

RECENSIONE DI

**“CREATING PUBLIC VALUE: STRATEGIC
MANAGEMENT IN GOVERNMENT”**

DI MARK H. MOORE

a cura di Francesco Bernardi



Dialoghi

***Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo***

Anno III, numero 1, Giugno 2012

“CREATING PUBLIC VALUE: STRATEGIC MANAGEMENT IN GOVERNMENT”

DI MARK H. MOORE

Recensione a cura di Francesco Bernardi

Il lettore che si accinge a leggere il testo di Moore si ritrova immerso nelle gallerie di una vasta pinacoteca: i numerosi *case studies* si susseguono attraverso i capitoli del libro mostrando le gesta, i successi e gli insuccessi di manager pubblici statunitensi esposti a complesse scelte e interrogativi sulla gestione delle proprie organizzazioni, per lo più in momenti di particolare criticità. Nello scorrere le azioni e le immagini, il lettore tuttavia non rischia di perdersi: Moore ha infatti predisposto indicazioni molto precise per comprendere il significato di ogni quadro, così che il visitatore si ritrova al termine del percorso formato dalla visione d'insieme che l'Autore ha voluto trasmettere.

“Creating Public Value: Strategic Management in Government” nasce dalla volontà di “predisporre un paradigma concreto per guidare i manager delle imprese pubbliche”¹, che sono *in primis* i destinatari del testo, affinché possano usufruire di “un insieme organico di idee ... per orientare se stessi”². Il metodo utilizzato è quello proprio dei corsi tenuti alla Kennedy School: Moore, dopo numerosi incontri e interviste con centinaia di manager e dall'analisi delle loro esperienze concrete, ha selezionato particolari esempi per costruire ed esporre una propria dottrina gestionale.

Il fulcro dell'analisi si focalizza infatti esplicitamente sui manager, non sulle organizzazioni, e su come le azioni individuali di *leadership* (che vedremo essere indispensabile filo conduttore) siano state capaci di creare, incrementare valore pubblico, e di effettuare una gestione che possa essere definita strategica, funzionale alla creazione di *public value*, pilastro concettuale dell'opera.

Nella recensione del testo, soffermerò lo sguardo su alcuni quadri che trovo particolarmente significativi per la comprensione del pensiero dell'Autore, sperando di stimolare il lettore a percorrere le gallerie della pinacoteca.

Il primo ritratto che l'Autore dipinge merita particolare attenzione: non è quello di un alto funzionario a capo di un prestigioso dipartimento pubblico, ma di una bibliotecaria di una piccola struttura di paese. In esso sono già tracciate *in nuce* molte componenti della sua dottrina strategica del management pubblico.

La bibliotecaria si trovò ad affrontare un inaspettato problema che creò scompiglio nella sua struttura: la biblioteca, da tranquillo luogo di lettura, si trasformò in un chiassoso ritrovo di bambini

¹ (p. 8)
² (p. 23)

*latchkey*³. Inizialmente irritata dal dover affrontare un problema che, pensava, esulasse dalle sue funzioni, ritenne inizialmente di limitare l'accesso alla biblioteca, e di protestare ai giornali. Tuttavia, riflettendo, si rese conto che avrebbe potuto trasformare la difficoltà in opportunità, se fosse stata capace di risolvere creativamente il problema. Forse avrebbe potuto chiedere più fondi al budget del Comune per la biblioteca, per ottenere personale aggiuntivo e, magari, riuscire anche a completare lavori di ristrutturazione. Una richiesta difficile, date le ristrettezze del Comune. Forse avrebbe potuto convincere i genitori ad accollarsi le spese per i nuovi servizi o, alternativamente, stimolare azioni di volontariato per far fronte alle nuove esigenze. Iniziative complesse. O, forse, avrebbe potuto riorganizzare la struttura per rispondere a tali esigenze con le risorse che aveva a disposizione: dotata di ottimo *problem solving* e spirito imprenditoriale, pensò, ad esempio, di adibire una stanza per proiezioni di film come programma doposcuola, di creare angoli per svaghi ricreativi, dividendo le aree per lo studio degli studenti e per i passatempi degli anziani, persino allestendo un archivio di dischi, per poi organizzare incontri culturali, favorire concerti amatoriali di musica, o club di appassionati di lettura. Tutto ciò solo con un modico sovrapprezzo, che sarebbe stato certamente condiviso dalla comunità per i concreti ritorni ad ampio raggio che avrebbe ottenuto, e per la significatività dell'azione sul piano sociale. Fu così creato valore pubblico. Affronterò a breve il tema della sua definizione.

La bibliotecaria spezzò gli schemi cui il tradizionale approccio alla gestione dei beni pubblici l'avrebbe relegata: Moore sferra una profonda critica alla tradizionale dottrina statunitense sulla gestione pubblica, di origine Wilsoniana, secondo cui "la politica a che fare con le politiche o espressioni del volere dello stato, l'amministrazione con l'esecuzione di questa politica"⁴.

Questa dicotomia tra politica ed amministrazione ha, per l'autore, l'effetto di produrre manager pubblici che eseguono, fedelmente e pedissequamente, mandati, compiti e direttive, magari con efficienza ed efficacia, ma alla stregua di burocrati alieni al contesto ambientale in cui operano, e alle esigenze di cambiamento che promanano incessantemente dalla società.

Per Moore la gestione strategica nel settore pubblico necessita di manager, uomini e donne che si facciano interpreti, con un ampio margine di azione, delle esigenze della comunità dei cittadini di riferimento: solo in questo modo, attraverso una *forma mentis* simile a quella degli imprenditori, con un approccio che "adatta il concetto di strategia di livello *corporate* mutuato dal settore privato alle specifiche situazioni del pubblico"⁵, è possibile creare manager "esploratori" e "strateghi", agenti di cambiamento nelle organizzazioni ad esse affidate, capaci, in ultima analisi, di incrementare il valore pubblico per i cittadini.

Emerge la figura di un leader pubblico non tecnico, il cui successo non è misurato dall'avanzamento di carriera, dalla "semplice" conservazione dell'organizzazione in cui opera, ma dalla capacità di dialogare dialetticamente con il potere politico (vedremo, in altri dipinti, essere questo un ingrediente strategico fondamentale), di adattarsi alle richieste politiche e dell'ambiente, dalla capacità di incrementare tale valore.

Come poter identificare ciò che costituisce valore pubblico per i cittadini destinatari dei servizi? Vengono sviluppate delle distinzioni importanti.

Mentre le strategie e le qualità del *corporate management* sono fonti da cui il settore pubblico, purché calate necessariamente nelle proprie specificità, trae stimolo e giovamento, Moore tuttavia sottolinea, scostandosi dalle teorie legate al *New Public Management*, come non sia possibile equiparare ciò che è valore in ambito privato a ciò che costituisce valore in ambito pubblico, o semplicisticamente paragonare i cittadini, che di diritto si aspettano di ricevere servizi – cui

³ < bambini che restano a casa da soli in attesa del rientro dei genitori dal lavoro >

⁴ (p. 31)

⁵ (p.40)

obbligatoriamente, tramite il potere coercitivo dell'imposizione fiscale, contribuiscono – ai *customers*, che deliberatamente acquistano un bene o servizio e si possono considerare arbitri del suo valore.

Come viene evidenziato, se lo scopo e il valore del management privato viene comunemente identificato con la capacità dei manager di generare profitti per l'azienda⁶, molto più ambiguo e difficilmente misurabile è il valore pubblico: in sintesi si crea valore pubblico laddove i manager sono “in grado di dimostrare che i risultati ottenuti valgono il costo della necessaria rinuncia al consumo privato e alla libertà assoluta”.⁷

Nella volontà di scostarsi dalle teorie di *public management* di impronta *customer driven*, Moore evidenzia come, oltre ai risultati economici concreti e quantificabili per i cittadini, si crei valore pubblico laddove vi sia una giustificata aspirazione sociale alla base, che sia, aspetto fondamentale, condivisa, e che comporti la necessità di una distribuzione equa dei benefici.

Quest'ultimo aspetto è fondamentale: un'azienda pubblica “deve saper spiegare perché debba essere pubblica, anziché privata”⁸. Nel modello neoliberaista, la concezione minimale cui è relegata la pubblica amministrazione scaturisce dalla fiducia indiscussa nel primato dell'iniziativa privata e del mercato nell'erogare servizi. L'intervento pubblico è necessario e trova propria giustificazione, sottolinea Moore, laddove le dinamiche di mercato non possono adeguatamente fornire il bene in termini di livello di produzione ed erogazione e, soprattutto, laddove sono in gioco questioni sociali di giustizia ed equità.

Alla luce di questa profonda consapevolezza, si stagliano, accanto al ritratto della bibliotecaria, figure di manager quali Ruckelhaus, diretto dell'“EPA” (*Environmental Protection Agency*), o Miller, direttore del “DYS” (*Department of Youth Service*), che riusciranno, rispettivamente, a portare avanti la propria *mission* di riduzione dell'inquinamento ambientale, e di umanizzazione del trattamento dei delinquenti minorenni, districandosi tra le ombre che troveranno sul proprio cammino. In essi il visitatore attento scorgerà la *security*, come capacità di riconoscere il proprio valore, la *guidance*, cioè l'orientamento proattivo all'azione, la *wisdom*, cioè il discernimento pratico, e il senso di *power*, il coraggio di perseguire gli obiettivi, colonne portanti della “*Principle Centered Leadership*” di Covey⁹.

Il tema della *leadership*, nella sua formulazione strategica, è centrale nell'opera. Moore offre tre strumenti guida per i manager, nella ricerca del valore pubblico:

- spazio di autonomia in merito al giudizio di ciò che ha valore ed è efficace;
- capacità di diagnosticare le aspettative della politica (ed interagire con essa);
- considerare razionalmente ciò che è operativamente realizzabile.

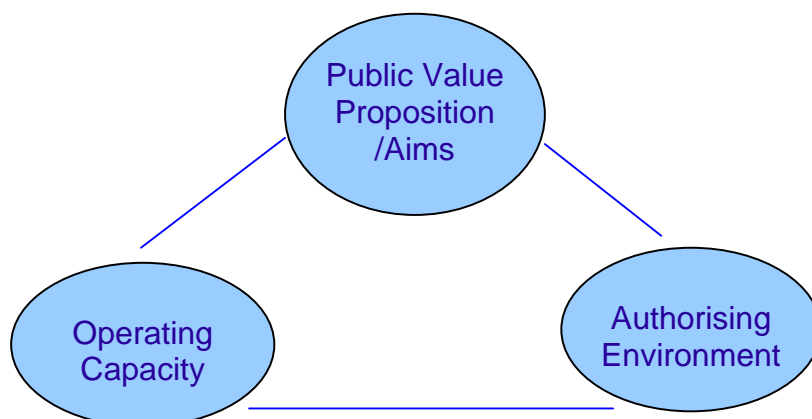
Come in un triangolo strategico, il manager deve saper interfacciarsi con le aspirazioni che costituiscono valore per la collettività, agire verticalmente (verso il potere politico), verso il basso (la propria organizzazione), verso i vari *stakeholder*, e saper valutare la fattibilità amministrativa e operativa delle proposte.

⁶ Moore ancor più criticamente si spinge oltre, sollevando un alone di perplessità sul fatto che il profitto sia esclusiva prova di valore anche nel contesto *private*, per esempio qualora l'impresa metta a rischio i lavoratori o usi pratiche scorrette, o che lo stesso profitto implichi necessariamente la creazione di valore per i consumatori.

⁷ (pp. 50-51)

⁸ (p. 71)

⁹ Vedasi Covey, *Principle Centered Leadership* (pp. 22-23)



Come abbiamo visto, Moore riconosce l'importanza individuale del manager nel contribuire ad identificare il bene comune: "i manager non devono sentirsi prigionieri di questi vincoli (NdR: cosa valga la pena realizzare), poiché esiste sempre un certo spazio di manovra e anzi dovrebbero sentire il diritto e l'obbligo di contribuire con i propri punti di vista individuali"¹⁰.

Emerge una figura di manager "interprete" delle aspirazioni della collettività, che non sia solo, come abbiamo visto, un mero – e astratto – esecutore meccanico di decisioni degli organi rappresentativi, ma un contribuente di tali aspirazioni. Se è vero che l'"io collettivo", che si esprime attraverso le istituzioni rappresentative democratiche, fonte di legittimazione dell'attività amministrativa, rimane indiscusso arbitro del valore pubblico¹¹, il manager è un coproduttore e traduttore nella prassi del valore da realizzare.

Metaforizzando, il manager pubblico traccia le mappe, le aspirazioni collettive costituiscono la bussola di riferimento: quanto più sa porsi vicino alle aspirazioni, tanto più le mappe diventano accurate e ben orientate.

Continuando a percorrere le gallerie centrali dell'esposizione, il visitatore, soffermando lo sguardo sulle azioni e i fallimenti di Miles Mahoney, commissario del DCA (*Department of Community Affairs*) del Massachusetts, comprenderà pienamente l'importanza strategica dell'interazione e della dialettica con i centri di potere politico, con i vari *stakeholder*, e le numerose pressioni cui è sottoposto il manager pubblico. Osserviamo questo dipinto.

Mahoney, nominato dal governatore Sargent, ricevette fondi statali per analizzare il fabbisogno di abitazioni pubbliche e fornire assistenza ai più bisognosi. Mosso da una profonda *mission* nel perseguire questo obiettivo, si prodigò brillantemente dal punto di vista interno (nominando staff di esperti, respingendo piani locali svantaggiosi ai cittadini meno abbienti, coinvolgendoli persino nei consigli di pianificazione). Un grande ostacolo di natura esterna iniziò a profilarsi: quando la città di Boston chiese l'approvazione dei lavori di ristrutturazione del Park Plaza, un'area dismessa, per la creazione di centri commerciali, hotel e appartamenti di lusso, il manager pubblico, ritenendo il piano contrario alle finalità del DCA, si oppose fortemente, ed ebbe il pieno sostegno da parte del governatore nel respingerlo. Godendo pienamente del privilegiato appoggio verticale, Mahoney

¹⁰ (p.146)

¹¹ Si veda l'intervista rilasciata dall'Autore a Des Dearlove per la rivista *Management Issues* (5-11-2007): "it isn't an individual who is the arbiter of value, but a collective, acting through the instrumentality of representative government".

presumeva di avere la strada spianata, e si concentrò totalmente nell'implementazione del progetto.

Commise un errore che gli fu fatale: trascurò l'importanza di ciò che Moore definisce la "gestione politica" e l'"ambiente autorizzante". Scorrendo le immagini del quadro, il visitatore scorgerà Mahoney dare le proprie dimissioni, un governatore che repentinamente ha cambiato idea sotto la pressione dei gruppi di interesse, e lo sguardo dei costruttori volgersi vincenti verso i lavori.

L'esempio è emblematico: nella gestione politica, il manager pubblico deve saper coinvolgere e persuadere il maggior numero di *stakeholder*. Aver ritenuto il governatore l'unico referente fu un grave errore strategico: il manager stratega di successo, sottolinea Moore, deve riuscire a convincere ed ottenere il consenso dei vari attori politici, non solo del vertice, ma anche delle varie istituzioni interessate, deve persuadere i media, difficili da gestire ma potente canale di comunicazione, i gruppi di pressione e di interesse, le categorie professionali coinvolte, le associazioni politiche: l'ambiente autorizzante, "questo potente insieme di *outsider* ... l'ambiente esterno che autorizza (e coproduce)"¹². Poteri e forze che interagiscono e si bilanciano in continua dialettica.

Moore brillantemente sottolinea: "così come i manager del settore privato non possono sperare che i loro mercati rimangano stabili, allo stesso modo i manager pubblici non possono sperare che i mercati politici rimangano costanti"¹³. La forza delle convinzioni per un manager pubblico è necessaria, ma non sufficiente.

Un brillante manager per dar successo alla propria *leadership*, leggiamo nelle didascalie sotto il ritratto di Mahoney, deve raffinatamente saper gestire "5 tecniche per una vincente gestione politica:"

- deve esercitare una "difesa imprenditoriale", ovvero saper diagnosticare chi ha ruoli fondamentali nel prendere le decisioni, ripercorrendo la catena burocratica del potere e ricevendo approvazione ad ogni stadio, stimando le posizioni degli attori, cogliendo il momento favorevole per la trattativa, agendo con approccio pragmatico e flessibile;
- curare la "gestione dello sviluppo politico", ovvero produrre decisioni di alta qualità che siano corroborate da un'ampia consultazione con gli *stakeholder*, dall'uso di commissioni specifiche, utilizzare analisti politici, saper confrontarsi con l'incertezza;
- essere efficace nella "negoiazione";
- stimolare l'"apprendimento sociale", ovvero dare importanza al "dibattito pubblico" per comprendere meglio le aspettative dei vari attori sociali, ricevere consigli e arrivare ad accordi collettivi;
- essere competente nella "comunicazione strategica", condurre ricerche e creare *focus group* per conoscere direttamente l'opinione dei cittadini sui servizi ricevuti, oltre a saper trasmettere un'immagine positiva per motivare la comunità.

Dopo aver esaminato l'importanza e i requisiti per un'efficace gestione dell'ambiente esterno, Moore si focalizza sull'importanza della gestione manageriale interna all'organizzazione, e sulle qualità che il manager pubblico deve possedere a questo riguardo.

Il visitatore troverà soddisfatta la propria curiosità di conoscenza prestando attenzione agli ultimi due ritratti di manager, modelli di brillante *leadership* interna, oltre che esterna: Harry Spence, curatore fallimentare della BHA (*Boston Housing Authority*), responsabile delle case popolari di Boston, e Lee Brown, capo dell'HPD (*Houston Police Department*). Entrambi sono

¹² (p.161)

¹³ (p.182)

nominati in un momento assai critico: nel primo caso l'Autorità era dichiarata fallita dalla Corte Suprema per cattiva gestione, nel secondo il Dipartimento di Polizia di Houston aveva la fama di essere uno dei più violenti degli Stati Uniti.

Spence nelle prime immagini appare agli occhi degli astanti su uno sfondo dalle pennellate plumbee: edifici fatiscenti, sprangati e in rovina, occupati da persone indifferenti e con comportamenti distruttivi. Consapevole di dover riconquistare la fiducia dei cittadini, per ricreare quel valore che era stato sperperato dalla cattiva gestione e dal clientelismo, capì di dover ridisegnare la propria organizzazione: dopo aver reclutato prima di tutto un nuovo staff manageriale, attraverso una forte pressione e supervisione, continue riunioni, richiami ma anche encomi, indusse praticamente il vecchio gruppo dirigenziale a dimettersi. Inoltre pose sotto il proprio diretto controllo divisioni chiave dell'Autorità. Sul piano esterno, si riavvicinò ai cittadini creando comitati residenziali consultivi, dove gli inquilini potessero esprimere i problemi, per rendersi interprete delle loro aspettative, favorì comitati per occuparsi della manutenzione, degli adolescenti e della sicurezza, ottenne l'appoggio costante delle istituzioni per ricevere fondi, rivide i criteri di selezione degli inquilini.

In sintesi fu grande fattore di cambiamento ed innovazione ridisegnando la sua organizzazione. In breve tempo riuscì a recuperare la fiducia della società verso la BHA, e ad ottenere eccellenti risultati.

Brown si staglia su uno sfondo dalle tinte fosche, acceso dalle scene di violenza delle forze dell'ordine e della mal gestita criminalità locale. Possiamo scorgere i volti del management del dipartimento poco dopo la sua nomina, interessati alle proprie carriere e sicuri della breve vita del nuovo capo, perplessi di fronte alle sue continue consultazioni con la comunità locale, alle sue richieste di come i cittadini valutavano il precedente operato e avrebbero voluto il nuovo dipartimento. Dopo aver ottenuto l'appoggio delle istituzioni civili, politiche e finanziarie, vediamo Brown riunire lo staff dichiarando il progetto di innovazione, reso pubblico, di cui si faceva portatore per rendere il dipartimento di polizia di Houston il migliore degli Stati Uniti. Pur scegliendo nuovi manager che non avevano legami col passato, a differenza di Spence, la sua strategia puntò a responsabilizzare fortemente il vecchio management: delegò ad esso la gestione del budget, decentralizzò le funzioni ed obbligò i singoli comandi a concertare procedure precise d'accordo con i membri della comunità, decentralizzando le funzioni.

Da vero leader, Brown identificò nella responsabilizzazione del management la leva per effettuare il *cultural change* necessario, favorendo l'allineamento dello staff ai valori ricercati dal dipartimento e dai cittadini di Houston. Anch'egli ottenne eccellenti risultati.

Nei ritratti di questi manager "ricchi di immaginazione, propositivi, intraprendenti e previdenti"¹⁴, sono pienamente ravvisabili i gradini che costituiscono la piramide concettuale di W. Martins della *leadership* assertiva¹⁵: la *good communication*, l'ottima comunicazione, il *reward system*, la capacità di riconoscere i meriti, oltre che i limiti, dei subordinati, il *wise use of power*, il saggio uso del potere per mantenere gli standard, il *successful decision making*, la capacità di assumere decisioni e, soprattutto, la *positive force*, la capacità di irradiare una forza positiva nell'organizzazione.

Uscendo dalla pinacoteca, il visitatore avrà a disposizione un'immagine completa degli strumenti e delle qualità necessarie per cogliere, a sua volta, l'ardua sfida di poter figurare sotto la cornice dei casi di successo del *public value management*.

¹⁴ (p.374)

¹⁵ Vedasi W. B. Martins, *Managing Quality Customer Service* (pp. 46-47)

Bibliografia

Management Issues, www.management-issues.com.

Stephen R. Covey (1992), *Principle Centered Leadership*, New York, Fireside Edition.

William B. Martins (1989), *Managing Quality Customer Service*, Los Altos, Crisp Publications.

Mark H. Moore è fondatore e presidente della Kennedy School of Government di Harvard. Attualmente è direttore del Hauser Center Hauser for Nonprofit Organizations.

Tra le principali opere: *“Dangerous Offenders: The Elusive Target of Justice”* (1985); *“From Children to Citizens: The Mandate for Juvenile Justice”* (1987); *“Beyond 911: A New Era for Policing”* (1992); *“Creating Public Value: Strategic Management in Government”* (1995); *“Ports in a Storm: Public Management in a Turbulent World”* (2012).