

**Economia Aziendale Online<sup>©</sup>**

N. 1/2010

**“L’attuazione del paradigma della public  
governance negli enti locali:  
implicazioni per il management”**

**Alessandro Sancino**

**Economia Aziendale Online**

©2003

International Business Review

Editor in Chief: Piero Mella

ISSN 1826-4719

Reg. Trib. Pavia - n. 685/2007 R.S.P.

**Pavia , January, 2010**

**No. 1/2010**

All the contents are protected by copyright.  
No part can be copied without the Editor in Chief's and Author's permission.  
Further information at: [www.ea2000.it](http://www.ea2000.it)



## **L'attuazione del paradigma della public governance negli enti locali: implicazioni per il management**

**Alessandro Sancino**

---

### **Abstract**

The paper has an exploratory orientation and aims to discuss some implications that arise in local authorities from the implementation of the public governance paradigm, focusing on the new managerial skills needed, on organizational structures and on areas of performance evaluation for public managers' work.

More specifically, it highlights how the implementation of the public governance paradigm entails new soft skills and new performance indicators for public managers' evaluation and calls for modern organizational structures able to foster effective and non-extemporaneous stakeholders' management, as well as a full governance of the accountability cycle.

---

Il presente lavoro si propone in chiave esplorativa di discutere alcune implicazioni che l'attuazione del paradigma della public governance negli enti locali ha sulle competenze manageriali emergenti, sui fabbisogni organizzativi e sulle nuove aree di valutazione dell'operato del management pubblico. In particolare, viene illustrato come l'attuazione della public governance comporti una modifica nel sistema di competenze e valutazione del management pubblico ed imponga delle innovazioni organizzative in grado di favorire stabili ed efficaci relazioni con le differenti categorie di stakeholders ed un pieno governo dell'intero ciclo di accountability.

---

**Keywords:** Public governance – management pubblico – enti locali – network pubblici – stakeholders

### **1 - Introduzione**

Lo scenario in cui agiscono gli enti locali si caratterizza sempre più per una crescente dispersione tra una pluralità di attori delle leve che influenzano la tutela degli interessi pubblici (Longo, 2005; Peters & Pierre, 1998).

In quest'ambito il management è chiamato ad agire in un contesto di rete (Meneguzzo & Cepiku, 2008) ed a coordinare - attraverso regole formali ed informali, strutture organizzative e processi (Bovaird & Loffler, 2002) - i comportamenti di coloro che sono detentori di tali leve critiche verso il perseguimento delle finalità dell'istituto pubblico.

In altri termini al management è richiesto di guidare l'azienda pubblica secondo una logica di governance (Borgonovi, 2000a; Panozzo, 2005).

La public governance può definirsi come il governo (steering) di complesse relazioni di sistema (orizzontali e verticali), caratterizzate da attori interdipendenti di diverso tipo, i quali vengono influenzati ed indirizzati in vario modo dall'istituto pubblico al fine

di ottenere dei condivisi obiettivi di interesse pubblico (Kickert, 1997: 737; Rhodes, 2000).

La diffusione di tale paradigma di riferimento per la gestione delle aziende pubbliche è stata favorita da numerosi fattori, tra cui si possono annoverare la crescente consapevolezza che numerosi attori esterni all'istituto pubblico esercitano un'importante influenza sull'esito della sua attività, l'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il decentramento amministrativo, lo sviluppo di partnership pubblico-privato e l'evoluzione delle modalità di intervento pubblico (ad es. Borgonovi, 2004).

In quest'ottica, se dal punto di vista teorico il concetto di public governance è stato oggetto di ampio dibattito ed utilizzo per descrivere i processi di cambiamento e di modernizzazione in atto nelle amministrazioni pubbliche (ad es. Cepiku, 2005), si è indubbiamente prestata meno attenzione alle ricadute operative ed allo stato di attuazione di tale paradigma (Longo, 2005: 101), la cui interiorizzazione sembra richiedere dei cambiamenti sostanziali nel comportamento del management, degli strumenti manageriali in grado di realizzarlo ed un adegua-

mento dell'assetto organizzativo (ad es. Pollitt, 2003: 73; Valotti, 2005; Zuffada, 2006).

In questa prospettiva, dopo un paragrafo che accenna alla relazione tra lavoro manageriale, management pubblico e public governance, il presente contributo - con un approccio di tipo deduttivo e sulla base dell'analisi della letteratura - si propone di offrire in chiave esplorativa una prima sistematizzazione teorica circa le implicazioni che l'attuazione del paradigma della public governance negli enti locali ha sulle competenze manageriali emergenti (terzo paragrafo), sui fabbisogni organizzativi (quarto paragrafo) e sulle nuove aree di valutazione dell'operato del management pubblico (quinto paragrafo). Infine, nell'ultimo paragrafo vengono formulate alcune considerazioni conclusive.

## 2 - Lavoro manageriale, management pubblico e public governance: quale rapporto?

Le caratteristiche del lavoro di un manager, pubblico o privato che sia, sono da tempo interesse degli studiosi.

Già Barnard nel 1938 descrisse le principali funzioni di un manager mettendone in evidenza il ruolo di facilitatore e di mediatore tra interessi, condizioni e posizioni differenti, in quanto a capo di organizzazioni complesse e caratterizzate da una pluralità di fattori interrelati.

Fayol (1949: 19) identificò cinque elementi principali nell'attività di un manager ("*planning, organizing, command, coordination, and control*"), descrivendola come un'arte che richiede "*...intelligence, experience, decision and proportion...*".

Se tali contributi si sono concentrati prevalentemente sull'identificazione teorico-deduttiva dei compiti di un manager, Mintzberg (1971) ha studiato il comportamento dei manager sulla base di osservazioni strutturate, ponendosi l'obiettivo di declinare concretamente in che cosa consiste il lavoro di un top manager.

Tale ricerca ha rappresentato una pietra angolare per lo studio del lavoro manageriale, giungendo a conclusioni che sono state oggetto di dibattito e di ripresa in studi successivi.

Secondo la ricerca di Mintzberg, le caratteristiche del lavoro manageriale sarebbero le seguenti: la brevità, frammentazione e varietà delle numerose attività svolte quotidianamente; la maggiore attenzione rivolta alle problematiche correnti; la preferenza per l'utilizzo nei processi decisionali delle informazioni verbali rispetto a quelle scritte; un ambiente di lavoro caratterizzato da un complesso network di attori e di relazioni.

In questo contesto, il manager si troverebbe a svolgere tre principali ruoli:

- un ruolo relazionale, in cui il manager deve essere leader, deve gestire il network di relazioni ed essere punto di riferimento e simbolo;
- un ruolo di gestore delle informazioni, in cui il manager deve agire come portavoce, diffusore e catalizzatore di informazioni da processare all'interno ed all'esterno dell'azienda;
- un ruolo decisionale, in cui il manager deve essere imprenditore, negoziatore, capace di gestire la contingenza e di allocare nel modo migliore le risorse.

Metcalf e Richards (1987) hanno invece definito il lavoro manageriale come "assunzione della responsabilità per la performance di un sistema", ponendo l'accento sulla dimensione di coordinamento intraorganizzativo ed interorganizzativo insita nell'attività manageriale.

Più recentemente Bertini (1990) ha descritto il management come l'intelligenza direttiva, definendolo il cervello della combinazione aziendale, enfatizzando quindi il ruolo strategico di supervisione e di regia e prefigurando l'accostamento del manager al direttore d'orchestra (Straussmann, 2004), capace in quanto tale di valorizzare e di creare da diversi contributi un risultato nuovo, armonico e comunque di maggior valore rispetto alla mera somma dei contributi stessi.

Molti autori (ad es. Borgonovi, 2005a; Metcalfe, 1989; Ruffini *et al.* 2005; Valotti, 2005; Zangrandi, 1994) hanno sottolineato la differenza di contesto fra sfera pubblica e privata, individuando alcune peculiarità del management pubblico, che in parte lo contraddistinguono e lo renderebbero per certi versi più complicato rispetto ad alcune situazioni che normalmente il management affronta nel settore privato (Metcalf, 1989: 378).

In quest'ottica, senza pretesa di esaustività, si possono osservare da almeno tre chiavi interpretative alcuni elementi che contraddistinguono il management pubblico.

Dal punto di vista *interno* alle aziende pubbliche, un tratto peculiare evidente risulta essere la compresenza e la sovrapposizione nel funzionamento degli istituti pubblici di logiche giuridiche, politiche ed aziendali, le quali producono evidentemente dei significativi effetti sulle modalità di gestione delle aziende pubbliche.

Infatti, le logiche giuridiche producono una elevata formalizzazione dell'attività amministrativa, che si traduce ad esempio nella presenza di procedure ad evidenza pubblica da rispettare in alcune scelte di acquisto e di spesa, con evidenti conseguenze sui tempi e sulla flessibilità gestionale.

Le logiche politiche creano invece interdipendenza tra ritmi gestionali e ritmi della politica, e favoriscono, in talune situazioni, il riversare sull'azienda pubblica delle pressioni e proteste dell'opinione pubblica; infine, si caratterizzano per

l'utilizzo dell'effetto annuncio e per la sostanziale delega di alcune funzioni aziendali a soggetti non parte del management, facendo pertanto emergere la necessità di posizioni di confine e di strumenti in grado di riempire le necessarie interrelazioni tra politica e management (Del Vecchio, 2001: 59-60).

Le logiche aziendali scontano ugualmente alcune caratteristiche sostanziali tipiche del settore pubblico (oltre a quelle già sopra citate) come l'assenza di condizioni strictu sensu di mercato, e l'esigenza di dover porre attenzione in maggior misura rispetto alle imprese non solo alla qualità degli output prodotti, ma anche al consenso, agli outcome di una data policy ed ai livelli di impact della stessa<sup>1</sup>.

Dal punto di vista *orizzontale*, le aziende pubbliche sono inserite in un ambiente multistakeholder ed in un ampio numero di network di pubblico interesse, nei quali la singola azienda pubblica è chiamata ad assumere posizioni differenti<sup>2</sup> a seconda della rete nella quale è inserita.

Dal punto di vista *verticale* le aziende pubbliche sono invece parte di un complesso sistema di differenti tipologie di aziende pubbliche, nel quale le condizioni di equilibrio complessivo dipendono dalle condizioni di equilibrio parziale di ogni singola azienda: in questo contesto, l'elevato grado di dipendenza finanziaria ed informativa da un livello all'altro obbliga spesso il management a fare strategia in condizioni di incertezza<sup>3</sup> (Zuffada, 2006).

Considerato le caratteristiche appena evidenziate e la definizione prima esposta di public governance (*ibidem* p. 50), risulta dunque evidente come dal punto di vista concettuale il paradigma della public governance sia per certi versi intrinseco a ciò stesso che si qualifica come management pubblico (Kickert, 1997), o in altri termini una sorta di ritorno alle origini o di riscoperta della propria natura (Borgonovi, 2005b: 201).

Ciononostante, come sopra precisato, la distanza operativa tra la radice teorica del management pubblico ed i comportamenti manageriali adottati nella pub-

blica amministrazione sembra rimanere ancora ampia (Valotti, 2007).

In questa prospettiva, sembra dunque divenire quanto più necessario ragionare anche su alcune conseguenze pratiche insite nella reale implementazione del paradigma della public governance: tali aspetti verranno trattati nei paragrafi seguenti.

### **3 - La public governance e l'evoluzione delle competenze manageriali: dall'autorità burocratica al network management**

Il concetto di competenza è stato ampiamente dibattuto nella letteratura socio-psicologica e manageriale: si contano infatti un gran numero di definizioni, di classificazioni e di scomposizioni del concetto in sub-componenti (Giovannetti, 2005).

In generale, pur nella diversità di interpretazioni, viene condivisa la natura multidimensionale, flessibile e contingente del concetto di competenza (Formez, 2003), così come la necessità di leggere le competenze manageriali in ottica dinamica, soprattutto in relazione ai processi di riforma e al contesto in cui agiscono le aziende pubbliche (Ruffini *et al.* 2005).

In questa prospettiva diventa quindi interessante effettuare una breve panoramica per tratteggiare da dove abbiano origine e come si siano evolute le competenze e le responsabilità tipiche del lavoro manageriale negli istituti pubblici.

Infatti, fino alla fine degli anni ottanta il settore pubblico era organizzato e gestito secondo le caratteristiche del tradizionale modello burocratico (Weber, 1980), fondato su una visione dell'istituto pubblico che correlava la natura dell'azione pubblica quasi esclusivamente al rispetto della legalità formale ed alla presenza di garanzie finalizzate a prevenire comportamenti negativi rispetto ai fini pubblici, piuttosto che a promuovere comportamenti proattivi (Borgonovi, 2002: 5).

In quel contesto, in cui l'efficienza e l'efficacia dell'attività sarebbero state garantite in via teorica attraverso il corretto e puntuale svolgimento dei compiti da eseguire in modo imparziale e neutrale, si rende evidente come le competenze cruciali fossero quelle correlate al rispetto della legalità, alla minuziosa conoscenza della normativa e delle procedure, così come dal possesso di un'elevata specializzazione sui singoli aspetti.

Se da un lato alcune di queste caratteristiche sono ovviamente rimaste come acquisite nel modus operandi della pubblica amministrazione, successivamente, con l'entrata in crisi del modello burocratico dovuta alla produzione di numerose inefficienze (Valotti, 2000), si è affermata la stagione dell'aziendalizzazione e del New Public

<sup>1</sup> In questo senso Garlatti e Pezzani (2000: 219) parlano dell'approccio di Maeder e Schedler, che distingue nella misurazione dei risultati delle politiche pubbliche tra outcome e impact, ossia tra efficacia sociale realizzata (outcome) ed efficacia sociale percepita (impact).

<sup>2</sup> Longo (2005) parla di network di pubblico interesse in cui l'istituto pubblico può assumere, a seconda della situazione, una posizione di capogruppo, pivotale o paritetica rispetto agli altri nodi del network.

<sup>3</sup> Si pensi ad esempio alla difficoltà per gli enti locali di quantificare l'impatto della legge finanziaria sull'entità delle risorse trasferite nel momento di approvazione di un importante documento come il bilancio di previsione annuale e pluriennale.

Management<sup>4</sup> (NPM), dove la conoscenza di strumenti e tecniche manageriali è divenuta il tratto distintivo per qualificare il livello e la tipologia di competenze richieste al management stesso.

Analisi SWOT, valutazione e misurazione delle performance, outsourcing, diffusione di strumenti di reporting e dei meccanismi di contracting in e contracting out sono quindi diventati alcuni strumenti la cui conoscenza è stata ritenuta indispensabile per migliorare il funzionamento dell'azienda pubblica, entrando in molti casi a pieno titolo nel vocabolario usato quotidianamente.

Con l'avvento dei modelli della "public governance" e del "network management"<sup>5</sup> è tuttavia affiorata la necessità di una maggior rifocalizzazione degli strumenti manageriali non solo internamente all'azienda pubblica, ma anche nell'ambiente di riferimento della stessa (Caccia, 2004).

Sono quindi emerse nuove ulteriori esigenze da soddisfare, da cui sono conseguentemente scaturite una serie di competenze aggiuntive da sviluppare, come quelle di governo delle interdipendenze, di rappresentanza verso l'esterno, di mediazione ed imprenditorialità sociale, di creazione, progettazione e gestione dei network di pubblico interesse, di mappatura, ascolto e coinvolgimento degli stakeholders (Bertocchi & Mazzoleni, 2007; Borgonovi, 2000b; Bonaretti, 2005;

Meneguzzo & Cepiku, 2008; Mitchell, Agle & Wood, 1997).

In questo rinnovato scenario, il management pubblico è così chiamato a sviluppare capacità di ascolto ed interpretazione del contesto, così come di comprensione del grado di omogeneità degli interessi degli attori coinvolti (Borgonovi, 2000a: 487).

Inoltre sembrano divenire sempre più cruciali le competenze legate alla definizione di un assetto di corporate governance allargata, in grado di essere dinamico per ciò che concerne il sistema di contributi e ricompense degli stakeholders da coinvolgere, e sostenibile dal punto di vista del governo del trade off tra efficacia ed efficienza dei processi decisionali (Cristofoli & Valotti, 2005).

Infine, diviene in aggiunta decisiva la capacità di rappresentare e misurare correttamente l'interesse pubblico, soprattutto nella progettazione dei confini e delle missioni delle reti di interesse pubblico e nell'esercizio delle funzioni di programmazione e di committenza (Longo, 2005: 76).

Conseguentemente, come si evince dalla figura 1, la funzione di management pubblico si amplia in un'ottica di crescente ed ulteriore complessità, dove si evolvono le competenze da presidiare e si allargano le aree sulle quali verrà valutato il management.

#### **4 - La public governance ed il ciclo di accountability: alcune implicazioni organizzative**

La letteratura ha da sempre sottolineato il fatto che le aziende sono inserite in un ambiente dinamico, con il quale sono chiamate a coevolvere, cogliendo in anticipo i mutamenti ambientali e per certi versi cercando di influenzarli (ad es. Rebora & Meneguzzo, 1990: 73; Valotti, 2000).

In quest'ottica, tra gli altri, alcuni tratti che caratterizzano l'ambiente degli enti locali sono rappresentati dalla crescente esigenza di accountability verso gli stakeholders (ad es. Caperchione & Pezzani, 2000; Pezzani, 2003) e dall'evoluzione della concezione stessa di cittadino, passata da quella di cliente/utente di servizi a quella di stakeholder attivo (Tanese, 2005) capace di concorrere alla definizione della condotta aziendale.

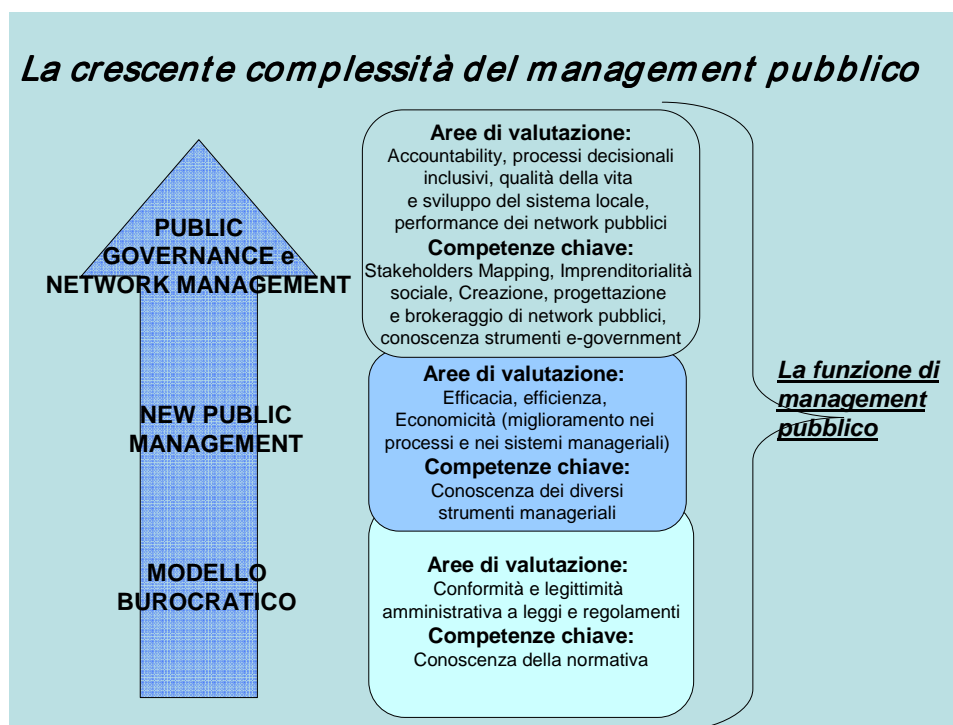
Quanto appena detto ha contribuito a delineare un nuovo approccio al decision making ed alla rendicontazione, fondato sul coinvolgimento attivo della società civile e su di una prospettiva multiattoriale (Cristofoli & Valotti, 2005), ed è nel concreto ben corroborato dalla notevole diffusione di esperienze di processi decisionali inclusivi e di rendicontazione sociale (ad es. Bobbio, 2004; Ricci, 2007).

<sup>4</sup> Sotto l'etichetta di New Public Management (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1995) è stata collocata una serie di azioni e principi riformatori che hanno caratterizzato le amministrazioni pubbliche negli ultimi anni, tra i quali lo snellimento delle grandi burocrazie (downsizing), l'orientamento alla soddisfazione dell'utente, l'introduzione di logiche competitive e di responsabilizzazione sui risultati, l'adozione e sviluppo di tecniche e strumenti di gestione evoluti, la deregolamentazione, le forme di incentivazione legate al raggiungimento di risultati. In Italia tale processo di riforma ha preso il nome di aziendalizzazione ed ha preso impulso da una serie di provvedimenti normativi volti ad affermare l'introduzione di logiche manageriali, comunque nel rispetto dei vincoli istituzionali e politici all'interno dei quali opera in Italia il sistema delle amministrazioni pubbliche (Borgonovi, 2004).

<sup>5</sup> Il modello del network management viene sviluppato in continuità con quello della public governance e ne rappresenta per certi versi un'ulteriore declinazione rispetto alla tipologia delle strutture organizzative (le reti) attraverso le quali si espliciterebbe l'azione di governance degli attori pubblici (Steccolini, 2004: 6). Proprio per tale ragione nel presente articolo si fa principalmente riferimento alla public governance, in quanto in larga parte ricomprendente numerosi costrutti teorici su cui si fonda il modello del network management.



Fig. 1 – La crescente complessità del management pubblico: competenze chiave ed aree di valutazione



Tuttavia, queste esperienze hanno spesso fatto emergere alcune criticità, come la mancanza di coerenza e di condizioni organizzative interne in grado di realizzare gli obiettivi e le strategie presenti nei vari documenti prodotti (Bartocci, 2007), l'estemporaneità del coinvolgimento degli stakeholders<sup>6</sup> (Tanese *et al.* 2006) e lo scarso livello di integrazione tra gli esistenti documenti programmatici, di gestione e rendicontazione (Steccolini, 2004).

In questo senso, è facile notare che se la crescente apertura degli enti locali verso l'esterno ed al contributo degli stakeholders consente di esercitare l'opzione voice (Hirschmann, 1970) così come di realizzare un gioco cooperativo, se mal gestita può altresì creare delusione o delegittimazione dell'istituto pubblico.

Le relazioni di accountability con gli stakeholders sono infatti relazioni fragili, caratterizzate in molti casi da un sistema di contributi e ricompense di natura immateriale e dal fatto che gli stessi stakeholders possono assumere a seconda della issue con-

siderata posizioni differenti, che pertanto vanno interpretate e gestite in modo dinamico.

Proprio per tali motivi, nel sostenere questo nuovo orientamento al decision making ed alla rendicontazione sociale, sembra dunque diventare decisivo procedere con un approccio olistico, ossia in grado di considerare contemporaneamente le implicazioni dal punto di vista interaziendale ed interaziendale, l'integrazione tra tutti gli strumenti (nuovi e vecchi) di governance, la coerenza tra la tipologia di attori coinvolti e tempi amministrativi (c.d. ciclo di accountability<sup>7</sup>), con attenzione comunque al raggiungimento complessivo delle finalità istituzionali ed al soddisfa-

<sup>6</sup> Tanese et altri (2006: 19) utilizzano il concetto di partnership fatigue per descrivere la difficoltà nel mantenere, seppure a diverse velocità, una relazione strutturata con gli stakeholders rilevanti, che farebbe appunto scaturire un coinvolgimento estemporaneo degli stessi o comunque limitato ad alcuni momenti (ad esempio "solo" nel momento di presentazione del bilancio sociale o "solo" nella fase di progettazione per il piano strategico).

<sup>7</sup> La natura stessa del concetto di accountability ci consente di parlare di un vero e proprio ciclo di accountability, fatto tendenzialmente da quattro fasi: 1) programmazione, 2) gestione e rilevazione, 3) rendicontazione e 4) giudizio finale (Steccolini, 2004: 48). Nel caso specifico degli enti locali tale ciclo si aprirebbe con il programma di mandato scomposto nelle priorità strategiche, e passando attraverso le verifiche infrannuali ottenute tramite la produzione di vari documenti (RPP, Bilanci annuali e pluriennali, PEG in ottica strategico-sociale, Rendiconto, Bilanci sociali annuali), si concluderebbe con il Bilancio Sociale di Mandato, coprendo così l'intero periodo di governo stabilito dalla legge elettorale e lasciando la possibilità di giudizio finale ai cittadini attraverso il voto democratico (Caccia, 2004: 10).

cimento delle esigenze di economicità (Borgonovi, 2005a; Guarini, 2003).

In sostanza, ciò che si intende dire è che l'adozione di logiche manageriali coerenti con i principi della public governance esige delle innovazioni organizzative (Bonaretti, 2005) in grado di creare coordinamento, coerenza ed integrazione intraorganizzativa tra le variabili sopra citate e le informazioni prodotte.

Spesso, sembra infatti emergere proprio dal punto di vista organizzativo una grande dispersione e sovrapposizione tra attori, strumenti e tempi, con evidente aumento dei costi di vario tipo (monetari, di transazione ecc.) e spreco del patrimonio informativo, nonché un gap tra richiamo teorico nei documenti prodotti dagli enti locali al coinvolgimento e dialogo con gli stakeholders e professionalità adibite a questo compito.

In quest'ottica, una tra le implicazioni organizzative provenienti dalla public governance pare giocarsi sulla capacità del management di creare un'armonia organizzativa tra tempi, attori coinvolti e strumenti manageriali utilizzati nel governo dell'intero ciclo di accountability. Può a questo riguardo giovare il riferimento ad alcune esperienze sia straniere, sia italiane.

Nel Regno Unito, ad esempio nel peraltro non isolato caso di Bristol<sup>8</sup>, esistono dei veri e propri manager che si occupano del coinvolgimento degli stakeholders (c.d. community engagement); oltre che il caso britannico (cfr. ad es. Bovaird & Loeffler, 2007; Skelcher *et al.*, 2005), anche l'Olanda e gli Stati Scandinavi offrono peraltro diverse esperienze avanzate di interiorizzazione organizzativa del portato della public governance e rappresentano in letteratura l'avanguardia del dibattito su questo tema (ad es. Edelenbos & Klijn, 2006; Hansen, 2005)

Esistono delle significative esperienze anche in Italia (Tanese, 2006: 190-220), dove in alcuni casi è stato attivato, pur chiamandosi in altro modo, "l'ufficio o il team della governance", che da vera e propria cabina di regia si occupa di tutti gli aspetti strategici che concernono la relazione con gli stakeholders e la ricerca di accountability, favorendo, anche grazie alle potenzialità offerte dall'e-government, una maggiore osmosi e sintesi tra attori, tempi, documenti, organi di "civic engagement o civic auditing"<sup>9</sup> e fungendo soprattutto da interfaccia

unica verso tutti i numerosi stakeholders esterni ed interni che interagiscono, a livello informativo, consultivo o codecisionale (OECD, 2001) con l'azienda pubblica.

Tale struttura potrebbe oltretutto superare e diventare una nuova, snella sintesi (dove esistono) tra l'ufficio programmazione e controllo strategico e l'ufficio relazioni con il pubblico<sup>10</sup>, interscambiando con il servizio finanziario le informazioni contabili ed extra contabili, da rielaborare nell'ottica della responsabilità sociale e del valore prodotto per le differenti categorie di stakeholders, stimolando inoltre una crescente sinergia tra strumenti ed indicatori di public policy e public management (Borgonovi *et al.*, 2009).

## 5 - La public governance ed il management degli enti locali tra "nuove e vecchie sfide"

L'attuazione di logiche di public governance nella gestione delle aziende pubbliche, come anticipato precedentemente, sollecita il management a riorientare alcuni tratti del lavoro manageriale (Pollitt, 2003: 73). A questo proposito, è interessante conoscere come i dati di alcune ricerche riferite al contesto del settore pubblico (Rebora *et al.* 2003; Ruffini *et al.* 2005; Sancino & Turrini, 2009) mostrino tuttavia come il management pubblico orienti quasi tutta la sua attività all'interno dell'organizzazione (Rebora *et al.*, 2003: p. 11; Sancino & Turrini, 2009), privilegiando le relazioni con i soggetti interni e dedicando pochissimo tempo ed energie agli utenti o alle strategie di relazione con gli interlocutori sociali (Ruffini, 2005a: 10). Emergerebbe quindi una crescente dimensione relazionale nel lavoro manageriale (Rebora *et al.*, 2003: 11), ma anche un ancora scarso orientamento verso gli stakeholders esterni, confermando uno scollamento tra enfasi teorica sul coinvolgimento degli stakeholders e comportamento concreto del management. In effetti, se l'utilizzo di logiche di public governance non implica affatto che l'orientamento verso l'esterno debba essere prevalente, l'interiorizzazione di tale paradigma, allargando il quadro dei soggetti critici da soddisfare, dovrebbe quantomeno favorire una maggiore focalizzazione del management sul governo delle relazioni con l'esterno, che risulta invece ancora scarso in termini di tempo dedicato.

<sup>8</sup> Per approfondimenti vedi: <http://www.bristol.gov.uk>

<sup>9</sup> Si fa riferimento nel caso del civic auditing ai Comitati degli Utenti attivati per la valutazione di certi servizi pubblici in alcune esperienze innovative (ad es. Provincia di Modena nel caso dei trasporti pubblici) e nel caso del civic engagement ai vari tipi di Consulte, che seppure attivate da moltissimi enti lo-

cali italiani, paiono ancora poco diffuse rispetto ad esempio agli Stati Uniti dove sono attivate nel 97% delle città americane (Cristofoli, 2005: 52).

<sup>10</sup> Tra l'altro, proprio il superamento di una relazione unidirezionale con il cittadino/utente verso quella di partnership con il cittadino/stakeholder sembra per certi versi imporre un riaggiornamento dell'idea stessa di relazioni con il pubblico da cui era nato l'URP.



Infatti, indipendentemente dai differenti orientamenti manageriali e dalla maggiore o minore propensione individuale a dedicare tempo alle diverse categorie di stakeholders, ciò che sembra certo, è che in questo momento storico, se si accetta pienamente la portata della public governance, l'operato del management verrà valutato sempre maggiormente non solo sulla performance finanziaria ed organizzativa interna (condizione necessaria ma non sufficiente), bensì anche sulla capacità di soddisfare gli stakeholders, sul grado di condivisione delle decisioni, sul livello di accountability percepita, sulla capacità di favorire il contributo del settore privato e no profit allo sviluppo dei sistemi locali, sul grado di rispetto delle carte dei servizi e dei codici etici, nonché in base al livello di qualità della vita e di sviluppo del sistema locale (Bovaird, Loeffler, 2002; Guarini, 2003; Nalbandian, 1999).

L'importanza di queste dimensioni è tra l'altro rintracciabile in alcuni casi di attualità (ad esempio caso TAV e autostrada Bre.Be.Mi - cfr. Borgonovi, 2005a: 335) che hanno evidenziato l'elevato costo sociale di momenti di stallo decisionale, certamente derivanti in parte anche da un errata mappatura e coinvolgimento degli stakeholders.

In particolare, il tema della qualità della vita e "le esigenze di aprire un nuovo periodo nel quale occorre orientare gli enti verso una strategia di sviluppo sostenibile per i territori e le comunità di riferimento" (Borgonovi, 2002: 7-11) paiono sollecitare gli enti locali a nuove sfide, che se accettate impongono un riaggiornamento stesso degli indicatori operativi e delle aree di risultato da cui far dipendere la retribuzione di risultato del management, nonché una riconfigurazione della relazione tra politica e management verso un aumento dell'intensità di interdipendenza, interscambio e corresponsabilità, soprattutto nel processo di definizione della strategia e di fissazione degli obiettivi aziendali<sup>11</sup> (Svara, 1999; Zuffada, 2006). Se infatti si considera che la definizione della vision compete sostanzialmente alla politica, e che l'attuazione delle policies compete al management, si può comprendere come proprio l'area della strategia aziendale costituisce un fertile punto di incontro tra politica e management<sup>12</sup>. Natu-

ralmente l'affiorare di nuove responsabilità e l'enfasi posta verso l'esigenza di una maggiore proiezione esterna degli enti locali, non fa venire meno le istanze di razionalizzazione interna alle aziende pubbliche e di responsabilizzazione del management su aspetti interni: in questo senso le potenzialità aperte negli ultimi anni dal dettato normativo sono in realtà molto ampie, anche se poco utilizzate dal punto di vista degli strumenti gestionali realmente attivati<sup>13</sup> (ad es. fondo di produttività, istituti di differenziazione retributiva, controllo di gestione, controllo strategico ecc).

Se quindi la public governance arricchisce di alcune funzioni il ruolo manageriale, è evidente come oggi convivano "vecchie e nuove sfide" per il management degli enti locali, il cui esito più che da riforme normative sembra in realtà dipendere dalla capacità concreta delle singole persone di dare implementazione alle innovazioni e a quanto disposto sulla carta: in effetti sembra che in molti casi si abbisogni in realtà di "più management tra il management stesso" (Ruffini, 2005b: 127).

## 6 - Considerazioni conclusive

Accountability, stakeholder, network di pubblico interesse, oltre a costituire il cuore logico del concetto di public governance, sono alcune parole chiave che probabilmente meglio descrivono il significato delle traiettorie evolutive che stanno caratterizzando gli enti locali, in Italia ed in Europa (ad es. De Magistris, 2004). In questo contesto, il concetto di valore pubblico e le aree di risultato sulle quali verrà valutato il management si stanno allargando sempre più, sollecitando gli enti locali alla sfida della promozione dello sviluppo e della competitività del territorio ammini-

---

l'organo potrebbe divenire il simbolico protagonista dell'apertura agli stakeholder esterni, anche attraverso le Consulte e i vari istituti di partecipazione previsti in molti Statuti Comunali.

<sup>13</sup> Come ha recentemente dimostrato una ricerca dell'Università Bocconi condotta su 872 Comuni per un totale di 5.977 dirigenti coinvolti, ben il 37% applica solo la componente fissa della retribuzione dirigenziale, mentre il 12% adotta la retribuzione di risultato in misura inferiore a quella prevista, senza considerare che come emerge da casi eclatanti o dal dialogo con gli operatori stessi, si può ragionevolmente inferire che chi la applica lo faccia per lo più erogandola a pioggia o cercando ex ante di contenere i differenziali (Cristofoli et al. 2007). Peraltro, su questo aspetto è recentemente intervenuto il d.lgs. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta), attuativo della l. 15/2009, che ha previsto l'introduzione obbligatoria di fasce di merito e di criteri per la differenziazione delle valutazioni (vedi art. 19): sarà dunque interessante in futuro valutare gli effetti di questa riforma.

---

<sup>11</sup> "...Management is not just an executive process separate from policy-making: effective public management requires strong links between policy-making and implementation" (Metcalf e Richard, 1987: 313).

<sup>12</sup> Le possibilità concrete per realizzare quanto appena detto non sembrano affatto mancare: ad esempio, molte esperienze di pianificazione strategica negli enti locali identificano il rapporto con il Consiglio Comunale come una tra le principali criticità, quando in realtà proprio per le sue caratteristiche ta-

strato, da realizzarsi tra l'altro con decrescenti risorse finanziarie disponibili ed al tempo stesso una minor propensione nei cittadini all'accettazione dell'uso della leva fiscale.

In questa prospettiva, la piena attuazione del paradigma della public governance può diventare un'occasione per realizzare nuove sinergie con gli altri attori presenti sul territorio, aumentare il livello di efficacia dell'azione pubblica grazie al contributo degli stakeholders rilevanti e far diminuire l'entità dell'intervento pubblico diretto delineando nuovi spazi per fare risparmi, oppure, se mal gestita, può allungare i tempi decisionali, creare delle ridondanti sovrastrutture e generare un ulteriore spreco di risorse. In quest'ottica, il presente lavoro ha cercato di porre in evidenza come l'attuazione della public governance comporti una modifica nel sistema di competenze e valutazione del management, imponga delle innovazioni organizzative e - coerentemente con le caratteristiche di unitarietà di ogni azienda - renda necessaria l'adozione di un approccio olistico, che nell'implementazione delle logiche di public governance tenga contemporaneamente in considerazione gli aspetti organizzativi ed operativi interaziendali ed intraziendali, le diverse categorie di stakeholders, gli strumenti adottati ed i tempi amministrativi, il tutto nella prospettiva di un pieno governo dell'intero ciclo di accountability. L'impressione è che il paradigma della public governance sia di fronte al bivio tra il rimanere una moda e una buona categoria concettuale o costituire uno snodo decisivo attraverso cui giungere ad una piena legittimazione del management pubblico. In questo senso, anche in ottica formativa, sembra divenire sempre più importante contribuire ad una piena comprensione del management pubblico di ciò che significa operativamente fare public governance, soprattutto se si considera il forte impatto etico che scelte come da un lato il coinvolgimento degli stakeholders rilevanti nei processi decisionali più importanti, e dall'altro lato l'interiorizzazione della responsabilità sociale come metodo di "fare management", potranno avere sul cambiamento manageriale e culturale delle amministrazioni pubbliche.

## References

- Barnard C.I. (1938), *The functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Bartocci L. (2007), Il bilancio sociale come strumento di governance interna. Nuove prospettive di sviluppo per la rendicontazione sociale nel settore pubblico, in Ricci, P. (a cura di), *Lo Standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, [39-51]
- Bertini U. (1990), *Il sistema d'azienda. Schemi di analisi*, Giappichelli, Torino
- Bertocchi M. e Mazzoleni M. (2007), La rendicontazione sociale negli enti locali quale strumento a supporto delle relazioni con gli stakeholder: una riflessione critica, in Ricci, P. (a cura di), *Lo Standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, [52-74]
- Bobbio L. (a cura di) (2004), *A più voci*, Edizioni scientifiche italiane, Roma - Napoli.
- Bonaretti M. (2005), Governo locale e innovazione organizzativa: le amministrazioni in trasformazione, *RU - Risorse umane nella PA -*, N.2, [17-58]
- Borgonovi E. (2000a), Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete, *Azienda Pubblica*, V.13, N.5, [485-487]
- Borgonovi E. (2000b), L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche, *Azienda Pubblica*, V.13, N.4, [341-343]
- Borgonovi E. (2002), Nuovo scenario per gli enti locali, *Azienda Pubblica*, V.15, N.1-2, [5-11]
- Borgonovi E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Borgonovi E. (2005a), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Borgonovi E. (2005b), Teoria degli stakeholder e amministrazione pubblica, *Azienda Pubblica*, V.18, N.2, [201-205]
- Borgonovi E., Fattore G. e Longo F. (a cura di) (2009), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano
- Bovaird T. and Loeffler E. (2002), Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of good local governance, *International Review of Administrative Sciences*, V.68, N.1, [9-24]
- Bovaird T. and Loeffler E. (2007), Assessing the Quality of Local Governance; A Case Study of Public Services, *Public Money & Management*, V. 27, N. [293-300]
- Caccia L. (2004), Una chiave per le strategie, *Guida agli enti locali*, N.27, [9-12]
- Caperchione E. e Pezzani F. (a cura di) (2000), *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale*, Egea, Milano
- Cepiku D. (2005), Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione nella PA?, *Azienda Pubblica*, V.18, N.1, [105-131]
- Cristofoli D. (2005), La governance di network complessi: principi e strumenti, *Economia & Management*, N.2, [50-53]
- Cristofoli D. e Valotti G. (2005), Corporate governance e processi decisionali allargati, in G. Valotti (2005) *Management Pubblico*, Egea, Milano, [67-87]
- Cristofoli D., Turrini A. e Valotti, G. (a cura di) (2007), *Da burocrati a manager: una riforma a metà*, Egea, Milano
- Del Vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Egea, Milano

- De Magistris V. (a cura di) (2004), *La public governance in Europa*, Quaderni Formez (n.30), Roma.
- Edelenbos J. and Klijn E.H. (2006), Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands, *Journal Of Public Administration Research and Theory*, V.16, N.3, [417-446]
- Fayol H. (1949), *General and industrial management*, Pitman and Sons, London
- Formez (2003), (atti del convegno), La valutazione delle risorse umane tra innovazione ed inerzia: esperienze a confronto, Formez, Roma
- Garlatti A. e Pezzani F. (2000), *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Egea, Milano
- Giovanetti R. (2005), La gestione per competenze: aspetti metodologici generali, in Ruffini R., Duccoli D., Fabiano S. e Giovanetti R. (2005) (a cura di), Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici, SSPA, Roma, [21-42]
- Guarini E. (2003), Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche, in Pezzani, F. (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, [93-112]
- Hansen K. (2005), Representative Government and Network Governance – In Need of ‘Co-governance’: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark, *Scandinavian Political Studies*, V.28,N.3, [219-237]
- Hirschmann A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Hood C. (1991), A public management for all seasons?, *Public administration*, V.69, N.1, [3-19]
- Kickert W.J.M. (1997), Public governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american managerialism, *Public Administration*, V.75, Winter, [731-752]
- Longo F. (2005), *Governance dei networks di pubblico interesse: logiche e strumenti operativi aziendali*, Egea, Milano
- Meneguzzo M. e Cepiku D. (a cura di) (2008), *Network pubblici. Strategia, struttura e governance*, Macgraw-Hill, Milano
- Metcalfe L. and Richards S. (1987), *Improving public management*, Sage, London
- Metcalfe L. (1989), La logica del management pubblico, *Azienda Pubblica*, V.2, [375-420]
- Mintzberg H. (1971), Managerial work: analysis from observation, *Management Science*, V.18, N.2, [97-110]
- Mitchell R.K., Agle B.R. and Wood D.J. (1997), Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *The Academy of Management Review*, V.22, N.4, [853-886]
- Nalbandian J. (1999), Facilitating community, enabling democracy: new roles for local government managers, *Public Administration Review*, V.59, N.3, [187-197]
- OECD (2001), *Citizens as Partners*, OECD, Paris
- Osborne D. e Gaebler T. (1995), *Dirigere e governare: una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano
- Panozzo F. (2005), *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, Franco Angeli, Milano
- Peters G.B. and Pierre J. (1998), Governance without government? Rethinking public administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, V.8, N.2, [223-243]
- Pezzani F. (a cura di) (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Pollitt C. (2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press, Maidenhead
- Rebora G. e Meneguzzo M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino
- Rebora G., Minelli, E. e Turri, M. (2003), Profili di management e leadership nelle aziende italiane, *LIUC Papers*, Università Carlo Cattaneo - LIUC -
- Rhodes R.A.W. (2000), Governance and Public Administration, in Pierre J., *Debating governance*, Oxford University Press, Oxford
- Ricci P. (a cura di) (2007), *Lo Standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano
- Ruffini R., Duccoli D., Fabiano S. e Giovanetti R. (a cura di) (2005), Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici, SSPA, Roma
- Ruffini R. (2005a), Finalità e metodologia della ricerca, in Ruffini R., Duccoli D., Fabiano S. e Giovanetti R. (a cura di) (2005), Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici, SSPA, Roma, [1-20]
- Ruffini R. (2005b), Manager senza management, in Ruffini, R., Duccoli, D., Fabiano, S., Giovanetti, R. (a cura di), Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici. Roma: SSPA, [127-152]
- Sancino A. and Turrini A. (2009), The managerial work of Italian city managers: an empirical analysis, *Local Government Studies*, V.35, N.4, [475-491]
- Skelcher C., Mathur N. and Smith M. (2005), The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy, *Public Administration*, V.83, N.3, [573-596]
- Steccolini I. (2004), Accountability e sistemi informativi negli enti locali, Giappichelli, Torino
- Straussman J. (2004), Leadership and performance, Working paper, Syracuse University, US.
- Svara J.H. (1999), The shifting boundary between elected officials and city managers in large Council-Manager cities, *Public Administration Review*, V.59, N.1, [44-53]
- Tanese A. (2005), Responsabilità sociale d'impresa e sviluppo locale: un impegno comune pubblico-privato, *Notizie di Politeia*, V.78, [296-299]

Tanese A., Di Filippo E. e Rennie, R. (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Soveria Mannelli

Valotti G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano

Valotti G. (2005), *Management pubblico*, Egea, Milano

Valotti G. (2007), *Una riforma fondata sulle competenze e sulla responsabilità*, Quaderni Formez, Roma

Weber M. (1980), *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano

Zangrandi A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano

Zuffada E. (2006), *Scelte strategiche negli enti locali*, Giappichelli, Torino