioni sembrano essere state tuttavia smentite da una recente ricerca dell'OCSE del 2001, che ha rilevato livelli elevati di volontariato, partecipazione, in paesi caratterizzati da modelli di welfare state estesi quali l'Olanda e la Svezia, con un evidente impatto positivo sullo sviluppo del capitale sociale.

Figura 4: Ricerche sul capitale sociale (letteratura accademica)



Fonte: Halpern D.S., (2001), "Moral values, social trust and inequality: can values explain crime?", in *British Journal of Criminology*.

¹⁶ PUTNAM R.D., (1993), *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*, Princeton University press.

¹⁷ REBORA G., (1993), *Un progetto per cento città: come avviare la riorganizzazione del governo locale di fronte al degrado della politica e all'inerzia della burocrazia*, Franco Angeli, Milano.

¹⁸ MELE V., MENEGUZZO M., TANESE A., (2004), "Strategies for implementing health care reform in southern Italy: from informal relationship to network management" in JONES L.R., SCHEDLER K., MUSSARI R., a cura di, *Strategies for public management reform*, Elsevier JAI.

¹⁹ ROTHSTEIN B., (1998), *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge University Press; ROTHSTEIN B., (2003), "Social capital, impartiality, and the Welfare State: an institutional approach", in HOOGE M., STOLLE D., a cura di, *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*. New York: Palgrave/MacMillan.

In letteratura e nelle analisi empiriche possono essere individuati tre significativi elementi che definiscono il concetto di capitale sociale: le reti, con un importante ed evidente collegamento con la letteratura sui *network* e sulle reti tra imprese ed amministrazioni pubbliche, le regole e le sanzioni.

Alla componente di capitale sociale come *network* sono riconducibili la definizione della Banca Mondiale, secondo cui il capitale sociale include le istituzioni, le relazioni e le norme che influenzano la qualità e la quantità delle interazioni sociali, e quella dell'OCSE, che combina la componente di *network*, con regole condivise e valori di riferimento, che facilitano la cooperazione nei gruppi e tra i gruppi²⁰.

Una visione integrata tra reti e regole è presente nella definizione di Putnam, che evidenzia nel capitale sociale le caratteristiche della vita sociale – network, norme e fiducia – che consentono a chi ci partecipa di agire collettivamente per il perseguimento di obiettivi comuni, e in quella di altri autori, secondo cui “il capitale sociale include reti, norme e relazioni che contribuiscono all'efficace funzionamento di comunità ed organizzazioni”²¹.

Altre definizioni di capitale sociale enfatizzano le caratteristiche peculiari delle organizzazioni sociali quali la partecipazione civica, le regole di mutualità e di fiducia negli altri, come fattori i grado di agevolare la cooperazione per la realizzazione di benefici reciproci²². Infine, il capitale sociale può essere considerato come un insieme di valori e regole informali, condivise da membri di un gruppo, che, in presenza di fiducia, consentono la cooperazione tra di essi²³. L'introduzione della dimensione del capitale sociale può diventare come anticipato più volte, una rilevante prospettiva di ricerca per valutare le performances delle amministrazioni e delle aziende pubbliche del nostro paese, sull'esempio delle riflessioni in atto presso importanti agenzie ed organizzazioni internazionali; utili a tal fine risultano i concetti di governance e di governabilità²⁴ introdotti dalla Banca Mondiale nel 1997 e ripresi nei rapporti annuali dell'UNDP²⁵ sullo sviluppo umano.

Nel sistema della PA italiana italiano è possibile individuare quattro significativi ambiti di intervento a fine di meglio comprendere la capacità effettiva di creazione di capitale sociale da parte delle amministrazioni pubbliche; questi ambiti sono rappresentati da:

- le politiche di intervento delle Amministrazioni regionali, finalizzate allo sviluppo e consolidamento del terziario pubblico regionale;
- il riorientamento della pianificazione strategica delle aziende sanitarie locali, attraverso l'introduzione dei piani per la salute;
- la creazione da parte delle amministrazioni locali (Comuni e Province) di gruppi pubblici locali, attraverso il crescente ricorso a formule gestionali ed istituzionali;
- l'impatto del sistema delle amministrazioni pubbliche, che rappresenta un importante datore di lavoro, sulla creazione e lo sviluppo del capitale umano, strettamente relazionato con il capitale sociale.

In particolare l'ambito di ricerca rappresentato dai Comuni di medie grandi dimensioni può diventare terreno di verifica empirica di metodologie di ricerca, sviluppate in altre realtà²⁶, come le città statunitensi, in sono stati messi in relazione gli indicatori di *performance* dell'amministrazione pubblica locale, in aree come gestione finanziaria, sviluppo dell'*e-government*, politiche di gestione delle risorse umane, politica di investimento e conseguente creazione di capitale fisso sociale, presenza di sistemi di programmazione e controllo, con indicatori di capitale sociale, legati alla presenza del settore non profit e di relazioni informali, con il consolidamento del capitale sociale esistente, nelle dimensioni di reti formali ed informali, regole e valori.

Di seguito si presentano, per evidenti ragioni di spazio, alcune prime considerazioni su due ambiti, rappresentati del ruolo delle aziende sanitarie pubbliche, attraverso i piani delle salute e delle politiche di intervento del sistema delle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo del capitale umano, rinviando ad approfondimenti successivi la riflessione sul ruolo delle amministrazioni regionali e delle amministrazioni locali.

Per comprendere le motivazioni che portano a considerare le circa 200 aziende sanitarie pubbliche come caso di privilegiato di studio per la comprensione del rapporto tra amministrazioni pubbliche e capitale sociale è necessario ricordare una importante tendenza in atto, in molti casi stimolata e promossa dalle Regioni che costituiscono il centro di governo e coordinamento strategico delle stesse aziende, di ridefinizione dei piani strategici, adottati dal 50% delle aziende ed a forte valenza gestionale e con enfasi sulle dimensioni della efficienza tecnico operativa ed economico finanziaria, verso un modello di piano strategico inteso come “piano per la salute”.

²⁰ Cfr. WORLD BANK: <http://www.worldbank.org>; OECD, (2001), *The well-being of nations: the role of human and social capital*, Paris.

²¹ MACGILLIVRAY A., (2002), *The Glue Factory – Social Capital, Business Innovation and Trust*, New Economics Foundation, London.

²² KAWACHI I., KENNEDY B.P., LOCHNER K., PROTHROW-SITTH D., (1997), “Social capital, income inequality and mortality”, in *American Journal of Public Health*.

²³ FUKUYAMA F., (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, New York.

²⁴ Mentre la governance si riferisce alla presenza delle condizioni finanziarie ed amministrative necessarie ad implementare le politiche, la governabilità è la capacità di governare in condizioni di legittimità. Nella governance può essere inclusa la capacità di aggregare interessi differenti, stabilendo così un ponte tra i due concetti. Si vedano BRESSER PEREIRA L.C. (1999), “Riforma dello stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo”, in MENEGUZZO M., *Managerialità, innovazione e governance: la P.A. verso il 2000*, Aracne, Roma, pg. 14; KOOIMAN J., (2003), *Governing as Governance*, Sage, London, pg. 231.

²⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME.

²⁶ Pierce J.C., Lovrich N.P. Monn C.D. *Social capital and government performance. An analysis of 20 American cities in Public performance and management review* Vol 25 n 4 June 2002

Questa tendenza si ricollega ad esperienze in corso a livello europeo ed in particolare nel *National Health Service* britannico che ha visto il passaggio da piani strategici, elaborati sul modello dei *business plan* tipici delle imprese ai piani per il miglioramento della salute (*HIP Health and well being improvement programme*) .

Gli HIP prevedono, dopo una analisi delle sfide che si presentano a livello locale per il miglioramento della salute e del benessere, una articolata mappatura degli *stakeholders*, a cui sono direttamente collegate le azioni prioritarie ed i programmi futuri di miglioramento. In molti di questi documenti gli stessi programmi di miglioramento sono il prodotto di una estesa ed intensa cooperazione tra le diverse agenzie pubbliche, partners delle agenzie sanitarie (Trust ospedalieri in corso di trasformazione in Fondazioni ospedaliere, Trust di comunità) , i comitati consultivi di utenti e cittadini nell'area sociosanitaria, i governi locali ed il settore no profit (organizzazioni non profit ed organizzazioni non governative).

Gli HIP includono così le componenti del network e della rete, le relazioni fiduciarie e cooperative tra i diversi attori presenti sul territorio, una valutazione multidimensionale delle *performance* delle agenzie sanitarie in termini di stato di salute ed il rapporto svolto dal sistema sanitario e sociosanitario (risorse finanziarie, programmi di prevenzione, indotto sul sistema delle imprese fornitrici, personale e conoscenze) sul sistema economico locale.

Nel contesto italiano la prima esperienza è quella realizzata nel 2001 dalla regione Emilia Romagna, che ha richiesto alle aziende USL la formulazione dei piani di salute; questo orientamento si sta sempre più consolidando in alcuni servizi sanitari regionali dalle Marche, in cui i piani della salute sono ricordati nella azione strategica **Governance del sistema a rete di zone territoriali e distretti**, alla Toscana, che ha introdotto le Società per la salute ed alla Basilicata, che prima Regione del Mezzogiorno ha introdotto i Piani della salute.

L'analisi di alcune esperienze evidenzia come i piani per la salute rappresentino un patto locale di solidarietà per la salute, di durata triennale, elaborato in stretta coerenza con gli indirizzi e le strategie definiti tra diversi attori, rappresentati dalle amministrazioni locali, le organizzazioni non profit , i gruppi di utenti e cittadini, il terzo settore ed il privato accreditato

Le aziende sanitarie pubbliche contribuiscono così allo sviluppo di capitale relazionale sul territorio di riferimento, destinato a migliorare i risultati dell'intervento e le loro *performances* ; questo capitale relazionale viene distinto, nel piano per la salute della AUSL di Cesena (www.ausl-cesena.emr.it/PPS) in :

- il capitale pubblico, formato dai professionali sanitari, come i medici di base, le aziende pubbliche ospedaliere, altre Aziende sanitarie pubbliche, altre amministrazioni ed enti pubblici come INAIL, INPS, Provveditorato agli Studi, Distretti scolastici, Ufficio del lavoro, Centri di formazione professionale, agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) ;
- il capitale di mercato, ossia la rete informale dei servizi sanitari privati locali (Case di cura, Cliniche, Laboratori, Studi medici) e degli enti a rilevanza assicurativa (Mutue assistenza, ecc.);
- il capitale sociale, in cui possono essere incluse le organizzazioni non profit (Cooperative sociali, ONLUS, ecc.), le reti di impegno civico, l' associazionismo strutturato (Organizzazioni di rappresentanza e tutela, Organizzazioni di volontariato sociale), le fondazioni, Enti, Club a vocazione sociale, Gruppi di interesse (Comitati, Movimenti di opinione, Assemblee), società professionali e scientifiche, confederazioni industriali, organizzazioni sindacali, organizzazioni di categoria.

La elaborazione e la attuazione dei piani per la salute possono così consentire di introdurre la dimensione del capitale sociale e del capitale relazionale, come variabili fondamentali per capire l'impatto delle aziende sanitarie pubbliche sul territorio di riferimento, impatto che include una pluralità di dimensioni di valutazione dei risultati e che risulta meglio comprensibile rispetto ad un riduttivo ed astratto concetto di valore della ASL o della azienda ospedaliera , costruito semplicemente sui dati della contabilità economica.

Ovviamente è importante ricordare la dimensione economico finanziaria compare nella valutazione su capitale sociale e capitale relazionale ma va sicuramente integrata con una attenzione al rapporto tra sanità e sviluppo locale, in cui sia messo in evidenza l'impatto effettivo delle politiche di intervento sul livello di qualità della vita e del grado di sviluppo economico di un territorio.

L'impatto del sistema delle amministrazioni pubbliche sul capitale umano e di conseguenza sul capitale sociale va strettamente collegato alle politiche di sviluppo del *know how* in atto in numerosi processi di modernizzazione amministrativa e gestionale del settore pubblico a livello internazionale, sempre più progettate in linea con le esigenze della società della conoscenza, che richiede ai diversi attori, pubblici e privati, una decisa valorizzazione del loro patrimonio immateriale formato da saperi, competenze e conoscenze. Tale patrimonio immateriale o capitale intellettuale, viene sempre più considerato come fattore chiave per lo sviluppo umano e per il rafforzamento della competitività dei singoli sistemi paese.

Il sistema delle Amministrazioni pubbliche del nostro paese ha visto in passato processi di accumulo e successivo consolidamento di un importante patrimonio di conoscenza, che, al pari di quanto è avvenuto per il patrimonio fisso, immobiliare, logistico e tecnologico, ha evidenziato problemi significativi rappresentati in primo luogo dalla complessità di valorizzazione economica. In molti casi si è poi assistito ad un progressivo degrado ed indebolimento qualitativo del patrimonio immateriale, che ha dato luogo in alcuni casi a fenomeni di vero e proprio disinvestimento delle esistenti conoscenze amministrative, direzionali ed operative.

L'indebolimento qualitativo si è infine accompagnato alla fuga di conoscenze e professionalità verso condizioni di impiego più attrattive ed alla mancata riproducibilità di saperi e prassi amministrative, che si erano formati in passato e che gli interventi di formazione e di creazione di reti professionali, avviati negli ultimi anni, sono riusciti solo parzialmente a riprodurre.

Il programma Cantieri, avviato dal Dipartimento della Funzione pubblica nel 2002, ha cercato di rispondere alla esigenza di sviluppo del capitale umano, costituendo così potenzialmente un interessante laboratorio per la valutazione dell'impatto di

politiche e d azioni finalizzate al miglioramento delle *performances* e al deciso sviluppo della conoscenza e del patrimonio immateriale presente nel sistema pubblico.

Tra queste azioni possono essere ricordate la valorizzazione del capitale intellettuale (gli **asset immateriali**) presente nei diversi sottosistemi di pubblica amministrazione, dalla amministrazione centrale, alle amministrazioni locali, alle amministrazioni, enti ed agenzie operative, attraverso una approfondita mappatura delle competenze e delle conoscenze.

La mappatura è stata condotta a diversi livelli, da quello più squisitamente istituzionale, in cui viene prevista la costruzione di banche dati sul patrimonio intellettuale di amministrazioni pubbliche pilota, alla ricognizione delle conoscenze prodotte all'interno delle reti informali, sviluppate negli ultimi anni a seguito dei progetti finalizzati, finalizzati alla costituzione di comunità di pratiche, su temi quali il controllo di gestione, il lavoro pubblico, l'analisi di impatto della regolazione, la finanza innovativa, le relazioni con i cittadini, la pianificazione strategica, i processi di esternalizzazione.

Insieme alle reti informali il know how pubblico è stato prodotto ed accumulato all'interno di reti formali; è il caso di menzionare il patrimonio conoscitivo sui processi di aziendalizzazione, sviluppo gestionale e miglioramento della qualità, sviluppato grazie alla interazione tra amministrazione centrale, amministrazioni regionali, agenzie sanitarie regionali, aziende sanitarie ed istituti e centri di ricerca. Altri settori interessati da dinamiche simili sono quello educativo, formativo e della promozione e sviluppo economico e di iniziative imprenditoriali.

Punto di arrivo della mappatura sarà la contabilizzazione degli *asset* intellettuali di proprietà delle amministrazioni pubbliche all'interno dei sistemi di contabilità economica, contabilizzazione che completerà la misurazione economica delle attività fisse ed infrastrutturali delle stesse amministrazioni.

La valutazione economica delle risorse immateriali, presenti nel settore pubblico e nel settore privato sta infatti sempre più interessando governi, organizzazioni internazionali, imprese globali e nazionali, soggetti decisionali a livello economica, comunità scientifica e le società operanti nel settore dell'*accounting* e della revisione dei paesi avanzati ²⁷, con l'obiettivo di capire il peso giocato dal settore pubblico nella economia della conoscenza..

La quantificazione degli asset intellettuali sarà quindi di estrema utilità nella valutazione del capitale sociale, ricomponendo così le dimensioni strategica e gestionale delle amministrazioni pubbliche con la dimensione contabile; il valore prodotto dalle amministrazioni pubbliche potrà essere determinato ed interpretato attraverso uno stretto collegamento tra contributo allo sviluppo del capitale umano, capacità di creare reti e network, attraverso il partenariato pubblico, privato non profit e privato for profit, attenzione alla valorizzazione del capitale fisso sociale.

PROF. MARCO MENEGUZZO

PROFESSORE STRAORDINARIO DI ECONOMIA DELLE AZIENDE E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"

Facoltà di Economia

Via Columbia, 2, 00133, Roma

meneguzzo@economia.uniroma2.it

²⁷ Si veda il recente Unseen wealth – report of the BROOKINGS INSTITUTION task forces on intangibles Brookings Institution march 2001 www.brookings.edu