

Luca Bartocci

Creazione di valore pubblico e budgeting

TEORIA ED ESPERIENZE INTERNAZIONALI
DI PARTECIPAZIONE E BENESSERE



Giappichelli

INTRODUZIONE

Il presente volume prende le mosse da tre idee, che chi scrive considera come evidenze e come presupposti.

La prima constatazione è che oggi è più diffusamente chiara, rispetto al recente passato, la consapevolezza che l'umanità si trova di fronte a sfide che chiedono un "cambio di paradigma". La pandemia ancora in corso è solo l'ultima, e forse più incisiva, delle vicende che ci sollecitano a ripensare i nostri criteri di azione individuale e collettiva. Non si tratta solo di adeguarsi, di "fare posto" a qualche cosa di imprevisto che sarà superato senza un sostanziale cambiamento del nostro modo di vivere. L'intensità dei segnali che ci giungono da varie parti (basti pensare agli allarmi legati alle questioni climatiche o a quelle razziali) è un invito a comprendere che è la concezione stessa del nostro stare insieme, del modo con cui viene deciso l'uso delle risorse comuni, di come vengono resi accessibili i relativi benefici a dover essere messa in discussione. Giocando con un'espressione molto utilizzata in questo periodo, non si tratta tanto di "tornare alla normalità" quanto di rendere normale un modo diverso di ragionare e di agire.

La seconda osservazione è che nel mondo c'è ancora – e forse più di prima – bisogno di "pubblico". Era da tempo diffusa la percezione dell'insufficienza del mercato e dei limiti del tentativo di assumerne le logiche come criterio di riforma per il settore pubblico. La lunga ondata di marketizzazione e managerialismo che il mondo della pubblica amministrazione ha largamente conosciuto a partire dagli anni '80 dello scorso secolo ha lasciato in eredità, oltre a non poche cose apprezzabili, l'esigenza di recuperare una capacità di coordinamento tra livelli istituzionali, attori e prospettive diversi. La parola "governance" è stata spesso usata per evocare un approccio capace di accogliere tale anelito, ma è pur vero che, anche per questioni squisitamente politiche, nell'ultimo decennio non poco scetticismo ha colpito i tentativi di promuovere

una “new public governance”. La nostra impressione è che lo shock pandemico che stiamo vivendo ha rimesso al centro dell’attenzione il tema della necessità di istituzioni pubbliche autorevoli, capaci di far fronte a problemi globali in maniera dialogante e inclusiva. La questione aperta, tutt’altro che ovvia, è che oggi in discussione non è tanto l’opportunità della presenza dello “stato”, quanto il modo con cui un’istituzione deve interpretare il suo essere “pubblica”. Peraltro, in contesti come quello italiano, non è difficile immaginare tentativi di riproporre forme inefficienti e inefficaci di intervento pubblico che hanno segnato la storia del secolo appena trascorso.

Il terzo presupposto attiene più alle convinzioni degli studiosi di amministrazione pubblica che non alla lettura delle vicende della nostra storia recente. Ci si riferisce, in particolare, alla centralità della programmazione (ciò che viene spesso chiamato “budgeting”) nei processi che intendono ricercare, veicolare, interiorizzare un certo “modo di essere” di un’amministrazione pubblica. Il budgeting rappresenta un “momento” di particolare importanza, in cui si sintetizzano visioni, criteri di azione, livelli di gestione diversi. Il vero modo di ragionare di un’organizzazione si vede da come vengono allocate le risorse finanziarie, tecniche e umane. Ne consegue che è del tutto plausibile pensare che le spinte al cambiamento, a cui si è fatta poc’anzi menzione, trovino negli strumenti di supporto alle decisioni e alla gestione di tali risorse un privilegiato ambito di sperimentazione e applicazione.

È questa la prospettiva con cui vengono esaminate in questo studio due pratiche con differenti storia e portata. In primo luogo, l’uso del bilancio partecipativo, con un percorso evolutivo che, almeno in Brasile dove lo strumento è nato, è più che trentennale e con adozioni che si stanno ancora diffondendo in tutto il mondo. L’idea, ben nota, è di consentire ai cittadini di partecipare, in vario modo e con vari effetti, al processo decisionale che porta al bilancio preventivo. Tale pratica, che ben presto ha riscosso un certo successo ed è stata riconosciuta anche da importanti istituzioni internazionali (come l’ONU e la Banca Mondiale) e che desta ancora interesse in molte aree del globo, sta conoscendo anche non poche difficoltà in paesi, come il Brasile stesso, dove da più tempo è applicata. In secondo luogo, l’introduzione recentissima del budget di benessere in Nuova Zelanda, a coronamento di un percorso avviato dopo i tentativi internazionali di promuovere strumenti di misurazione dell’impatto delle politiche pubbliche che allargassero

l'ambito di valutazione tipico degli indicatori macroeconomici (innanzitutto il PIL). Diversi paesi hanno avviato percorsi simili ma, a quanto ci risulta, la Nuova Zelanda è il primo e l'unico ad aver implementato un processo di budgeting espressamente ancorato al tema del benessere sociale. In particolare il tentativo di questo lavoro è di interpretare i due strumenti in questione nell'ambito delle pratiche ispirate alla creazione di valore pubblico.

Seguendo questo approccio, il primo capitolo vuole presentare alcune prospettive di analisi del tema della creazione di valore in ambito pubblico, con particolare attenzione al contributo di Mark H. Moore e al suo "triangolo strategico". Il punto di arrivo è la considerazione della programmazione come insieme di attività in cui – e attraverso cui – i principi alla base della visione del valore pubblico posso trovare particolare applicazione. In tal senso si può parlare di *public value budgeting* come di uno schema concettuale in cui tali principi dovrebbero essere capaci di rinnovare i caratteri della programmazione finanziaria tradizionale. Si noti che, mentre esiste un certo dibattito sulle potenzialità e le criticità del valore pubblico come costruzione teorica, molto poco è stato fatto in termini di esplorazioni empiriche.

Alla luce di questo quadro di riferimento, il secondo capitolo si focalizza sull'esperienza brasiliana di bilancio partecipativo. È evidente che le prime sperimentazioni di inclusione dei cittadini nei processi di budgeting, normalmente fatte risalire alla fine degli anni '80, sono precedenti alle prime elaborazioni di Moore (1994 e 1995) e non possono essere considerate una consapevole applicazione della teoria del valore pubblico (ammesso che di teoria si possa parlare). La nostra idea è che lo schema concettuale proposto da Moore possa aiutare a meglio comprendere i significati, le potenzialità, le trasformazioni avute e il possibile futuro del bilancio partecipativo. La scelta di concentrarsi sul Paese sudamericano è dovuta al fatto che esso rappresenta un laboratorio del tutto privilegiato: è l'ambiente in cui lo strumento in questione è emerso e si è diffuso, a partire dall'iconico caso di Porto Alegre, diventando un riferimento per tutto il mondo; è il luogo in cui esso ha conosciuto importanti trasformazioni e sta oggi attraversando una condizione di travaglio che pone seri interrogativi sui suoi futuri sviluppi; è un contesto di ricerca fatto oggetto di particolare attenzione da parte degli studiosi con una produzione di letteratura internazionale tale da consentire una documentata ricostruzione del percorso evolutivo avvenuto.

Nel terzo capitolo l'analisi riguarda il cosiddetto *wellbeing budget*, pratica originatesi in Nuova Zelanda con lo scopo di orientare i processi di budgeting verso obiettivi espressi in termini di benessere sociale. Il capitolo segue il percorso attraverso cui tale innovazione è stata introdotta. Il punto di partenza è una disamina dei tentativi fatti da istituzioni sovranazionali (UE, OCSE e ONU) per cercare di elaborare punti di riferimento generali per la misurazione del benessere sociale, al fine di consentire processi decisionali e valutazioni delle politiche pubbliche più consapevoli. Successivamente il focus si stringe sul tentativo del governo neozelandese, che ha elaborato un apposito framework nazionale per valutare la qualità della condizione di vita dei propri cittadini (anche dotandosi di una specifica *dashboard*) e che, a partire dal 2019, prepara e pubblica un budget annuale per la promozione del benessere. Evidentemente si tratta di una pratica ancora allo stato iniziale, ma che ha già suscitato una significativa attenzione a livello mondiale e che presenta aspetti di indubbia suggestività.

Lo scritto si chiude con alcune riflessioni finali che vogliono condensare i punti che accomunano e differenziano questi due diversi tentativi di creare valore pubblico, anche segnalando criticità e prospettive future.

Nel licenziare questo volume, il pensiero va al sacrificio che la sua realizzazione ha richiesto e, particolarmente, alle persone che questo sacrificio hanno reso meno duro e più fruttuoso. Un simile sforzo non sarebbe stato possibile senza la presenza dei miei familiari, degli amici e di alcuni colleghi, a cui rivolgo un sentito ringraziamento per la pazienza avuta e il supporto offerto, confidando che non verrà mai meno. Mi sia consentito di ricordare particolarmente Enrico, recentemente scomparso, per la sua preziosa e discreta amicizia.

In ultimo, una menzione del tutto speciale per i miei genitori. Il progredire nella vita e il passare del tempo, più che ridurre hanno amplificato il senso di profonda stima, di devoto affetto e di infinita gratitudine nei loro confronti. A loro è dedicato questo libro.

Perugia, Università degli Studi

L. BARTOCCI

CAPITOLO I

LA CREAZIONE DI VALORE PUBBLICO E IL BUDGETING: POSSIBILI IMPLICAZIONI

SOMMARIO: 1. Gli studi internazionali sul valore pubblico. – 2. Un inquadramento dei concetti di “valore” e di “pubblico”. – 3. Il contributo manageriale alla creazione di valore pubblico: il triangolo strategico. – 4. Verso il *public value budgeting*. – 5. Considerazioni di sintesi.

1. Gli studi internazionali sul valore pubblico

Negli ultimi anni l'espressione “valore pubblico”, come traduzione della locuzione inglese *public value*, ha conosciuto un crescente utilizzo non solo nella letteratura delle discipline connesse allo studio del settore pubblico, ma anche nel più ampio dibattito di natura non scientifica. È indubbio che un contributo decisivo a tale diffusione è da riconoscere nel libro “*Creating public value. Strategic management in government*” che Mark H. Moore, noto studioso della John F. Kennedy School of Government dell'Università di Harvard, ha dato alle stampe nel 1995. In verità, già prima non erano mancati studi in proposito, anche contraddistinti da particolare profondità teorica, ma certamente il testo di Moore ha portato il tema al centro dell'attenzione degli studiosi di public management; oggi quando si parla di creazione di valore pubblico il riferimento a tale contributo non può essere evitato ed è individuabile uno specifico filone di studi, anche con pubblicazioni in lingua italiana.

Il presente scritto – e, particolarmente, questo capitolo – intende porsi proprio in questo filone. In tal senso, si ritiene utile partire dal problema della concettualizzazione del valore pubblico, richiamando

gli apporti teorici considerati più autorevoli a livello internazionale¹. Si tratta, infatti, di una nozione tutt'altro che puntualmente definita; anzi, potremmo dire che ancora non esiste una definizione generalmente accettata di valore pubblico. Non a caso lo stesso Moore, pur non avendo dubbi sul fatto che “*the task of a public sector manager is to create public value*” (1994: p. 1), ammette che “*the problem is that they [the public managers] cannot know for sure what it is. Even if they could be sure today, they would have to doubt tomorrow, for by then the political aspirations and public needs that give point to their efforts might well have changed*” (1995: p. 57).

Senza anticipare l'analisi che verrà svolta nel successivo paragrafo, si può sin d'ora osservare che ciò che Moore chiama, e che in generale viene chiamato, valore pubblico sta a indicare qualche cosa che per sua natura non è fissa e immutabile, ma è da intendersi in senso relativo e mutevole nel tempo. Il problema della sua definizione va dunque inquadrato in un contesto, in un tempo e alla luce di una procedura di generale accettazione (o comunque di ampia legittimazione) attraverso cui i soggetti autorizzati (o legittimati) danno specificazione agli elementi che lo costituiscono (Alford & Hughes, 2008).

È noto che alla base del lavoro di Moore vi è un approccio pragmatico, di tipo induttivo, scaturito dalla sua esperienza di docente nell'ambito dei corsi *executive* offerti dalla Kennedy School of Government (Alford & O'Flynn, 2009). Il presupposto teorico è fondato sulla ripresa del filone di studi americani (in particolare: Waldo, 1948) secondo cui il management pubblico è coinvolto nelle responsabilità tipiche del livello politico ed è chiamato a svolgere un ruolo importante nelle dinamiche di formazione e trasmissione dei valori che guidano l'azione di governo. Pertanto, un primo aspetto da considerare è che Moore si propone di valorizzare il ruolo dei manager pubblici in un contesto tradizionalmente caratterizzato dalla divisione tra politica e amministrazione e propone una prospettiva tipicamente manageriale.

¹ La scelta operata è di presentare quelli che sono riconoscibili come i principali contributi della letteratura internazionale. In verità, non mancano significativi lavori sul tema condotti da studiosi italiani. In particolare, si segnalano: Pillitu (2009), Spano (2009 e 2014), Borgonovi & Mussari (2011), Guthrie et al. (2014), Deidda Gagliardo (2015), Bracci et al. (2019).

Un secondo elemento su cui porre attenzione è che le sue elaborazioni nascono in un ambiente in cui l'affermazione dei principi neoliberisti portati avanti da movimenti culturali diversamente etichettati (ad esempio: *new public management*, *reinventing government* e *liberation management*) stavano producendo i primi significativi effetti in termini di frammentazione del settore pubblico e di erosione dell'etica pubblica, frutto dell'enfatica applicazione dei principi e delle logiche proprie del mercato (Brereton & Temple, 1999). In tal senso, Moore intende superare l'idea liberista secondo cui il settore pubblico è una sorta di male necessario per assicurare funzioni di regolazione minima della vita comune o, al massimo, per riparare i fallimenti del mercato. Il suo scopo è di promuovere una concezione di pubblico come sistema capace di offrire servizi e, più in profondità, di creare utilità per la comunità, intesa come qualche cosa che supera l'aggregazione degli interessi individuali che la compongono. C'è, dunque, una sorta di natura ideale nella visione di Moore: i singoli cittadini normalmente si riconoscono parte di un contesto più ampio e interdipendente e attribuiscono alla soddisfazione di bisogni altrui un valore anche per la propria autorealizzazione (si legga, in proposito, Moore, 1995: pp. 44-48). Da quanto detto, è indubbio che si tratta di un approccio che, da un punto di vista della sua natura concettuale, è di tipo normativo, presupponendo un dato e condiviso sistema di valori che dovrebbero ispirare le scelte collettive. In questa visione, connotata dalla necessità che il settore pubblico recuperi e comunichi il significato della propria esistenza e utilità, anche i manager pubblici hanno una precisa responsabilità e devono essere guidati dal criterio della creazione di valore.

Ciò introduce a un terzo elemento, cioè l'opportunità di diffondere nel settore pubblico un pensiero di programmazione strategica. Questo, in fondo, è l'anello mancante che Moore coglie nelle sue frequentazioni del mondo operativo e, particolarmente, nella sua interazione con i manager che frequentano i suoi corsi a Harvard. A suo modo di vedere ciò che manca, e che può essere decisivo per rendere un'organizzazione pubblica capace di aggiungere un valore per la comunità di riferimento, è un metodo di lavoro ispirato e guidato da modelli di programmazione strategica (Moore, 2000). In tal senso il cuore del contributo dell'Autore è il famoso triangolo strategico che verrà presentato nel paragrafo successivo.

Si noti, infine, che negli scritti di Moore non sono di fatto rinvenibili indicazioni espresse e puntuali di ciò che debba intendersi per valore pubblico (Bryson et al., 2014). Si può dire che l'idea di fondo è che *“what makes something publicly valuable is partly that a public values it”* (Benington & Moore, 2011: p. 14) e che particolare importanza viene riconosciuta al rispetto dei principi democratici nel processo di definizione della volontà collettiva: *“a public is something different from the simple aggregation of individual consumer interests”* (p. 14). In questo senso, esiste un problema autorizzativo attraverso cui la politica ottiene la legittimazione per perseguire una determinata formulazione di valore. Pertanto, ciò che può concretamente intendersi per valore pubblico è un processo in continua ridefinizione, legato al funzionamento degli specifici meccanismi di democrazia accettati in un certo momento e in un determinato contesto. In questo scenario, il ruolo degli attori pubblici è, per Moore, di particolare importanza, soprattutto alla luce degli effetti nefasti (presunti o tali) degli ultimi decenni di neoliberalismo e la portata delle sfide globali tuttora in corso. In particolare, lo Studioso vede un'importante compito anche per i manager che devono dare il proprio contributo nella costruzione di processi volti a *“chiamare all'esistenza”* un pubblico (nel senso di una comunità) capace di essere consapevole e difendere il proprio interesse, secondo la nota espressione di Dewey (1927): *“call a public into existence that can understand and act on its own best interests”* (cit. in Moore & Benington, 2011: p. 273). In ultima analisi, proprio la capacità di favorire la costituzione di un pubblico consapevole e responsabile pare essere l'elemento fondante di ogni processo di creazione di valore pubblico.

In parallelo a questa visione – ma occorrerebbe dire in opposizione, viste le sue posizioni espressamente critiche nei confronti dell'approccio di Moore – Barry Bozeman, scienziato politico americano, ha proposto una sua lettura del concetto di valore pubblico. A differenza di Moore, che parte da un'angolazione tipicamente manageriale, quella di Bozeman è una prospettiva inquadrabile più in senso politico-sociale. Innanzitutto, egli preferisce parlare di una pluralità di valori piuttosto che di un unico e generale valore pubblico, valori che vengono concettualmente qualificati per il fatto di *“providing normative consensus about the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled”* (Bozeman, 2007: p. 17). Essi possono es-

sere intesi come “*the obligations of citizens to society, the state, and one another*” e nel contempo “*the principles on which governments and policies should be based*” (p. 17).

L’idea di una pluralità di valori si ritrova anche in Mahdon (2006), che però distingue tra “valori pubblici”, che consisterebbero in una sorta di concetti morali, e “valori del pubblico”, che invece rappresenterebbero gli “*empirical findings about what position people take on those moral concepts*” (p. 8). In Bozeman, questa distinzione tra piano morale e livello pragmatico è meno chiara, anche se rintracciabile. Ciò che invece è che espressamente dichiarata nel suo pensiero è la consapevolezza che nei contesti democratici non vi è mai consenso unanime sui contenuti e sulle effettive declinazioni di tali valori. L’impostazione dell’Autore poggia sulla fiducia che i meccanismi formali e informali di funzionamento delle democrazie consentano il raggiungimento di forme efficienti ed efficaci di consenso relativo (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007). In questa prospettiva, la creazione di valore si avrebbe con riferimento e in proporzione al rispetto sostanziale dei valori condivisi (seppure in maniera relativa e contestata) e sarebbe la risultante di una combinazione tra mezzi, processi, risultati ed effetti. In tal senso, Bozeman ammette che il valore creato sia potenzialmente misurabile, anche se allo scopo si possono perseguire approcci diversi e non sempre tra loro compatibili (Bryson et al., 2014).

Su questa base concettuale, Beck Jørgensen e Bozeman (2007) hanno svolto un’analisi dei significati associati nella letteratura all’espressione “valore pubblico”, identificando 72 diversi “valori” e mappando 7 diverse “costellazioni di valori”, riconducibili ai seguenti temi:

- 1) il contributo del settore pubblico alla società;
- 2) la trasformazione di interessi specifici in decisioni pubbliche;
- 3) il rapporto tra pubblica amministrazione e politici;
- 4) la relazione tra pubblica amministrazione e ambiente;
- 5) gli aspetti intra-organizzativi della pubblica amministrazione;
- 6) il comportamento degli impiegati pubblici;
- 7) il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini.

La via aperta da Bozeman, pertanto, conduce a una sorta di esplosione del concetto di valore pubblico, aumentandone la complessità di

analisi². Soprattutto, la critica mossa a questa visione è di sottovalutare il problema del dissenso nei sistemi democratici e l'influenza esercitata dai gruppi di interesse nei processi di convergenza intorno a un sistema valoriale (Jacobs, 2014). Va anche detto che, forse proprio per questo, Bozeman riserva particolare attenzione all'idea di *public-value failure*, cioè a quelle situazioni in cui la concreta attività svolta dalle organizzazioni, sia pubbliche che private, esistenti nel sistema non permette la realizzazione dei valori pubblici (Bozeman, 2002).

Più recentemente e in un contesto diverso – siamo in Europa continentale, con il suo tradizionale riferimento al *Rechtsstaat* di stampo germanico – Tymo Maynhardt, studioso tedesco specializzato nell'uso di approcci tipici della psicologia negli studi manageriali, ha proposto un'altra concettualizzazione di valore pubblico, basata su una concezione ontologica di valore in funzione dei bisogni umani e ancorata a un approccio di tipo relazionale. Il presupposto è che il valore dipende dalla rappresentazione individuale che ne fa ogni cittadino e che questa sia legata alla percezione dei propri bisogni. Nell'interpretazione di tali bisogni, che danno significato a ciò che costituisce ogni valore, lo studioso si rifà al contributo di Epstein (2003) e ai suoi quattro fondamentali ambiti di soddisfazione umana: autostima, massimizzazione del piacere, esercizio di controllo e coerenza, godimento di relazioni positive. Queste quattro dimensioni fondano la personalità umana e consentono di investigarne e interpretarne le valutazioni soggettive. A partire da tale prospettiva, un valore si qualifica come pubblico (letteralmente “*for the public*”) in quanto riguarda “*evaluations about how basic needs of the individuals, groups, and the society as a whole are influenced in relationships involving the public*” (Meynhardt, 2009: p. 212).

In particolare, il lavoro di Meynhardt si concentra sulla proposizione di alcuni strumenti per comprendere, misurare e gestire il valore pubblico: la *public value scorecard* (Maynhardt, 2019), ispirata al famoso strumento ideato da Kaplan e Norton (1996) ma diversamente configurata, la *public value matrix* (Maynhardt, 2009), gli indicatori utili per la costruzione di un *public value report* (Maynhardt & Bärö, 2019).

² È pur vero che gli studi hanno finora manifestato un interesse concentrato sulle prime due delle costellazioni di valori sopra riportate (Ćwiklicki, 2016).

In estrema sintesi, si tratta di un contributo a cui forse è stata data sinora minore visibilità rispetto ai precedenti due, ma che contiene elementi di indubbia novità. Si pensi, innanzitutto, al riferimento alla natura ontologica dei bisogni umani e alla centralità del tema della valutazione delle preferenze individuali dei cittadini (Meynhardt & Metelmann, 2009). Inoltre, a differenza di quelli di Moore e Bozeman, esso costituisce un approccio non di tipo prescrittivo. Nel contempo, sono rinvenibili alcune criticità (Bryson et al., 2014); in particolare, qui si segnalano: il ricorso a principi e tecniche simili a quelli usati nelle indagini di mercato, la sostanziale enfasi dell'interesse individuale alla base della "democrazia di mercato" (che invece nell'idea di valore pubblico vorrebbe essere superata), la scarsa attenzione al ruolo delle istituzioni e ai processi di formazione delle preferenze collettive che contraddistinguono il settore pubblico.

In ultimo, si riporta il punto di vista di John Benington, studioso britannico attivo nel campo delle politiche e del management pubblici, il cui pensiero si pone in forte continuità con quello di Moore, seppure con una prospettiva di analisi più ampia. In particolare, il punto di vista di Benington va nella direzione di un allargamento del concetto di valore pubblico per pervenire a quello di sfera pubblica (*public sphere*). Nella sua prospettiva, il cuore del problema è capire che cosa viene aggiunto da una scelta politica, da un determinato programma o da una qualsiasi attività alla sfera pubblica, intesa come uno spazio democratico fondato su una rete di "*values, places, organizations, rules, knowledge, and other cultural resources held in common by people through their everyday commitments and behaviors, and held in trust by government and public institutions*" (Benington, 2011: p. 31). In altri termini, il concetto di sfera pubblica identifica "*what provides a society with some sense of belonging, meaning, purpose and continuity, and which enables people to thrive and strive amid uncertainty*" (p. 43).

Lo Studioso suggerisce, dunque, uno spostamento di focus: più che porre attenzione all'interesse conseguito e consumato, è importante riflettere su ciò che una determinata scelta o azione aggiunge a ciò che è pubblico (o meglio a ciò che egli definisce come sfera pubblica). Un presupposto importante della sua impostazione è l'attenzione rivolta ai problemi legati alla cosiddetta tirannia della maggioranza, favorita da una concezione di volontà collettiva come semplice aggregazione di

preferenze individuali. Peraltro, nel mondo di oggi, in cui la conoscenza è centrale, esiste un serio problema di disuguaglianza nella distribuzione e condivisione delle informazioni che amplifica l'importanza di assicurare continue ed effettive condizioni di "pubblicità". Nella visione di Benington, l'esperienza di appartenenza a un gruppo sociale è nell'uomo pre-esistente e co-esistente con quella di individuo, ma essa va continuamente alimentata. In tal senso, il concetto di sfera pubblica implica che prima del valore pubblico vada creato il pubblico stesso (Benington & Hartley, 2019); di conseguenza, il valore pubblico va inteso come capacità di incrementare tale sfera pubblica. Si tratta dunque di un approccio che espressamente presenta molte similarità con quello di Moore; entrambi si riconoscono debitori alla via aperta da Dewey (1927) per il fatto che il pubblico sia da intendere non come qualcosa di dato, ma come una realtà continuamente da costruire (seppure in maniera inevitabilmente "contestata") attraverso un altrettanto continuo processo di dialogo. In questo senso il pubblico può essere visto non solo come consumatore/beneficiario, ma anche come co-produttore del valore mediante un suo coinvolgimento nelle decisioni sui mezzi da impiegare oltre che sui fini da perseguire (Bryson et al., 2017).

2. Un inquadramento dei concetti di "valore" e di "pubblico"

La breve rassegna appena svolta ha messo in luce, oltre alla diversità degli approcci utilizzati, il potenziale altamente retorico ed elusivo dell'espressione valore pubblico. Come è stato notato (Hartley et al., 2017), si tratta di una locuzione che può essere richiamata in senso molto generico e ambiguo, talvolta evocata in maniera "magica" per assicurare a un discorso sul settore pubblico una certa dignità. Il tema è sicuramente controverso e presenta aspetti che devono essere meglio scandagliati. Senza alcuna pretesa di avventurarci in un'analisi teorica che pretenda di essere più efficace ed esaustiva di quanto sia stata in grado di fare finora la più autorevole dottrina, in questo paragrafo si presenta qualche ulteriore riflessione per un inquadramento del tema che sia funzionale agli scopi del presente scritto. In particolare, si vogliono richiamare alcuni contributi che possono aiutare a far luce sulle due parole che qualificano il tema: "valore" e "pubblico".

Evidentemente, un simile problema definitorio è da tempo oggetto di dibattito e le analisi proposte arrivano da diversi ambiti del sapere. Ad esempio, la teoria economica classica distingue tre diverse prospettive interpretative del concetto di valore di un bene o servizio: si parla in proposito di *exchange value*, che riflette il prezzo nelle operazioni di scambio in un mercato; di *labour value*, che considera lo sforzo umano investito nei processi di produzione; di *use value*, in cui il focus è spostato sull'utilità di un oggetto, di un servizio o di una condizione fruibile da una determinata persona o in una certa situazione (Benington, 2011). Nella letteratura manageriale si può forse dire che sia stato particolarmente enfatizzato il punto di vista dell'utilizzatore, ma negli ultimi anni sono stati messi in evidenza anche livelli diversi da quelli del singolo *user*; soprattutto, l'oggetto di attenzione si è allargato in considerazione della diversa natura e portata degli effetti derivanti dall'uso dei beni/servizi. In tal senso, Boivard (2007) distingue tra valore per gli utenti, valore per i beneficiari (intesi anche come non utenti diretti) e valore per la comunità distintamente intesa in senso politico, in senso sociale e in senso ambientale.

Questa tassonomia ci introduce all'idea che il concetto di valore non può essere compreso se analizzato solo in senso individuale; anche il valore del singolo attore va contestualizzato in una dimensione collettiva. Un importante riferimento in proposito è rappresentato dal contributo di Rescher (1969), che esplora in chiave filosofica i fondamenti del concetto di valore in senso collettivo. Lo Studioso americano parte dal riconoscimento che il tema del valore è generalmente riferito all'utilità e alla desiderabilità di un oggetto, servizio o condizione. Il punto iniziale della sua esplorazione teorica è una sorta di sintesi di precedenti studi, così riassumibile (Rescher, 1969: p. 2):

- *“A value has or is a value if and when people behave toward it so as to retain or increase their possession of it;*
- *anything capable of being appreciated is a value;*
- *values are the objects of motives; the object, quality, or condition that satisfies the motivation;*
- *a value is a conception, explicit or implicit, distinctive of an individual or characteristic of a group, of the desirable which influences the selection from available means and ends of action”.*

Visto il rischio di elusività del tema, egli intende contribuire a una sua ulteriore specificazione partendo dall'esame delle sue concrete manifestazioni. Da tale angolazione, si può assumere che il valore si manifesta nelle scelte degli attori e si distingue tra processo di elaborazione e livello della manifestazione di tali scelte. Va dunque separato il piano verbale (quello del pensiero e del parlato, che costituiscono il "discorso interno") dal piano comportamentale, che è quello da cui parte Rescher (un tipico esempio di indagine circa i valori di un soggetto individuale o collettivo a partire dall'analisi comportamentale è la considerazione delle decisioni di spesa). In questa prospettiva, i valori sono intesi come i vettori di razionalizzazione delle azioni personali e collettive; essi sono entità intangibili e rappresentano delle sintesi concettuali (o, per usare il termine originario, degli *slogan*) per la razionalizzazione di azioni capaci di incorporare attitudini positive verso una certa condizione (ritenuta anch'essa positiva). In altri termini, i valori esprimono in maniera sintetica ed emblematica – potremmo dire in maniera evocativa – una concezione di ciò che vale e che non vale. Essi sono in ultima istanza impersonali, nel senso che vanno al di là dei semplici gusti individuali e riflettono una visione della realtà e un rapporto positivo con la stessa. Da quanto esposto si intuisce che i valori svolgono un ruolo cruciale nei processi politici dove occorre stabilire "ciò che è possibile e accettabile" (Rescher, 1969: p. 5).

Va detto che la costruzione teorica dello Studioso si sviluppa ulteriormente e che qui si è voluto solo richiamarne la partenza e sottolineare la dimensione politica del tema del valore. Molti altri contributi vanno nella medesima direzione e taluni posizionano il tema nell'ambito della sfera morale delle persone e della società. Ad esempio, tornando alla letteratura più vicina alle discipline manageriali, Crouch (2011), condividendo il fatto che i valori costituiscano i criteri di formazione e di giudizio dell'azione collettiva, sostiene che essi possono avere una dimensione morale non calcolabile ed enfatizza il fatto che costituiscono una possibilità di soluzione alternativa alla coercizione di problemi sociali. Peraltro, egli ritiene che mentre in passato erano soprattutto le istituzioni religiose a rappresentare la principale fonte di produzione di valori morali, nella concezione moderna tale ruolo è assolto anche dallo stato.