

XXVI Convegno SISP

Dipartimento di Studi Internazionali e Dipartimento di Istituzioni pubbliche, Economia e Società
Facoltà di Scienze Politiche
Università Roma Tre
13 - 15 settembre 2012

Sezione: REGIONALISMO E POLITICHE LOCALI
Panel: Pubblico e privato nella nuova politica locale (II)

Coproduzione: una chiave di lettura pragmatica per ripensare la participatory governance

Laura Cataldi
Università degli Studi di Torino

laura.cataldi@unito.it

Abstract

La partecipazione di soggetti extraistituzionali ai processi di *policy making* estensivamente inteso, sia delle politiche pubbliche, sia delle politiche preposte all'ideazione, alla produzione e all'erogazione di servizi locali, risponde senz'altro agli imperativi della *governance* nella sua declinazione 'orizzontale'. L'implementazione e la diffusione della teoria della *governance*, quale "nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non statuali" (Mayntz 1999: 3), costituisce un tratto saliente del passaggio da un paradigma burocratico dell'amministrazione pubblica a un paradigma cosiddetto 'post-burocratico'. Nel solco di questo cambiamento, che ha investito in particolar modo la politica locale, si pone il Libro Bianco sulla *governance* europea (2001) che indica la partecipazione come il secondo tra i cinque principi della "good governance", oltre all'apertura, alla responsabilità, all'efficacia e alla coerenza. Uno degli elementi distintivi della *public governance* è rappresentato dall'abbandono dei valori economici, spesso troppo astratti, quali unico criterio di orientamento, in favore di valori sociali e culturali coerenti con l'apertura dei processi decisionali agli interlocutori esterni della PA. L'attuale crisi economica impone però un ripensamento degli assetti di *governance* e, nello specifico, dei rapporti tra pubblico e privato, non solo perché l'inclusione di soggetti extraistituzionali è costosa e onerosa, ma soprattutto perché finora la prassi partecipativa ha fatto aggio più sulla cittadinanza del titolo ad aver diritto (*citizenship of entitlement*) che su quella del contribuire (*citizenship of contribution*). In questo paper si intende presentare e discutere la validità di una soluzione di *governance* dibattuta nel contesto anglosassone e scomparsa da tempo dagli studi di *policy* italiani: quella della coproduzione. Seguendo Ostrom (1996), la coproduzione di un bene o di un servizio, ma anche di una politica, si verifica quando parte degli *input* necessari alla sua produzione provengono non da coloro che hanno il compito di realizzarlo/erogarlo (ossia dalla PA), ma da coloro che ne sono, almeno potenzialmente, i destinatari. Spesso l'appello alla necessità dello *user involvement* nei servizi è motivato con la natura intrinsecamente relazionale, per così dire, *two-flow*, del 'bene' oggetto di scambio tra *public officials* e *users*: almeno in certe condizioni, l'operato della PA (del *government*) non costituisce prodotto se non a fronte di una sostanziale collaborazione da parte dei riceventi, ossia della società civile. Per alcuni studiosi (cfr. Whitaker 1980; Sharp 1980), la partecipazione dell'utente-cittadino diventa condizione ontologicamente necessaria alla produzione del bene, del servizio, della politica; per altri, che affrontano il concetto di coproduzione a partire da una prospettiva economica, invece, la partecipazione dei consumatori concorre non tanto a produrre il *core* del bene-servizio, ma ne accresce la quantità e/o la qualità: se il contributo dei consumatori non è condizione necessaria per la produzione – e quindi per l'esistenza – del bene, di fatto però ne accresce e ne migliora la produzione (cfr. Kiser e Percy 1980; Parks *et al.* 1981; Bish e Neubert 1976).

Ripensare la *participatory governance* in chiave più pragmatica, reinterpretandola alla luce del concetto di coproduzione, rimette al centro dell'analisi il nodo cruciale della produttività della partecipazione e porta a superare due contrapposizioni che, nella prassi, si rivelano quanto mai fuorvianti: quella tra *governance* e *government*, da un lato, e quella tra *governance* inclusiva e New Public Management, dall'altro (Pierre e Peters 2000).

Introduzione

La partecipazione di soggetti extraistituzionali ai processi di *policy making* estensivamente inteso (dall'*agenda setting* alla valutazione), tanto delle politiche pubbliche in generale quanto, nello specifico, delle politiche preposte alla ideazione, alla produzione e all'erogazione di servizi locali, risponde agli imperativi della *governance*, in particolare nella sua declinazione 'orizzontale'. L'implementazione e la diffusione della teoria della *governance*, quale "nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private" (Mayntz 1999: 3), costituisce un tratto saliente del passaggio da un paradigma burocratico e weberiano dell'amministrazione pubblica a un paradigma cosiddetto 'post-burocratico' (Barzelay 1992).

Nel solco di questo cambiamento si pone il Libro bianco sulla *governance* europea (2001) che indica la partecipazione come il secondo tra i cinque principi della "*good governance*", oltre all'apertura, alla responsabilità, all'efficacia e alla coerenza.

Come evidenziato dall'aggettivo 'good', la *governance*, nella sua forma attuale, è certamente ricolma di numerose connotazioni prescrittive e, ancor più, dal forte afflato normativo. Né d'altra parte potrebbe essere diversamente poiché tanto nelle teorie della *governance* quanto in quelle, inestricabilmente legate alle prime, delle democrazie 'con aggettivi' - democrazia partecipativa, associativa (Hirst 1994), deliberativa (Habermas 1992; Elster 1998), riflessiva (Schön 1983; Schön e Rein 1994; Beck *et al.* 1994; Olson 2006), dialogica (Giddens 1994), discorsiva (Dryzek 1990), ecc... - è rintracciabile un'origine reattiva a teorie e prassi etichettate come di marca neo-liberista, neo-conservatrice o mercatista, accusate di essere tecnocratiche.

A partire dai primi anni '80, infatti, si sviluppa un fecondo e multivocale dibattito che, a fronte dei limiti e dei fallimenti della democrazia rappresentativa, si ripropone di riempire di sostanza una democrazia che sembra ormai solo formale. Le 'nuove' teorie democratiche si differenziano nettamente dalla democrazia rappresentativa in due aspetti cruciali che rovesciano completamente la concezione schumpeteriana (Schumpeter 1942): l'idea della rappresentanza e le modalità di adozione delle decisioni. In primo luogo, la gestione della *res publica* non è più solo appannaggio dei rappresentanti, eletti in una regolare competizione per il voto popolare, e della pubblica amministrazione, loro agente, ma vede la partecipazione diretta dei cittadini in tutte o, almeno, in alcune fasi dei processi decisionali. In secondo luogo, il voto e la regola della maggioranza non costituiscono più le principali modalità di determinazione della volontà politica, perché vengono loro spesso affiancate o addirittura sostituite modalità decisionali fondate non sull'aggregazione, ma sull'unanimità, quali la concertazione, la negoziazione non solo di stampo distributivo ma anche integrativo e, infine, la deliberazione, ossia l'argomentazione razionale intorno al bene comune, che porterebbe addirittura alla trasformazione delle preferenze (Bonanni 2004).

Se, dal punto di vista politico, è indubbiamente la "profonda insoddisfazione per il pensiero politico liberale dominante" (Macedo 1999: 3) a far sì che il primo bersaglio polemico del dibattito neo-democratico sia "l'assimilazione indebita della politica al mercato" e la concezione strategica della democrazia (Morgan 2005: 13), ossia il cosiddetto paradigma 'post democratico' (Mastropaolo 2001; Crouch 2003), da un punto di vista epistemologico, invece, due sono i principali *target* di critica: la razionalità strumentale e l'oggettivismo quali uniche lenti interpretative del reale ed elementi cardine dell'individualismo metodologico (Bonanni 2004). Nel dibattito sulle nuove forme di democrazia 'con aggettivi', infatti, al di là della presenza di posizioni più o meno radicali, si rileva una chiara tendenza a una progressiva fluidificazione dell'oggettivismo e un allargamento del concetto di razionalità nel quale intervengono elementi normativi, credenze, desideri, emozioni e addirittura stati viscerali (Elster 2000).

Elementi di riorientamento per così dire 'reattivo' sono evidenti anche nel dibattito sulla *governance*: significativo, in tal senso, come molti studiosi e sostenitori della *public governance* amino sottolineare, a discapito dei numerosi elementi di continuità, la contrapposizione di questo

presunto nuovo paradigma a quello del New Public Management (NPM), interpretato – invero assai riduttivamente – in chiave di mera aziendalizzazione. In questa visione, uno degli elementi distintivi della *public governance* è rappresentato dall’abbandono dei valori economici, spesso troppo astratti, quali unico criterio-guida, in favore di valori sociali e culturali coerenti con l’apertura dei processi decisionali agli interlocutori esterni della PA (Adinolfi, 2005; Cepiku, 2005 – cit. in Girotti 2007: 88-89), ossia coerenti con la partecipazione. E poco importa se l’idea di *governance* si è sviluppata proprio in concomitanza e per influsso di un NPM che ha molte anime e che è indubbiamente quello dell’“ottenere servizi migliori al minor costo” della Thatcher, ma anche, per fare un esempio, quello attento alla riappropriazione della cosa pubblica da parte dei cittadini-utenti di Clinton, Al Gore, Osborne e Gaebler (1992).

Se la *governance* nel suo complesso, e non solo quella *participatory*, sia post democratica, come, in ragione della contaminazione con le versioni più conservative dell’NPM, afferma Mastropaolo (2011), o piuttosto neo democratica, in quanto attinge a piene mani dal dibattito partecipativo-deliberativo, o ancora – e più realisticamente – sia, al pari dell’NPM, un paradigma suscettibile di evoluzioni (e involuzioni) è certamente punto che vale di essere approfondito.

Un esempio di analisi capace di evidenziare non solo le cesure, ma anche gli elementi di continuità ravvisabili nella *governance* rispetto agli approcci e ai paradigmi precedenti è senza dubbio il lavoro di Pierre e Peters (2000). I due studiosi, infatti, hanno individuato 5 tipi di *governance* (ma meglio forse si potrebbe dire ‘discorsi’ sulla *governance*): “la *governance* come *good governance*”, “la *governance* come gerarchia”, “la *governance* come *New Public Management*”, “la *governance* come mercato” e “la *governance* come comunità”. Il punto di forza della lezione di Pierre e Peters è costituito da fatto che all’interno dell’approccio di *governance* rintracciano non solo una matrice normativa e ‘sostantiva’ – identificata dal tipo della ‘*good governance*’ e da quello ‘comunitario’ che fa riferimento anche alla democrazia deliberativa –, ma anche concezioni tradizionalmente concepite come contrapposte alla *governance*: il mercato, l’NPM e il *government* definito nei termini di ‘*governance* come gerarchia’.

Al di là delle diverse matrici che convivono nella *governance*, resta comunque un fatto: l’attuale crisi economica, che invero rende solo più tangibile il concetto di *permanent austerity* (Pierson 1998, 2001), impone un drastico ripensamento degli attuali assetti di *governance* e, nello specifico, dei rapporti tra pubblico e privato, non solo, e anzi forse non tanto, perché l’inclusione di soggetti extraistituzionali è costosa e onerosa, ma soprattutto perché finora la prassi partecipativa ha fatto aggio più sulla cittadinanza del titolo ad aver diritto (*citizenship of entitlement*) piuttosto che su quella del contribuire (*citizenship of contribution*) (Powell *et al.* 2009). In gioco è niente di meno che il futuro dei sistemi di welfare nelle liberal-democrazie contemporanee.

Il dibattito sullo *user involvement*: cittadini o consumatori?

La consapevolezza di un necessario ripensamento della *governance* quale elemento chiave per la ristrutturazione del sistema di welfare a partire dal contributo attivo dei cittadini-riceventi ha portato in primo piano un esteso dibattito che in gran parte ricade sotto l’etichetta di ‘*user involvement*’ e che tanta attenzione sta catalizzando in particolare nel Regno Unito, ma anche in altri paesi europei e non.

Il dibattito sullo *user involvement*, che si è sviluppato a partire da un’ampia e sviluppata letteratura in materia di salute e *social care*, rientra certo nella più ampia discussione sulla *participatory governance*, ma se ne distingue per l’attenzione rivolta sia alle implicazioni di *government*, quali gli impatti amministrativi e sull’organizzazione dei servizi pubblici, sia alle possibili conseguenze in termini di trasformazioni del sistema di welfare, nesi questi troppo spesso negletti nella letteratura sulla *governance* partecipativa, che forse troppe energie impiega nell’illustrare le virtù democratiche della partecipazione.

Coordinate essenziali per comprendere la questione nei suoi termini attuali, sono fornite dai quattro tipi di “*disposition toward the provision of care*” o quattro “*discourses of welfare*” della tipologia di

Baldock e Ungerson (1994). Come mostra la figura sottostante, i 4 tipi – individuati dall’incrocio di due dimensioni interpretabili in termini di *continuum* (la partecipazione bassa-alta e la dimensione dell’azione individualista-collettivista degli *users*) – sono: *welfarism*, *consumerism*, *privatism*, *clientelism*.

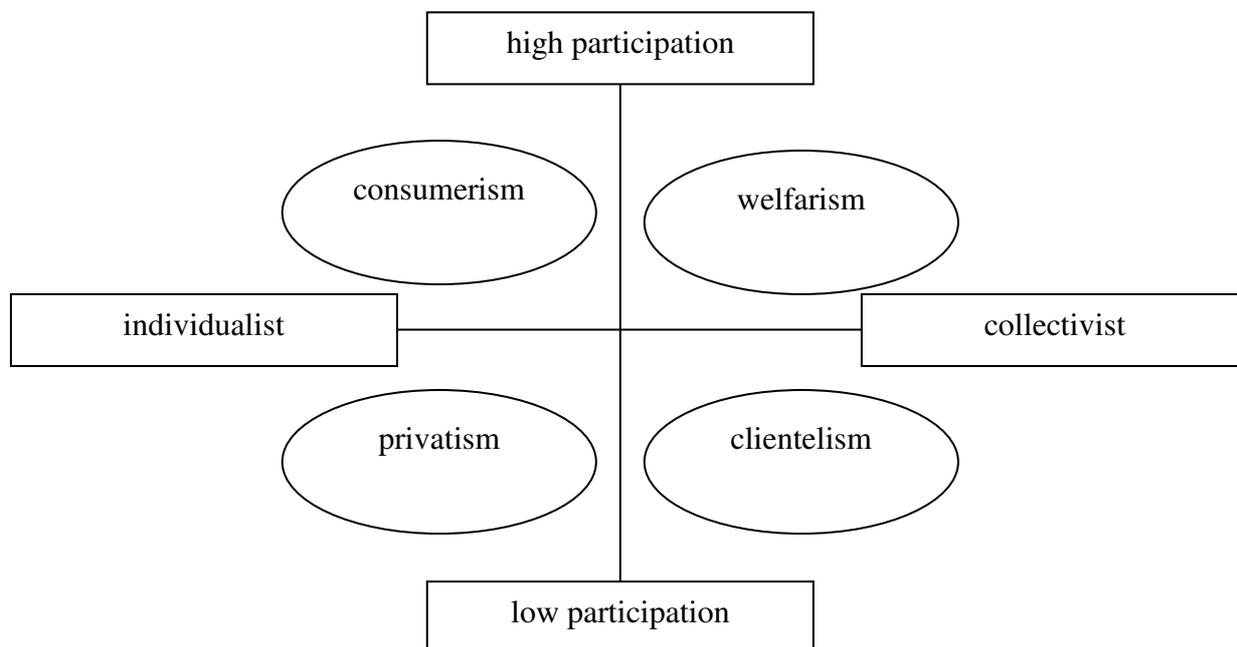


Figura 1: i quattro discorsi sul welfare - fonte: Baldock e Ungerson (1994).

Il discorso welfarista è fondato sulla credenza degli *users* nel welfare state e sul proprio diritto a utilizzarlo. Cruciale è il meccanismo di difesa da parte degli *users* del proprio *entitlement*. In tal senso, questo discorso è caratterizzato da una mentalità assistenzialista.

Nel discorso consumerista, più recente, gli *users* non hanno alcuna aspettativa nei confronti dello stato e aderiscono a una visione di autosufficienza individuale.

Il discorso privatista configura una situazione simile, ma più passiva, rispetto a quello consumerista: in questo caso, infatti, gli *users* non sono in grado di attivarsi a livello collettivo e rifiutano l’intervento dello stato più per evitare lo stigma della dipendenza che per fiducia nella propria capacità di azione autonoma.

È però il discorso clientelista quello più passivo di tutti, in esso infatti si configura una situazione di vera e propria dipendenza collettiva e l’approccio al welfare è “passivo, arrendevole e riconoscente”.

La tipologia di Baldock e Ungerson (1994) ha il pregio di evidenziare come i servizi e le politiche, nonché in definitiva gli stessi assetti di welfare, dipendano in larga misura anche dall’approccio degli utenti stessi.

Altre coordinate importanti e in parte coincidenti, sono fornite da Evers (2006), il quale individua 5 diversi approcci allo *user involvement* nei servizi di welfare in Europa: *welfarism*, *professionalism*, *consumerism*, *managerialism*, *participationalism*. Egli tiene a specificare che tali approcci in parte si sovrappongono e in parte confliggono: la linea di conflitto principale è quella che contrappone la coppia *welfarism-professionalism* a quella *consumerism-managerialism*¹. L’unico approccio che sembra essere compatibile con uno *user involvement* a tutto tondo è rappresentato dal partecipazionismo: è evidente infatti che il professionalismo, quale elemento essenziale di

¹ Occorre rilevare che in realtà la stessa cosa vale anche per la tipologia di Baldock e Ungerson (1994): welfarismo e clientelismo sono strettamente associati e si contrappongono a consumerismo e privatismo. Un aspetto che poi non si può ignorare è costituito dal fatto che il clientelismo e il privatismo appaiono come degenerazioni, o – meglio – fallimenti degli ideali di mobilitazione collettiva, rispettivamente del welfarismo e del consumerismo.

standardizzazione del welfarismo, lascia poco spazio al coinvolgimento di cittadini-profani, mentre il consumerismo e il managerialismo (ovvero l’NPM) danno potere all’*user* solo attraverso l’*exit* (‘votare con i piedi’), anziché alla *voice* (Ackerman 2012)². Sulla scia di Evers (2006), Pestoff (2008) mette in evidenza come welfarismo-professionalismo da un lato e consumerismo-welfarismo dall’altro abbiano dei chiari proponenti politici: per la prima coppia, i governi social-democratici; per la seconda coppia, i governi di destra, “spesso in nome dell’NPM” (Ivi: 3). Secondo l’autore svedese, invece, mancano chiari proponenti politici per il partecipazionismo.

Che le cose stiano davvero così o meno, quel che più preme sottolineare è che nelle coordinate fornite da Baldock e Ungerson (1994) e da Evers (2006) risultano chiarissimi i due principali approcci polari, segnalati da Beresford (2002: 96-98), in tema di *user involvement*, di *governance* partecipativa e di *welfare*: l’approccio consumerista e l’approccio democratico. Ciascuno dei due approcci si focalizza su uno dei due elementi centrali delle promesse dello *user involvement*: il consumerismo – nato nel Regno Unito sotto i governi conservatori della Thatcher e di Major e sviluppatosi però nel contesto della *New Labour’s third way* – mette al centro, con la sua enfasi sul *welfare mix* e sul managerialismo, il miglioramento dei servizi e delle politiche dal punto di vista della pubblica amministrazione, mentre l’approccio democratico – “esplicitamente politico” (Ivi: 97) – è tutto rivolto ai diritti del cittadino e alla sua emancipazione.

Se le promesse dello *user involvement*, sul lato dei servizi, consistono prioritariamente in un loro miglioramento in virtù del surplus di *know how* ascrivibile all’inclusione dei destinatari stessi dei servizi, sul fronte degli *users* invece sono riconducibili al concetto di *empowerment*, che, nella definizione dell’ Oxfam (1995) “non è qualcosa che viene fatto per le persone”, bensì qualcosa che “ha a che vedere con il loro potenziale”. Infatti, un processo di *empowerment* porterebbe a “una maggiore autoconsapevolezza”, alla “capacità di organizzarsi”, al “controllo sulle risorse”, all’ “affermazione dei propri diritti” e all’ “autodeterminazione”³ (*Ibid.*).

La contrapposizione tra approccio democratico e approccio consumerista è evidente nelle differenti rappresentazioni dell’*user* e dell’*involvement*. L’espressione ‘*user involvement*’ appare infatti tutt’altro che stringente e precisa (Small e Rhodes 2000), a causa dell’indeterminatezza tanto del primo, quanto del secondo termine.

Il termine ‘*service user*’, in italiano ‘fruitore di servizi’ – definito da Beresford (2005: 47) come un “termine generico utilizzato per descrivere persone che ricevono, hanno ricevuto o hanno diritto ad accedere ai servizi sanitari e sociali, specialmente nel lungo periodo”⁴ – è spesso utilizzato in modo intercambiabile con altre parole dal significato assai diverso tra loro, come ad esempio: ‘utente’, ‘paziente’, ‘cliente’, ‘consumatore’, ‘cittadino’, ‘contribuente’, ‘destinatario’, ‘beneficiario’, ‘*stakeholder*’, ecc. Per certi versi, lo stesso vale per il termine ‘*involvement*’ che può includere prassi di co-decisione, consultazione, collaborazione, informazione, partnership, controllo, *empowerment*, ecc.

A complicare questo quadro, caratterizzato da una vera e propria selva di etichette, si aggiunge anche una questione di asimmetria terminologica tra la lingua italiana e quella inglese. In Italia, con il successo del *New Public Management*, a partire quindi dalla privatizzazione del pubblico impiego e dalle riforme Cassese, si è cominciato a parlare non più di utenti dei servizi, ma di clienti nel senso di *users* con una possibilità di scelta, quantomeno tra agenzie pubbliche differenti. Senonché, come mostra anche la tipologia di Baldock e Ungerson (1994), nella letteratura anglosassone il termine usato per indicare un soggetto dotato di *market power* è ‘*customer*’, non ‘*client*’, giacché molti autori situano il *client* esclusivamente in un contesto di professionalismo che ne determina la dipendenza.

² Ackerman (2012: 101) afferma che, poiché “la marketizzazione permette ai cittadini di palesare le loro opinioni attraverso il ricorso a strategie di exit, ma proibisce loro di partecipare attivamente al governo”, le politiche ispirate ai principi manageriali e di mercato “potrebbero addirittura mettere a rischio l’organizzazione comunitaria e il capitale sociale dei paesi in via di sviluppo”.

³ In quanto autodeterminazione, l’*empowerment* dovrebbe essere espressione di libertà positiva (Bobbio, 1995).

⁴ Nel corso dell’intero articolo, tra virgolette sono riportate le traduzioni dall’inglese dell’autrice.

Con un'attenzione specifica alle variabili strutturali quali condizioni per l'effettiva libertà degli *users*, Saunders (1986: 345) afferma che "i *customers* possono esercitare il potere (per quanto limitato) dentro un mercato attraverso i loro portamonete, le loro tasche, i loro borsellini, ma ciò è negato a un *client* dentro a un sistema di offerta statale". Infatti, egli mette in evidenza che in un sistema di welfare tradizionale, pressoché esclusivamente pubblico, "i *clients* possono reclamare, possono votare, possono domandare, ma alla fine non hanno nessun altro posto dove andare e nessuna altra scelta se non accettare che cosa viene loro offerto. Per farla breve, loro sono dipendenti in una maniera che non è mai vera per i *customers* in un mercato competitivo" (*Ibid.*).

La questione delle condizioni che rendono effettiva la libertà di scelta da parte dell'*user* rimane invero cruciale sia nella ricognizione critica del significato di cittadino (*citizen*) sia in quella di consumatore (*consumer*).

Il concetto di cittadino, tanto utilizzato nella letteratura sul *welfare state* e sulle sue trasformazioni, è anch'esso mal definito e indifferenziato. Se da un lato, occorre convenire con Crouch (2003: 53), sul fatto che, affinché i servizi rappresentino attributi concreti di cittadinanza, è necessario che rispondano a principi che connotano gli stessi concetti di cittadinanza e di cittadino, quali diritti, partecipazione e autorità democratica, dall'altro lato non si può ignorare che non ha alcun senso parlare di cittadino in senso generico, in quanto esistono diversi tipi di cittadini (Isin e Turner, 2002).

Innanzitutto, come rilevano Powell *et al.* (2009), non esistono solo cittadini attivi e politicamente impegnati, coerenti con il modello dei "*republican or Athenian citizens*", ma esistono anche cittadini passivi, definiti dagli autori "*marshallian citizens*". E, poiché le eredità contano, non si può ignorare che, nell'attuale sistema di welfare, "in effetti, i cittadini sono più probabilmente *clients* o soggetti passivi piuttosto che agenti attivi" (Ivi:5).

Andando al cuore dell'etichetta '*consumer*', Newman e Vidler (2006: 169), in sostanziale coerenza con le coordinate fornite da Baldock e Ungerson (1994), affermano che il consumatore in generale incarna il privato piuttosto che il pubblico, il mercato piuttosto che lo stato, l'individuale piuttosto che il collettivo. Ancora una volta, però, occorre rimarcare che l'ampia letteratura sul consumerismo nei servizi pubblici tende a considerare il consumatore come un soggetto unitario e indifferenziato, mentre così non è: i consumatori, come rilevano Deakin e Wright (1990: 10), non costituiscono affatto una categoria monolitica con interessi comuni chiaramente definiti, in quanto possono avere interessi fortemente divergenti e articolarli con differenti gradi di efficacia.

Molti autori hanno quindi evidenziato l'esistenza di cittadini 'ibridi' e di consumatori dalle molteplici identità (Gyford 1991) e si sono cimentati nell'elaborazione di diverse tipologie di *consumers*.

Dalle numerose tipologie di *consumer* elaborate si evince che l'attore razionale, egoista e calcolatore (Aldridge 2003), definito "*king*" da Edwards (2000) e "*chooser*" da Gabriel e Lang (2006), è solo una delle possibili identità del consumatore, giacché ne esistono molte altre connotate da gradi assai differenti di autonomia e attivismo. Così, ad esempio, è possibile che il consumatore da re del mercato si ritrovi vittima del mercato stesso perché, male informato o sedotto dal sistema, è indotto all'acquisto sbagliato o non necessario.

Se è vero che la prima caratteristica del consumatore rimane il suo potere di scelta, è anche vero che questo potere si declina in diverse maniere (Le Grand 2005), cosicché per poter capire quanto il potere del *consumer* è ampio, occorre domandarsi se il cosiddetto consumatore può scegliere 'dove', ossia il fornitore; se può scegliere 'chi', ossia il professionista; se può scegliere 'quando', ossia l'appuntamento; se può scegliere 'come', ossia quale canale di accesso utilizzare (telefono, incontro faccia a faccia, posta elettronica, ecc.).

Il potere di scelta del consumatore è inoltre fortemente condizionato alle variabili strutturali interne ed esterne al consumatore stesso. Come suggerisce Gonse (1990), la sovranità del *consumer* è davvero tale a fronte della sua razionalità limitata, delle sue restrizioni di reddito e di tempo, dell'asimmetria informativa, del *marketing* e di tutto ciò che rende il mercato assai lontano da quel

meccanismo perfetto di allocazione descritto dall'economia classica? La critica indubbiamente coglie nel segno.

Non bisogna ignorare, però, che alla base del dibattito sull'*empowerment* del cittadino-consumatore si pongono due sviluppi reali: da un lato, certo, quello connesso all'affermazione nei primi anni '80 della 'nuova destra' che, ancorandosi alla teoria neo-liberalista, sostiene il primato del mercato e auspica uno spostamento dalle responsabilità dallo stato all'individuo, la liberalizzazione dei mercati e cambiamenti radicali nel mondo dei servizi pubblici (Laing e Hogg 2002); dall'altro, con l'avvento di generazioni capaci di sfruttare le nuove tecnologie e in particolare internet, l'emergere della cosiddetta '*knowledge society*' (Drucker 1993).

La diffusione delle nuove tecnologie e di internet, infatti, ha indubbiamente forti implicazioni nella relazione tra *users* e servizi, soprattutto rispetto ai professionisti responsabili dell'erogazione (Laing *et al.* 2005): internet, in quanto fonte di informazioni cui può attingere anche l'*user* e che prima erano di monopolio esclusivo del professionista, offre al cittadino-utente la possibilità di affrancarsi almeno in parte dal proprio *status* di *client* e di diventare un consumatore più consapevole.

Proprio il fatto che il concetto di *empowerment* sia ascrivibile a due rappresentazioni teoricamente polari, quali quella di cittadino e quella di consumatore, rende evidente, come ci ricorda Beresford (2002: 96), che, seppure l'approccio democratico e quello consumerista rappresentino modelli nettamente distinti sul piano filosofico e ideologico, possono in concreto "confondersi l'uno nell'altro" e "avere interessi e obiettivi sovrapposti". D'altra parte, se si vuole sfrondate l'etichetta 'consumer' dalle idiosincrasie conservatrici e neo liberiste, basta considerare che, sebbene il consumerismo abbia indubbiamente trovato un *humus* fecondo nelle reazioni antifiscali e antiwelfariste che hanno avuto il loro apice nel cosiddetto 'inverno dello scontento' del 1978-1979 e che hanno costituito un elemento fondamentale del clima di opinione all'interno del quale si sono sviluppate e legittimate le riforme dei governi neo-conservatori della Thatcher e di Major (Clode *et al.* 1987), tale "ideologia", definita da Cahill (1994: 177) un "*ism*" come il liberalismo e il socialismo, è dotata di un *appeal* trasversale: come mostra l'esperienza britannica, sia i partiti conservatori sia i partiti più progressisti, come quello labourista, hanno finito per accettare il primato del consumo (*Ibid.*).

Proprio per questa ragione, appare alquanto sorprendente il fatto che molti autori tra cui lo stesso Beresford (2002: 97-98), diano per scontato che le politiche pubbliche e i servizi ispirati a un approccio democratico siano necessariamente portate a sviluppare prassi di coinvolgimento degli utilizzatori a livello di decision-making strategico, mentre quelli ispirati a modelli consumeristi si assestino di *default* su prassi di coinvolgimento meramente consultive. Tali erronee convinzioni indubbiamente traggono origine da un'interpretazione riduttiva del consumerismo quale managerialismo che concepisce la partecipazione solo in termini strumentali, un'interpretazione invero smentita dal concetto di *consumer empowerment*: nel gioco del tiro alla fune tra Stato e cittadini entrambi gli approcci, almeno in via teorica, fanno il tifo per la medesima squadra e non è certo quella dello Stato. In questo senso, uno straordinario punto di contiguità tra i due approcci è segnalato dall'aggettivo 'libertario', seppure declinato in due modi diversi: *libertarian* per consumerismo e *liberatory* per gli approcci democratici, che ampio ricorso fanno alle teorie democratiche con nuovi aggettivi.

Coproduzione: il dibattito dalle origini a oggi

Finora abbiamo evidenziato come in letteratura siano presenti differenti modi di interpretare gli *users*. In particolare, nella ricognizione dei diversi significati e interpretazioni del termine 'utilizzatore-destinatario reale o potenziale' ci si è soffermati su due rappresentazioni almeno apparentemente 'polari': gli *users* come cittadini con diritti e gli *users* come consumatori con capacità e possibilità di scelta (Scott e Mooney 2009). Esiste però anche un'ulteriore rappresentazione che finora non è stata menzionata: gli *users* come coproduttori.

Spesso l'appello alla necessità dello *user involvement*, nei servizi in generale e nei servizi alla persona in particolare, è motivato con la natura intrinsecamente relazionale e, per così dire, *two-flow* del 'bene' oggetto dello scambio tra *public officials* e *users*. In altre parole, si assume che la partecipazione degli utenti sia tanto più necessaria laddove il prodotto dipende direttamente dalla capacità di cooperare rispettivamente degli erogatori e dei destinatari dei servizi. L'idea di fondo è che, almeno in certe condizioni, il servizio erogato dalla PA non costituisce prodotto se non a fronte di una sostanziale collaborazione da parte del ricevente: è così che la partecipazione dell'utente diventa, quantomeno per alcuni autori (e.g. Whitaker 1980; Sharp 1980), condizione ontologicamente necessaria alla produzione del servizio.

Quanto appena detto non solo vale nel caso della partecipazione come terapia (Arnstein 1969) – ovvero in quella che Mannarini (2004) definisce “partecipazione di fatto”⁵ – ma riesce a mantenere una sua validità anche quando viene estensivamente applicato all'intero mondo dei servizi: come la comunicazione è un bene coprodotto da emittente e ricevente, così il servizio in generale è un bene coprodotto da funzionari pubblici e destinatari. Lo stesso ragionamento, invero, può essere addirittura esteso alle politiche pubbliche: quantomeno a livello di implementazione, le *policies*, che altro non sono se non pacchetti di interventi e servizi, sono coprodotte dai cittadini-riceventi (Whitaker 1980).

Il concetto di coproduzione, largamente utilizzato nella letteratura sullo *user involvement* e pressoché scomparso da tempo dagli studi di *policy* italiani, è stato originariamente sviluppato dal Workshop in Political Theory and Policy Analysis dell'Università dell'Indiana, riscuotendo molto interesse e successo tra gli studiosi di *public policy* e *public administration* americani tra gli anni '70 e '80.

All'epoca, come racconta il premio Nobel per l'economia (2009) recentemente scomparsa, Elinor Ostrom (1996: 1079), lei e i suoi colleghi combattevano contro le teorie dominanti di *urban governance* che, in nome di una gestione più efficace ed efficiente dei servizi, propugnavano la superiorità di una soluzione di *governance* tutta improntata al *government*, prescrivendo, soprattutto per le aree metropolitane, una “centralizzazione massiccia”, in cui la gestione dei servizi urbani fosse affidata a un'unica grande agenzia burocratizzata composta da uno staff di impiegati professionalizzato. I numerosi studi sui servizi di polizia nelle aree metropolitane condotti da Ostrom e dai suoi colleghi (Ostrom e Whitaker 1973; Ostrom e Parks 1973; Ostrom *et. al.* 1974, 1978; Parks e Ostrom 1981; Parks 1984⁶) non trovavano però alcun riscontro empirico del fatto che un dipartimento di polizia ampio e centralizzato fosse in grado di fornire ai cittadini un servizio migliore, più equamente erogato, o a un costo minore. Piuttosto evidenziavano l'esistenza di una serie di miti, come quello della presenza di un unico fornitore di servizi, mentre molteplici erano le agenzie pubbliche e le aziende private implicate nell'intero servizio, cosicché bisognava constatare l'esistenza di “un'industria pubblica-privata piuttosto che l'apparato burocratico di un governo monolitico” (*Ibid.*). Inoltre, i risultati empirici delle ricerche effettuate confermavano la validità della lezione di Lipsky (1973): gli *street-level bureaucrats* non sono “semplici pedoni di una macchina burocratica centrale” (*Ibid.*), ma godono di una straordinaria discrezionalità che incide sul servizio e sulle politiche stesse. Da ultimo, tali studi portarono a consapevolezza il fatto che “la produzione di un servizio, a differenza di un bene era difficile senza la partecipazione attiva di coloro che ne sono presumibilmente i destinatari” (*Ibid.*).

Queste le premesse storiche e teoriche che hanno consentito alla Ostrom di formulare la definizione di coproduzione forse più famosa: “un processo attraverso il quale gli input utilizzati per fornire un bene o un servizio derivano dal contributo di individui che non sono nella stessa organizzazione” (Ivi: 1073).

⁵ Si pensi, ad esempio, ai servizi di “riabilitazione” di soggetti-clienti, quali tossicodipendenti, carcerati, malati psichici, ecc.

⁶ Gli studi della Ostrom e degli altri studiosi si concentrarono prioritariamente su Chicago. Come racconta la stessa studiosa, uno studio simile effettuato da Parks (1995) su Indianapolis replicato, a un quarto di secolo di distanza, i medesimi risultati.

Tale definizione ha il pregio della semplicità, ma può prestarsi a un grave fraintendimento: come rilevano Joshi e Moore (2004: 39), potrebbe sembrare che la coproduzione consista in un qualsiasi processo che, nella produzione di un bene o servizio, coinvolge più di un'organizzazione. È però la stessa Ostrom a porre rimedio, affermando che “la coproduzione implica che i cittadini giochino un ruolo attivo nel produrre beni pubblici o servizi che li riguardano” (*Ibid.*). La coproduzione di un servizio, quindi, si verifica quando parte degli input che danno luogo alla produzione dello stesso provengono non da coloro che hanno il compito di erogarlo, ossia dalla PA, ma da coloro che ne sono, almeno potenzialmente, i destinatari.

Si può però affermare, e in quali termini, che gli input apportati dai cittadini sono ‘necessari’ alla produzione del servizio o, per estensione, della politica pubblica? Sul punto, nella letteratura sulla coproduzione si rintraccia da subito una differenza sostanziale: ci sono autori che, a partire dalle specificità ontologiche del servizio rispetto a un bene⁷, sostengono che il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini siano una condizione necessaria per la produzione dei servizi, mentre ci sono altri autori che, affrontando il concetto di coproduzione a partire da una prospettiva economica, ritengono invece che il contributo dei consumatori non sia condizione necessaria per la produzione – e quindi per l’esistenza – del servizio, ma ne accresca e ne migliori la produzione.

Tra coloro che ritengono che l’apporto dei cittadini sia necessario alla produzione dei servizi ritroviamo Whitaker (1980) e Sharp (1980).

Il primo studioso, pur tracciando una distinzione tra “*human*” o “*soft services*” da un lato e “*hard services*” dall’altro – ossia tra servizi che richiedono la partecipazione dei cittadini quale condizione necessaria per raggiungere l’obiettivo di servizio della trasformazione dei *clients* (v. nota 3 sopra) e servizi, come quelli idrici, di polizia e dei vigili del fuoco, nei quali il ruolo dei cittadini sembra meno cruciale –, riconosce che l’apporto dei cittadini è sempre essenziale per il successo dell’erogazione del servizio e definisce la coproduzione in termini di “coinvolgimento attivo del pubblico generale e, in particolare, di coloro che devono essere i diretti beneficiari del servizio” (Whitaker 1980: 242).

Su posizioni simili si pone anche la seconda studiosa quando afferma che la coproduzione, benché sia un fenomeno più evidente nel settore degli *human services*, è un concetto applicabile anche ad altri tipi di servizi: i cittadini sono, in senso lato, coproduttori in quanto determinano le condizioni sociali e/o fisiche nelle quali i servizi sono erogati (Sharp 1980). Ad esempio, i cittadini contribuiscono alla produzione del servizio “lavaggio strade” evitando di parcheggiare l’auto lungo i marciapiedi di una via nei giorni segnalati dai cartelli stradali per il lavaggio della stessa. In ragione di ciò, secondo Sharp (Ivi: 110), “il concetto di coproduzione è basato sul riconoscimento che i servizi pubblici sono il prodotto congiunto delle attività di cittadini e funzionari di governo”.

A favore dell’idea che la partecipazione dei consumatori concorra non tanto a produrre il *core* del bene-servizio, ma ne accresca la quantità e/o la qualità sono invece Kiser e Percy (1980), Parks *et al.* (1981) e Bish e Neubert (1976) (cit. in Brudney e England 1983). Esempi concreti di questa specifica forma di coproduzione sono forniti, in particolare da Kiser e Percy (1980), nel loro articolo: i consumatori di sicurezza pubblica concorrono ad aumentare il loro consumo e l’offerta di sicurezza pubblica installando nuovi meccanismi di protezione nelle loro case, seguendo corsi di auto-difesa, organizzando ronde di quartiere e fornendo alla polizia dettagli sui reati avvenuti; allo stesso modo, i consumatori della protezione fornita dai vigili del fuoco installano allarmi anti-incendio e fanno volontariato come pompieri; i consumatori di servizio scolastico seguono i loro figli durante i compiti e monitorano il rendimento scolastico; e, da ultimo, i consumatori dei servizi di nettezza urbana riciclano e buttano i rifiuti negli appositi contenitori e portano i rifiuti ingombranti sotto casa, così che possano essere ritirati più agevolmente.

⁷ Secondo la letteratura, i beni sono tangibili (materiali), trasferibili, non deperibili (durano nel tempo e in molti casi possono essere utilizzati ripetutamente), separabili (in quanto, in fasi distinte, vengono prodotti, immagazzinati, venduti e, infine, consumati) e omogenei (poiché mantengono caratteristiche costanti rispetto a qualità e quantità), mentre i servizi sono intangibili (immateriali), non trasferibili, deperibili e inseparabili (poiché la produzione e il consumo avvengono contemporaneamente) e eterogenei (in quanto le prestazioni sono variabili e personalizzate).

È importante rilevare che la coproduzione, intesa come ampliamento e miglioramento del servizio, condivide con la concezione ‘ontologica’ un assunto di fondo: l’impossibilità nei servizi di separare nettamente consumo e produzione del bene (Kiser e Percy 1980; Brudney e England 1983; Osborne 2010). Tale impossibilità, che si riflette anche sulla distinzione tra produttori e consumatori, porta Kiser e Percy (1980) a proporre i concetti di “*regular producers*” e “*consumer producers*”: i primi sono connotati da una produzione strumentale del servizio (solitamente in cambio di denaro), i secondi contribuiscono alla produzione del servizio allo scopo di consumarne gli *outputs*. Dato che i *regular producers* corrispondono alle burocrazie pubbliche e a quelli che Lipsky (1980) definisce *street-level workers*, mentre i *consumer producers* sono rappresentati dai cittadini, dai *clients* e, più in generale, dai beneficiari, la coproduzione è quel processo che “implica un mix di sforzi produttivi da parte di produttori regolari e produttori-consumatori” (Parks *et al.* 1981: 1002).

È Sharp (1980), come scrivono Brudney e England (1983), a fornire le coordinate essenziali per lo studio dell’oggetto ‘coproduzione’ distinguendolo dal modello tradizionale e “dominante” di governo e partecipazione dei cittadini. Come mostra la figura sottostante, il modello tradizionale può essere rappresentato come due sfere distinte.

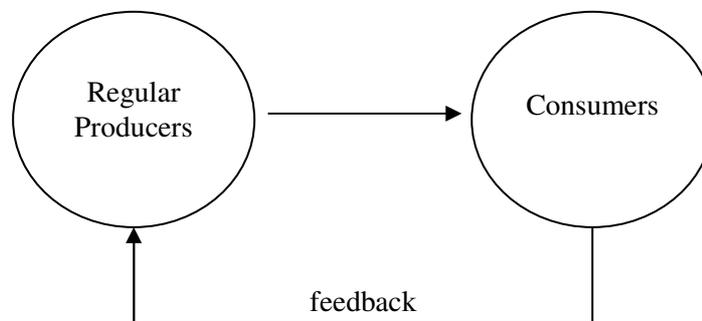


Figura 2: Modello tradizionale di erogazione dei servizi. Fonte: Brudney e England (1983: 61)

La sfera di sinistra è quella dei *regular producers*, quella di destra è quella dei *consumer producers*. I rapporti tra le due sfere sono improntati alla lettura classica del sistema politico di Easton (1965): dall’interno della scatola nera del sistema, i burocrati – unici responsabili del *design* e della realizzazione di politiche pubbliche e di servizi – attraverso procedure operative standard allocano beni e servizi ai cittadini che partecipano al sistema solo in quanto fonte di domande (*inputs*) e di supporto (diffuso e specifico), ossia di *feedback*. In questo sistema, la partecipazione dei cittadini si iscrive pressoché completamente all’interno delle prassi della democrazia rappresentativa e procedurale, e la produzione del servizio si sostanzia in un’erogazione *one-flow*.

Nel modello della coproduzione, invece, le due sfere non sono distinte, anzi, in parte, si sovrappongono.

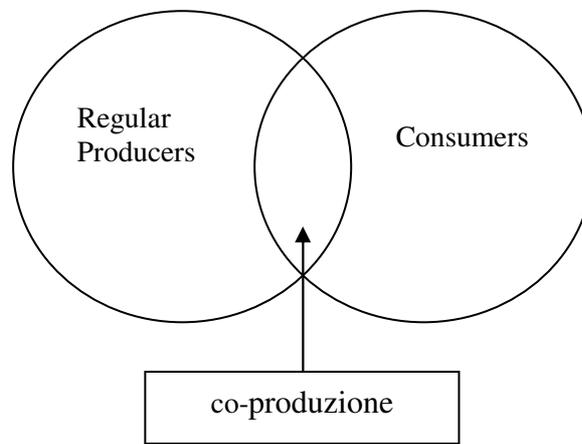


Figura 3: Modello di co-produzione di erogazione dei servizi. Fonte: Brudney e England (1983: 61)

La coproduzione, intesa come mix di apporti produttivi da parte di funzionari pubblici e destinatari dei servizi, è rappresentata dall'intersezione delle due sfere. In questo modello, non solo i *public officials* non sono i soli protagonisti del *policy making* e il meccanismo di *feedback* da parte dei cittadini risulta per così dire 'internalizzato' nel processo di *service delivery*⁸, ma la partecipazione dei cittadini va ben oltre l'articolazione delle domande e la sanzione elettorale.

Il fatto che la contribuzione del beneficiario del servizio sia, al di là delle differenti definizioni adottate, condizione essenziale per parlare di coproduzione non significa affatto ipotizzare un apporto paritetico da parte dei *providers* e degli *users*: per i due fronti impegnati nella coproduzione, contributi, responsabilità, rischi e benefici diversi costituiscono la norma.

Un esempio chiarificatore è senz'altro quello dell'istruzione scolastica o universitaria. Il bene 'istruzione' è coprodotto dall'insegnante e dall'allievo, in quanto dipende sia dall'insegnamento, cioè dal servizio erogato, sia dal comportamento di consumo messo in atto dall'allievo, ad esempio da quanto è attento alle lezioni e da quanto studia a casa. Il contributo delle parti alla produzione del bene 'istruzione' non è però facilmente definibile come paritetico e indubbiamente gli interessi, le responsabilità, i benefici e i rischi di insegnanti e studenti sono notevolmente diversi.

La natura altamente differenziata di responsabilità e rischi delle parti coinvolte rendono assai problematico interpretare la coproduzione nei servizi in termini di vera e propria *partnership*, come pure molti autori, riconducibili all'approccio democratico, fanno. La *partnership*, infatti, presuppone una certa condivisione delle responsabilità e dei rischi assunti dalle parti, nonché un possibile allineamento dei rispettivi interessi, condizioni queste che non sempre si verificano nella coproduzione. Anzi occorre riconoscere che nella coproduzione, forse ancor più che nella *partnership*, non pochi problemi sorgono a causa di conflitti derivanti dal fatto che i *co-producers* hanno differenti obiettivi e punti di vista, sono sensibili a incentivi diversi (talvolta addirittura incompatibili) e sovente si verificano dinamiche di *free-riding* (Taylor 2003; Mayo e Moore 2002:1).

Rispetto al tema della contribuzione, è poi importante sottolineare che il livello di collaborazione da parte del destinatario, necessario alla produzione del servizio, varia sensibilmente in funzione del servizio stesso e della *mission* ad esso sottesa. Utilizzando il sistema carcerario a titolo d'esempio, è evidente che il livello di collaborazione necessario per produrre un servizio finalizzato al reinserimento del detenuto in società è superiore a quello necessario per produrre un servizio esclusivamente orientato alla protezione della società da soggetti considerati devianti, poiché in questo caso il livello di collaborazione richiesto per la produzione del bene-servizio consiste piuttosto nella mancata attuazione di forme di opposizione al trattamento, come la fuga dall'istituto. Tale esempio è anche in grado di mettere in luce come, nel settore pubblico, il comportamento 'co-operativo' del destinatario di servizi finisca spesso per assumere la forma di accettazione di vincoli e sanzioni (Bovaird *et al.* 2011).

⁸ Come rileva Pestoff (2008), il fatto che il *feedback* da parte dei cittadini sia internalizzato, determina una riduzione dei costi di informazione sia per i *regular producers*, sia per i consumatori. La riduzione di tali costi potrebbe anche "aiutare ad abbassare altri costi di transazione" (*Ibid.*: 5).

In letteratura, ad ogni modo, non c'è consenso unanime su quale tipo di collaborazione o cooperazione da parte dei riceventi sia richiesto, a livello definitorio, nella coproduzione. In via teorica, certo, la coproduzione può essere “attiva” o “passiva”, in quanto può prendere forma a partire da azioni consce oppure da inazioni, siano esse intenzionali o non intenzionali (Rich 1981), ma la maggior parte degli studiosi concorda nel limitare il concetto di coproduzione alla sola azione volontaria e cooperativa dei cittadini. Eppure, come rilevano Brudney e England (1983), anche tra autori che ritengono che la coproduzione sia ontologicamente connaturata al servizio, come Sharp (1980) e Whitaker (1980), non vi è consenso sul fatto che la cooperazione includa o meno azioni basate sulla *compliance*: a parere della prima studiosa, la *compliance* è parte del significato di coproduzione, mentre, per il secondo studioso, la coproduzione si sostanzia in una cooperazione strettamente attiva che deve essere distinta tanto dalla *compliance*, quanto dall'*habit*⁹. Seguendo la linea di Whitaker, che trova il plauso di Brudney e England (1983: 62), non si può non essere d'accordo con Griffiths and Foley (2009) quando affermano che, seppure si può dire che un cittadino coopera con lo stato astenendosi – ad esempio – dai vandalismi, occorre ammettere che tale comportamento non soddisfa pienamente il criterio della necessità di un impegno attivo per una coproduzione ‘genuina’. Tuttavia, come rimarca Alford (2009: 22), il concetto di *compliance* non deve essere confuso con quello di costrizione-obbligazione (*compulsion*): la *compliance* infatti consiste in un attenersi alle regole che può essere frutto sia di coercizione sia di un giudizio meditato e consapevole. Attraverso la *compliance*, rispettando norme e regolamenti, i cittadini coproducono, in quanto contribuiscono a determinare le stesse condizioni di servizio (Sharp 1980). Inoltre – rileva la studiosa – delimitare il concetto di coproduzione al comportamento strettamente volontario e deliberato, escluderebbe dall'analisi tutto un importante gruppo di cittadini-*clients* che, rispettando ordinanze e attenendosi a regolamenti e procedure di servizio, hanno uno straordinario impatto sui servizi pubblici (*Ibid.*).

Per evitare comportamenti opportunistici e per rendere realmente vantaggiosa la coproduzione è fondamentale, come ricorda Ostrom (1986), l'utilizzo di incentivi selettivi orientati tanto ai funzionari pubblici, quanto ai cittadini-*producers*. La coproduzione, infatti, non solo non è “universalmente vantaggiosa”, ma non è neanche un “processo che si attiverà spontaneamente in ragione dei soli benefici sostanziali che si potrebbero ottenere” (Ivi: 1082). A partire da una prospettiva marcatamente *rational*, Parks *et al.* (1981) – tra i quali Ostrom che, nel suo articolo del 1986, riprende una parte significativa del ragionamento sviluppato congiuntamente con gli altri suoi colleghi – rimarcano come la “coproduzione, se avviene, si realizza come risultato di influenze tecnologiche, economiche e istituzionali” (Ivi: 1002).

Innanzitutto, la coproduzione risponde a una condizione di fattibilità tecnica quando “la quantità di output ottenuta dal processo di produzione è una funzione degli input provenienti sia dai *regular* che dai *consumer producers*”, cosicché un cambiamento degli input forniti dai funzionari pubblici e/o dai cittadini dovrebbe determinare un cambiamento della quantità di output frutto del processo coproduttivo (*Ibid.*). Per determinare la rilevanza economica della coproduzione, è necessario però esaminare in quale relazione sta l'apporto dei *public officials* e quello dei *citizens*. Due sono gli ideal-tipi polari di relazione: gli input apportati da ciascuna delle due categorie di attori possono essere perfetti sostituti, o agli antipodi, possono essere strettamente interdipendenti (*Ibid.*). È evidente che, a fronte, di una completa sostituibilità degli input, la coproduzione non è economicamente vantaggiosa, poiché la produzione del bene-servizio può essere più efficacemente e efficientemente realizzata da un'unica agenzia pubblica, in considerazione – ad esempio – del costo opportunità del tempo dei cittadini (Ostrom 1996). Un esempio di politica-servizio caratterizzata da un significativo tasso di sostituibilità tra gli input dei *regular* e dei *consumer producers* è rappresentato da un *hard service* (Whitaker 1980), quale la raccolta dei rifiuti: il trasporto della nettezza urbana ai bidoni dell'immondizia o ad altri punti di raccolta, quali le isole ecologiche, può essere effettuato tanto dagli operatori municipali quanto dai cittadini (Parks *et al.*

⁹ Il termine '*habit*' significa abitudine, consuetudine, costume, ma in inglese ha una peculiare accezione di azione automatica.

1981), sebbene la raccolta pubblica presenti evidenti vantaggi sia in considerazione dei costi opportunità per i cittadini, sia in termini di realizzazione di economie di scala. L'interdipendenza degli input, invece, non solo rende la coproduzione vantaggiosa, ma strettamente necessaria. Un esempio è costituito dalla già citata educazione scolastica (*Ibid.*), quale prototipo di *soft service* (Whitaker 1980). Come evidenziano Parks *et al.* (1981: 1003), nel mondo reale, però, le relazioni che caratterizzano la produzione dei servizi “combinano insieme segmenti nei quali gli input sono sostituiti con segmenti nei quali gli input sono indipendenti”. Inoltre, molti studiosi tendono a attenuare il requisito della stretta interdipendenza, poiché una quantità di servizio prodotto può essere ottenuta anche solo “via consumer production”¹⁰ (*Ibid.*). Ostrom (1986), ad esempio, preferisce utilizzare il termine “input complementari”. Secondo la studiosa, il potenziale per la coproduzione, quale vera e propria “sinergia”, sussiste quando la relazione tra gli input dei cittadini e del *government* è di complementarità, cosicché “l'output è meglio prodotto da qualche combinazione di input forniti da entrambe le fonti”¹¹ (Ivi: 1080).

Secondo la letteratura, la sinergia tra *government* e società civile ha un effetto positivo sulla comunità, in particolare in termini di aumento del capitale sociale (Ostrom 1996; Pestoff 2009; Bovaird e Löffler 2012) e di miglioramento del governo locale (Parks *et al.* 1981)¹². Infatti, come evidenzia Ostrom (1996: 1083), facendo propria la lezione di Putnam (1993), “l'esperienza di successo della coproduzione incoraggia i cittadini a sviluppare altre relazioni orizzontali e capitale sociale”. Una maggiore coesione sociale, veicolata dal consolidamento all'interno della comunità di una fiducia generalizzata (Seligman 1997), è espressione del *public value* promosso dalla coproduzione stessa. Seppure la gran parte degli autori riconoscono che, anche quando la coproduzione avviene a livello individuale, ossia di singolo *client*, si verificano esternalità positive sulla comunità, molti studiosi, proprio in ragione di un presunto maggior impatto a livello di sistema, accordano la loro preferenza alle forme collettive di coproduzione (e.g. Brudney e England 1983; Pestoff 2008; Needham 2008). Occorre però rimarcare che le esternalità positive a livello di comunità delle due forme di coproduzione sono invero di natura diversa e difficilmente comparabile. La coproduzione collettiva è certamente più rilevante se si adotta una prospettiva istituzionale e si ha a cuore il miglioramento del sistema di servizi e le trasformazioni del sistema di welfare. La coproduzione individuale, invece, è fondamentale per comprendere – a partire dal livello micro, ossia dalla trasformazione del singolo *client* – il processo di creazione di fiducia e reciprocità che porterebbe alla crescita del capitale sociale.

La dimensione collettiva della coproduzione, ad ogni modo, rende critica la variabile organizzativa (Brudney e England 1983). Nonostante, a livello teorico, la coproduzione collettiva non richieda necessariamente la partecipazione di gruppi e organizzazioni formali, è pur vero che gli esperti, di Terzo Settore¹³ (e.g. Pestoff *et al.* 2012), sono ora tra i principali studiosi della coproduzione.

Lo spostamento di attenzione dal livello individuale a quello collettivo della coproduzione ha portato Bradsen e Pestoff (2008) a suddividere il concetto originario di co-produzione in tre differenti espressioni: *co-governance*, *co-management* e *co-production*. La *co-governance* è

¹⁰ La produzione di servizi “via consumer production alone” (Parks *et al.*: 1003) è tecnicamente definibile co-produzione ‘parallela’ o ‘supplementare’. Secondo molti autori, tra cui Rosentraub e Warren (1987), tali forme di produzione non sono propriamente coproduttive, in quanto la coproduzione richiede interazione e cooperazione diretta tra cittadini e funzionari della PA. In questa prospettiva, la coproduzione implica rilevanti costi di coordinamento che, in qualità di costi di transazione, vanno certamente computati nella valutazione complessiva.

¹¹ È doveroso rimarcare che l'efficienza della coproduzione si gioca tutta sulla difficilissima scelta delle combinazioni di input: per una coproduzione efficiente non basta appurare se gli input sono complementari, ma occorre stabilire quali sono le combinazioni ottimali.

¹² Rich (1981), oltre alla distinzione teorica tra coproduzione attiva e passiva, ha elaborato anche quella tra coproduzione negativa o positiva. Mentre la coproduzione positiva ha un effetto positivo sulla comunità, la coproduzione negativa consiste in azioni da parte dei cittadini che hanno un impatto dannoso sulla comunità, peggiorando i servizi o quanto meno le condizioni fisiche in cui vengono erogati. Secondo Brudney e England (1983: 62), per una definizione “utile” alla ricerca empirica, è opportuno limitare il significato di coproduzione alla sola coproduzione positiva.

¹³ Il Terzo Settore è qui inteso sia come organizzazioni di volontariato sia come cooperative.

rappresentata da un assetto nel quale il Terzo Settore partecipa sia alla fase di *planning* sia a quella di *delivery* dei servizi; nel *co-management*, invece, il Terzo Settore produce servizi in collaborazione con lo stato, ossia è un co-gestore insieme al *government*; infine, la *co-production*, nel suo significato più ristretto, si riferisce a quello specifico assetto nel quale “i cittadini producono i loro stessi servizi almeno in parte” (Ivi: 5). Le coordinate di questa classificazione sono rappresentate, da un lato, dalla distinzione tra livello organizzativo e livello individuale e, dall’altro, da quella tra due differenti fasi del ciclo di vita di *policy*: *planning* e *production*. La coproduzione è chiaramente individuale, mentre il *co-management* e la *co-governance* si iscrivono all’interno della dimensione collettiva. Se, sia il *co-management* sia la coproduzione, sono entrambe rivolte alla sola fase di implementazione, la *co-governance* si distingue per il suo orientamento anche alla fase di formulazione.

Anche Bovaird (2007), a partire da una definizione che appare più ristretta di coproduzione, sviluppa un ragionamento analogo rispetto alle *fasi di policy*. Secondo lo studioso, in epoca post managerialista, la co-produzione – elevata a nuovo sistema di produzione dei servizi – non si esaurisce nella sola fase di erogazione, ma si estende lungo l’intero ciclo di vita dei servizi stessi: dal *design* del servizio, al suo affidamento a una specifica struttura, alla gestione, all’erogazione e, infine, al monitoraggio e alle attività di valutazione. Nel framework da lui elaborato, tuttavia, vengono considerate solo due fasi, definite “cruciali nella relazione tra professionisti e *users*” (Ivi: 848): il *planning* e il *delivering*. Per Bovaird, infatti, la vera e propria co-produzione ha luogo solo quando funzionari e utenti sono *coplanners* e *codeliverers* (v. tabella), dunque quando ci si trova in un assetto che – riprendendo la classificazione di Bradsen e Pestoff (2008), ignorando però la dimensione organizzativa o individuale – si potrebbe definire di *co-governance*.

Tabella 1: Range of Professional – User Relationships. Fonte: Bovaird (2007: 848)

	Professionals as sole service planners	Service user and/or community as coplanners	No professional input into service planning
Professionals as sole service deliverer	Traditional professional service provision	Traditional professional service provision with users and communities involved in planning and design	N/A
Professionals and users/communities as codeliverers	User codelivery of professionally designed services	Full user/professional coproduction	User/community codelivery of services with professionals, with little formal planning or design
Users/communities as sole deliverers	User/community delivery of professionally planned services	User/community delivery of coplanned or codesigned services	Traditional self-organized community provision

Benché non si possa fare a meno di evidenziare come, attraverso l’estensione a diverse fasi di *policy*, la co-produzione rischi di perdere la sua specificità concettuale per farsi tutt’uno con il concetto di *governance* partecipativa e di *user involvement*, resta il fatto che, per la totalità degli autori, un suo elemento distintivo è il suo espresso orientamento alla fase di implementazione: la coproduzione, nel sistema di Easton (1965), si colloca decisamente sull’“*output side*” (Pestoff 2008: 17).

Al di là del fatto che la coproduzione sia individuale o collettiva, sia organizzata a livello formale o meno, resta il fatto che i cittadini debbono essere messi nelle condizioni di poter contribuire. Tale concetto è espresso con chiarezza da Normann (1984), che è tra i primi autori a individuare nel

meccanismo di *enablement* il prerequisito per il realizzarsi del fenomeno coproduttivo. L'*enablement* richiama con forza l'importanza del ruolo delle istituzioni: è al *government* che spetta il compito di incentivare adeguatamente la partecipazione dei *citizens-consumers*¹⁴ e di riequilibrare quelle asimmetrie di potere e di risorse che impediscono loro di contribuire (Ostrom 1996). Non bisogna infatti ignorare che la coproduzione, al pari della partecipazione politica, è altamente selettiva (Brudney e England 1983) e, se si vuole che si concretizzi in “una relazione equa e reciproca tra professionisti e persone che usano i servizi, le loro famiglie e i loro vicini”, in modo che “sia i servizi sia le comunità locali diventino agenti di cambiamento molto più potenti” (Boyle e Harris 2007: 11), le istituzioni debbono certamente intervenire.

L'influenza istituzionale, però, va oltre l'intervento diretto: conta anche il *setting* istituzionale. Ostrom (1996: 1082), ad esempio, accorda la sua preferenza a un “sistema politico policentrico” e decentrato anziché “monocentrico” e accentrato, poiché l'organizzazione policentrica della *polity* fa sì che esistano una pluralità di piccole arene in cui è più facile non solo fare entrare in relazione funzionari pubblici e cittadini, ma anche mettere a punto idonei meccanismi di incentivi positivi e negativi¹⁵. Un elemento determinante del *setting* istituzionale è certamente il tipo di *welfare regime* (Pestoff 2008). Per alcuni autori, è solo apparentemente sorprendente il fatto che la coproduzione sia molto bassa nei *welfare states* ampi e solidi (Löffler *et al.* 2009): l'elevato professionalismo e l'organizzazione gerarchica sarebbero infatti condizioni ostative alla coproduzione¹⁶. Per queste ragioni, secondo Birchall e Simmons (2004), le organizzazioni di Terzo Settore, anziché quelle di mercato o le amministrazioni pubbliche organizzate su base gerarchica, sarebbero le più indicate per realizzare assetti coproduttivi¹⁷. Esse, infatti, essendo più vicine ai cittadini, sarebbero maggiormente capaci dei professionisti di mercato o pubblici di valutare le capacità dei *clients* e di trasferire loro autonomia.

Infine, da quanto detto finora, in particolare a proposito del requisito dell'*enablement* e dell'impegno che le istituzioni dovrebbero assumersi per garantire fondamentali questioni di equità (Rosentraub e Sharp 1981), risulta del tutto evidente come per molti autori la co-produzione non sia semplicemente una condizione, ontologica o meno, di produzione dei servizi, ma assurga a nuovo, e più democratico, metodo di produzione dei servizi stessi. In quanto tale, la coproduzione potrebbe diventare una vera e propria leva di riforma amministrativa.

Conclusioni

Dopo un periodo di silenzio, il concetto di coproduzione – originariamente sviluppato negli Stati Uniti a cavallo tra gli anni '70 e '80 – è stato, in anni recenti, recuperato e sviluppato dal dibattito di matrice anglosassone sullo *user involvement*. Le ragioni di questo rinnovato interesse – sopito,

¹⁴ Alford (2002), sottolinea l'importanza per i cittadini degli incentivi non materiali. Secondo lo studioso infatti sono quattro i tipi di motivazione alla base della volontà di coprodurre del client: autointeresse materiale; motivazioni intrinseche, quali il bisogno di sentirsi competenti e capaci di auto-determinarsi; socialità, come espressione del desiderio di appartenenza; e, infine, valori espressivi, quali norme e valori (Alford 2009).

¹⁵ Qui è evidente come Ostrom recepisca appieno la lezione di Olson (1965). È interessante notare con Rich (1981) come la coproduzione costituisca un *collective good*, ossia sia rappresentabile nei termini non di un bene pubblico, ma di un common good: i servizi coprodotti sono caratterizzati da rivalità del consumo e da non escludibilità del beneficio, in ragione delle esternalità positive.

¹⁶ Un elemento che, a detta di alcuni studiosi, potrebbe ostacolare la coproduzione in tali stati è rintracciabile nelle caratteristiche fortemente improntate al modello weberiano delle strutture amministrative preposte ai servizi di welfare. Lo spirito di corpo potrebbe, ad esempio, indurre i funzionari pubblici professionalizzati, se non a boicottare la partecipazione dei cittadini, quantomeno a guardare con scetticismo a quella potrebbero interpretare come un'indebita interferenza da parte di “profani”.

¹⁷ Pestoff (2008) riconosce però che, in questi anni, le organizzazioni di Terzo Settore hanno assunto molte delle caratteristiche delle organizzazioni di mercato e delle organizzazioni statali, come ad esempio il livello di formalizzazione. Lo studioso rintraccia le origini di questo processo di integrazione con lo stato e il mercato nell'attuazione di specifiche misure dell'NPM, quali l'*outsourcing*, il *contracting out* e la valutazione delle *performances*, che avrebbero sortito il risultato di far cadere i confini tradizionali tra mercato, stato e Terzo Settore.

come rimarcano molti autori, durante gli anni dell’NPM, nonostante l’appello di Ostrom (1996) a superare, attraverso la coproduzione, il *great divide* tra *government* e società civile – sono efficacemente riassunte da Needham e Carr (2009). Tali ragioni riguardano: (1) i dubbi circa l’efficacia dei modelli di erogazione dei servizi realizzati attraverso procedure standardizzate e basati su specifici target di popolazione; (2) la necessità di servizi più efficienti indotta dalla pressione fiscale; (3) la tendenza a personalizzare i servizi sociali attraverso la partecipazione attiva di coloro che ne usufruiscono; (4) la crescente consapevolezza dell’importanza della conoscenza apportata dagli *users*; (5) il desiderio di rafforzare la democrazia locale.

Benché, come risulta dall’elenco di ragioni qui riportate, la coproduzione abbia, anche come “*maturing concept*” (Brandsen *et al.* 2012), una componente normativa (*i.e.* valoriale) ineliminabile che la contraddistingue fin dalle sue origini¹⁸ e la accomuna alla *participatory governance*, tuttavia non si può non evidenziarne la solida componente pragmatica. Tale componente è rintracciabile nell’importanza riconosciuta, fin dal dibattito iniziale, ai dati contestuali reali: *in primis*, la necessità di “fornire più servizi e di maggiore qualità mantenendo i costi invariati o riducendoli” (Brudney e England 1983: 59).

Quella che in definitiva si configura come un’accettazione della validità degli imperativi di efficienza e di economicità del New Public Management, quali criteri-guida in presenza di pesanti *fiscal constraints*, ammorbidisce, e di molto, la presunta contrapposizione tra prassi partecipative e coproduttive da un lato e politiche neo-manageriali dall’altro. Nonostante il giudizio storico di alcuni autori sulle riforme aziendali e imprenditoriali dell’amministrazione pubblica rimanga durissimo¹⁹, pragmatiche ragioni di sostenibilità inducono i sostenitori della coproduzione a non tagliare i ponti con l’NPM, nella prospettiva di un’auspicabile riforma amministrativa.

Un altro elemento che contribuisce a preservare la coproduzione da quegli eccessi retorici che rendono la *participatory governance*, quantomeno nella sua forma attuale, troppo astratta e nebulosa è costituito dal fatto che l’approccio coproduttivo è stato ripreso e sviluppato all’interno di uno specifico mondo amministrativo e di *policy*: quello dell’*health* e della *social care*. Proprio il fatto che la riflessione sulla coproduzione sia stata re-innescata in risposta a problemi concreti nelle politiche di servizio sanitarie e sociali, fa sì che nell’esplorazione e nella valutazione degli assetti di *governance* non si possa in alcun modo trascurare il rapporto centrale con il *government*, a partire anche dalle sue specificità organizzative e amministrative.

Seppure anche tale approccio non sia affatto esente da condizionamenti ideologici, quali – ad esempio – un diffuso anticonsumerismo, la coproduzione può svolgere rispetto alla *public governance* una funzione di *gap bridging* ancora più estesa rispetto a quella affidatale da Ostrom (1996): può aiutare a superare due contrapposizioni che, nella prassi, si rivelano quanto mai fuorvianti e che altro non sono se non “trappole concettuali” ingenerate da studi accademici dai confini disciplinari troppo rigidi (Ivi: 1085-1086), quella tra *governance* e *government*, da un lato, e quella tra *governance* inclusiva e New Public Management, dall’altro (Pierre e Peters 2000).

Inoltre, ripensare la *participatory governance* reinterpretandola alla luce del concetto di coproduzione, può essere un modo per rimettere al centro dell’analisi il nodo cruciale della produttività della partecipazione. Se finora nella *participatory governance* il diritto a partecipare ha finito per riposare sul titolo – invero vago, mal definito e fors’anche discriminatorio – di cittadino, cosicché del tutto secondaria è divenuta la questione dell’apporto effettivo della partecipazione, il concetto di coproduzione potrebbe addirittura dare il via a una rivoluzione copernicana: è il

¹⁸ La componente normativa originaria era anche esplicitamente politica: Brudney e England (1983: 64), mal celandosi dietro a una “*prospettiva di policy-making*”, non si fanno troppi scrupoli ad affermare che la coproduzione può essere per le città statunitensi una soluzione alternativa alla “*Reaganomics*”.

¹⁹ Secondo Pestoff (2008), ad esempio, le politiche di mercatizzazione e privatizzazione avrebbero dovuto assicurare ai cittadini una maggiore influenza attraverso l’exit e la competizione tra più agenzie avrebbe dovuto rendere i servizi sociali più economici ed efficienti, nella realtà però il moltiplicarsi dei fornitori di servizi ha reso l’exit un’opzione impraticabile a causa dell’aumento insostenibile dei costi di transazione.

contribuire a rendere cittadini²⁰. A questo vanno aggiunti i possibili effetti benefici in termini di costruzione di un “welfare plurale”²¹, che potrebbe sortire un effettivo spostamento di responsabilità dal *regular producer*, ossia dal *service provider*, al *citizen user* (Brudney 1984; Boyle *et al.* 2008)²². Un ulteriore vantaggio che la coproduzione potrebbe apportare al paradigma della *governance*, in particolare alla sua versione partecipativa, è costituito da quello che, in riferimento al sistema politico di Easton (1965), si potrebbe definire uno *shift di focus* dal lato degli *input* a quello degli *output* e, ancor più, dai meccanismi per accrescere la legittimità in entrata a quelli per accrescere/assicurare la legittimità in uscita. Molte politiche partecipative, infatti, ricorrono alla partecipazione pressoché solo per le fasi alte del ciclo di *policy*, ossia in fase di rilevazione e interpretazione dei bisogni e in fase di formulazione (Cataldi 2011), e alcune addirittura si esauriscono con la sola programmazione partecipata²³. La coproduzione, invece, appuntandosi principalmente sull’“*output side*” (Pestoff 2008: 17), richiama con forza l’attenzione sulle fasi discendenti del ciclo di vita delle *policy* e, in particolare, sull’implementazione. È così che la coproduzione, se adeguatamente integrata all’interno del dibattito attuale, potrebbe apportare un correttivo autenticamente *bottom-up* – anche nella prassi – alla *public governance*.

Più prosaicamente, poi, rileggere la *participatory governance* attraverso l’intermediazione del dibattito sullo *user involvement* e sulla coproduzione potrebbe mettere al riparo l’analista da quel senso di frustrazione che lo coglie quando, alla ricerca della chimera del cittadino comune partecipante, si ritrova a fare i conti con arene di *policy* plurali, sì, ma in larga misura composte da “addetti ai lavori”, ossia da soggetti sociali strutturati e organizzati che partecipano in qualità di effettivi operatori della politica e del servizio.

Per concludere, la coproduzione, pur presentando rischi di ideologizzazione e strumentalizzazione non meno rilevanti della *participatory governance* – tra i quali, il più serio di tutti resta quello che la coproduzione potrebbe finire per essere “la più bieca delle scuse per il cattivo governo (o per la mancanza di un governo)” (cit. da Brudney e England 1983: 59) –, potrebbe essere un’occasione per approdare a una New Public Governance (Osborne 2006; Bradsen *et al.* 2012) capace di ispirare una nuova e più efficace ondata di riforme amministrative, a patto che sappia conservare e rafforzare il proprio spirito pragmatico, avendo sempre a mente la centralità del *government*, il carattere stringente della condizione di *permanent austerity* (Pierson 1998) e l’estrema attualità dei precetti dell’NPM.

²⁰ È evidente che il concetto di *citizenship of contribution* presuppone una profonda ridefinizione e apertura del concetto di cittadinanza e di cittadino.

²¹ Secondo Pestoff (2008: 17), in un contesto meno ideologico, la coproduzione potrebbe rappresentare la vera terza via, alternativa tra stato (welfarismo tradizionale e professionalismo), da un lato, e mercato (managerialismo e consumerismo), dall’altro, promuovendo un più ampio pluralismo di welfare, una più ampia partecipazione dei cittadini, nonché una maggiore fornitura di servizi sociali da parte del Terzo Settore.

²² È doveroso qui riportare le perplessità di Bandura (2001): siamo sicuri che le persone siano desiderose di farsi carico del fardello di una maggiore responsabilità? Difficilmente una simile questione si risolve attraverso un apposito sistema di incentivi, piuttosto richiede una vera e propria trasformazione culturale.

²³ I Piani di zona ne costituiscono un esempio. Si veda Cataldi (2012).

Riferimenti bibliografici

- Ackerman J.M. (2012), *From Co-Production to Co-Governance*, in Pestoff V., Brandsen T. e Verschuere B. (a cura di), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, Routledge, Londra.
- Adinolfi P. (2005), *Il mito dell'azienda*, The Mc-Grow Hill Companies, Milano.
- Aldridge A. (2003), *Consumption*, Polity Press, Cambridge.
- Alford J. (2002), *Why do Public Sector Clients Co-Produce? Toward a Contingency Theory*, in «Administration & Society», vol. 34, n. 1, pp. 32-56.
- Alford J. (2009), *Engaging Public Sector Clients. From Service Delivery to Co-production*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Arnstein S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, in «Journal of the American Planning Association», vol. 35, n. 4, pp. 216-224.
- Baldock J. e Ungerson C. (1994), *Becoming Consumers of Community Care*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Barzelay M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley.
- Beck U., Giddens A., Lash S. (1994), *Reflexive Modernisation*, Polity Press, Cambridge – ed. it. (1999), *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste.
- Beresford P. (2001), *Service users, social policy and the future of welfare*, in «Critical Social Policy», 21 (4): 494- 512.
- Beresford P. (2002), *User Involvement in Research and Evaluation: Liberation or Regulation?*, in «Social Policy & Society», vol. 1, n. 2: 95-105
- Beresford P. (2005), *'Service user': regressive or liberatory terminology?*, in «DISABILITY & SOCIETY», 20 (4) : 469- 477.
- Birchall J e Simmons R. (2004), *User Power. The participation of Users in Public Services*, National Consumer Council, Londra, reperibile all'indirizzo: https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/3261/1/NCC071ft_user_power.pdf
- Bish P. e Neubert N. M. (1976), *A Preliminary Inquiry into Citizen Contributions to Community Safety and Security*, Workshop in Political Theory and policy Analysis, Indiana University, Bloomington, abstract reperibile all'indirizzo: <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=45672>
- Bonanni M. (2004), *Preferenze o argomentazioni congelate? Alle radici della democrazia deliberativa*, in «Studi di sociologia», n.1.
- Bovaird T. (2007), *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*, in «Public Administration Review», vol.67, n.5, 846-860.
- Bovaird T., Löffler E. e Hine-Hughes F. (2011), *From passive customers to active co-producers: The role of co-production in public services*, paper reperibile all'indirizzo: <http://www.mycustomer.com/topic/customer-experience/passive-customers-active-co-producers-role-co-production-public-services/1>
- Bovaird T. e Löffler E. (2012), *From engagement to co-production: how users and communities contribute to public services*, in Pestoff V., Brandsen T, Verschuere B. (a cura di), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, Routledge, Londra.
- Boyle D. e Harris M. (2007), *The Challenge Of Co-Production. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services*, NESTA, Londra, paper reperibile all'indirizzo: http://www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/the_challenge_of_co-production
- Boyle D., Slay J., Stephens L. (2010), *Public Services Inside Out. Putting co-production into practice*, NESTA Londra.
- Brandsen T. e Pestoff V. (2008), *Co-production, the third sector and the delivery of public services. An introduction*, in Pestoff V. e Brandsen T. (a cura di), *Co-production. The Third Sector & the Delivery of Public Services*, Routledge, Londra e New York.
- Brandsen T., Pestoff V., Verschuere B. (2012), *Coproduction as a maturing concept*, in Pestoff V., Brandsen T., Verschuere B. (a cura di), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, Routledge, Londra.
- Brudney J.L. e England R.E. (1983), *Toward a Definition of the Coproduction Concept*, in «Public Administration Review», vol. 43, n.1: 59-65.
- Brudney J.L. (1984), *Local Coproduction of Services And the Analysis of Municipal Productivity*, in «Urban Affairs Review, 19, pp. 465-484.
- Cahill M. (1994), *The New Social Policy*, Blackwell, Oxford.

- Cataldi L. (2011), *Governance e strumenti di policy inclusivi: evidenze empiriche sulle politiche partecipative*, in Bassoli M. e Polizzi E. (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Franco Angeli, Milano, pp. 38-63.
- Cataldi L. (2012), *Le sfide delle nuove politiche sociali. Riflessioni a partire da una ricerca empirica sui Piani di Zona*, Bonanno Editore, Acireale-Roma.
- Cepiku D. (2005), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?*, in «Azienda Pubblica», n. 1: 105-31.
- Clode D., Parker C., Etherington S. (1987), *Toward the Sensitive Bureaucracy: Consumers, Welfare and the New Pluralism*, Gower, Aldershot.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Deakin N. e Wright A. (a cura di) (1990), *Consuming Public Services*, Routledge, Londra.
- Drucker P. (1993), *Post-Capitalist Society*, Harper Business, New York.
- Dryzek J.S. (1990), *Discursive democracy. Policy, Politics and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Easton D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, Wiley & Sons, New York.
- Edwards T. (2000), *Contradictions of Consumption: Concepts, Practices and politics in Consumer Society*, Open University Press, Buckingham.
- Elster J. (a cura di) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster J. (2000), *Strong Feelings. Emotion, Addiction, and Human Behavior*, MIT Press, Cambridge - ed. it. (2001), *Sensazioni forti*, Il Mulino, Bologna.
- Evers A. (2006), *Complementary and Conflicting: The Different Meanings of 'User Involvement' in Social Services*, in Matthies A.L. (a cura di), *Nordic Civic Society Organisations and The Future of Welfare Services: A Model for Europe?*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, TemaNord: 517, pp. 255-76.
- Gabriel Y. e Lang T. (2006, 2° edizione), *The Unmanageable Consumer*, Sage, Londra.
- Giddens A. (1994), *Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Girotti F. (2007), *Amministrazioni Pubbliche. Una introduzione*, Carocci, Roma.
- Gonse R.A. (1990), *L.E. von Mises on Consumer Sovereignty*, Moggeridge D.E. (a cura di), *Perspectives on the History of Economic Thought*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, vol. 3, pp. 136-146.
- Griffiths S. e Foley B. (2009), *Collective co-production: working together to improve public services*, paper commissionato dalla LARCI - Local Authorities & Research Councils' Initiative.
- Gyford J. (1991), *Citizens, Consumers and Councils: Local Government and the Public*, Macmillan, Londra.
- Habermas J. (1992), *Faktizität un Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M, Suhrkamp - trad. it. (1996), *Fatti e Norme: Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano.
- Hirst P. (1994), *Associative Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Joshi A. e Moore M. (2004), *Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments*, in «The Journal of Development Studies», vol.40, n. 4, 31-49.
- Kiser L. e Percy S. L. (1980), *The Concept of Coproduction and Its implication for Public Service Delivery*, paper presentato all'Annual Meeting dell'American Society for Public Administration, San Francisco, 13-16 Aprile, abstract reperibile all'indirizzo:
<http://en.scientificcommons.org/1544256>
- Laing A.W. e Hogg G. (2002), *Political Exhortation, Patient Expectation and Professional Execution: Perspectives on the Consumerisation of health care*, in «British Journal of Management», 13 (2): 173-188.
- Laing A.W., Hogg G. and Winkelman D. (2005), *The impact of the internet on professional relationships: the case of health care*, in «Service Industries Journal», vol. 25, n. 5, pp. 675-687.
- Le Grand J. (2005), *Inequality, Choice and Public Services*, in Giddens A. e Diamond P. (a cura di), *The New Egalitarianism*, Polity Press, Cambridge.
- Lipsky M. (1973), *Street level bureaucracy and the analysis of urban reform*, in Frederickson G. (a cura di), *Neighborhood Control in the 1970s*, Chandler Publishing C., New York.
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Löffler E. (2009), *Why co-production is an important topic for local government*, Governance International, Birmingham
- Löffler E., Bovaird T, Parrado S., Van Ryzin G. (2008), *If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together: Citizens and the co-production of public services*, Report commissionato dal Ministro delle Finanze, del Bilancio e dei Servizi Pubblici francese per la Presidenza dell'Unione Europea, Parigi.
- Macedo S. (1999) *Introduction*, in *Id.* (a cura di), *Deliberative Politics*, New York, Oxford University Press, pp. 3-14.
- Isin E.F. e Turner B.S. (a cura di) (2002), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, Londra.
- Mastropaolo A. (2001), *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in «Diritto pubblico comparato europeo», n.4, pp. 1612-1635.

- Mastropaolo A. (2011), *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1: 3-21.
- Mayo E. e Moore H. (a cura di, 2002), *Building the Mutual State: Findings from the Virtual Thinktank*, New Economics Foundation and Mutuo, Londra, reperibile all'indirizzo:
<http://www.cobbetts.com/PublicationsEvents/AllPublications/BuildingtheMutualState>
- Morgan R. (2005), *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Pellizzoni L. (a cura di) (2005), *La deliberazione pubblica*, Meltemi editore, Roma.
- Needham C. (2008), Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services, in «Social Policy & Society», Vol. 1, n. 2, pp. 221-231.
- Needham C. e Carr S. (2009), *Co-production: an emerging evidence base for adult social care transformation*, Research briefing 31, Social Care Institute for Excellence, Londra.
- Newman J. e Vidler E. (2006), *More than a Matter of Choice? Consumerism and the Modernisation of the Health Care*, in Bauld L., Clarke K., Maltby T. (a cura di), *Social Policy Review* 18, The Policy Press, Bristol: 101-119
- Normann R. (1984), *Service Management: Strategy and Leadership in Service Businesses*, Wiley, Chichester, UK.
- Olson K. (2006), *Reflexive Democracy. Political Equality and Welfare State*, MIT Press, Cambridge.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Osborne D. e Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, New York – ed. it. (1995), *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano.
- Osborne S.P. (2006), *The New Public Governance*, in «Public management Review», Vol. 8, n. 3, pp. 377-387.
- Osborne S.P. (2010), *Delivering Public Services: Time for a new theory?*, in «Public management Review», Vol. 12, n. 1, pp. 1-10
- Ostrom E. e Parks R.B. (1973), *Suburban police departments: Too many and too small?*, in Masotti L. H. e Hadden J. K. (a cura di), «The Urbanization of the Suburbs. Urban Affairs Annual Reviews», Vol. 7, Sage Publications, Beverly Hills, CA, pp. 367-402.
- Ostrom E. e Whitaker G. P. (1973), *Does local community control of police make a difference? Some preliminary findings*, in «American Journal of Political Science», Vol. 17, n. 1, pp. 48-76.
- Ostrom E., Parks R.B. e Whitaker G. P. (1974), *Defining and measuring structural variations in interorganizational arrangements*, in *Publius*, Vol. 4, n. 4, pp. 87-108.
- Ostrom E., Parks R. B. e Whitaker G. P. (1978), *Patterns of Metropolitan Policing*, Ballinger, Cambridge.
- Ostrom E. (1996), *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*, in «World Development», vol. 24, n. 6, pp. 1073-1087.
- Oxfam (2005), *Capacity Building for Empowerment*, Report di un workshop tenutosi in Jinja, Uganda dal 6 all'8 Marzo 2005, reperibile all'indirizzo: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/pastoralism/downloads/cbe_workshop.pdf
- Parks R.B. e Ostrom E. (1981), *Complex models of urban service systems*, in Clark T.N. (a cura di), *Urban Policy Analysis: Directions for Future Research*, Urban Affairs Annual Review, vol. 21, Sage Publications, pp. 171-199.
- Parks R.B., Baker P.C., Kiser L., Oakerson R., Ostrom E., Ostrom V., Percy S., Vandivort M. B., Whitaker G., Wilson R. (1981), *Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations*, in «Policy Studies Journal», vol. 9, n. 7, pp. 1001-1011.
- Parks R.B. (1984), *Linking objective and subjective measures of performance*, in «Public Administration Review», vol. 44, n. 2, pp. 118-127.
- Parks R.B. (1995), *Do we really want to consolidate urban areas?*, in «Polycentric Circles Newsletter», vol.1, n. 2, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Giugno 1995.
- Pestoff V. (2008), *Democratic Governance: co-production, the Third Sector and Citizen Participation in the Provision of Social Services*, paper presentato alla CINEFOGO Midterm Conference on European Citizenship – Challenges & Consequences, Roskilde University Center, Danimarca, 1-3 Giugno 2007 - tradotto in polacco per Good Governance Quarterly.
- Pestoff V. (2009), *A democratic Architecture for the Welfare State*, Routledge, Oxon.
- Pestoff V. Bradsen T., Verschuere B. (a cura di) (2012), *The New Public Governance, The Third Sector and Co-production*, Routledge, Londra.
- Pierre J. e Peters B.G. (2000), *Governance, politics and the state*, Macmillan, Londra.
- Pierson, P. (1998), *Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity*, in «Journal of European Public Policy», 5: 539-560.
- Pierson, P. (2001), *Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies*, in id. (a cura di), *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- Powell M., Doheny S., Greener I, Mills N. (2009), *Introduction: Managing the 'unmanageable consumer*, in Simmons R., Powell M., Greener I. (a cura di), *The Consumer in Public Services. Choice, Values and Difference*, The policy Press, Bristol.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton – trad. it. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.

- Rich R. (1981), *Interaction of the voluntary and governmental sectors: Toward an understanding of the coproduction of municipal services*, in «Administration and Society», vol. 13, pp. 59-76.
- Rosentraub M.S. e Sharp E.B. (1981), *Consumers as producers of social services: coproduction and the level of social services*, in «Southern Review of Public Administration», 4(3), pp. 502-539.
- Rosentraub M.S. e Warren R. (1987), *Citizen Participation in the Production of Public Services*, in «Public Productivity Review», vol. 10, n. 3, pp. 75-89.
- Saunders P. (1986, II° ed), *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson, Londra.
- Schön D.A. (1983), *The Reflexive Practitioner*, Basic Books, New York - ed. it. (1993) *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari.
- Schön D.A. e Rein M. (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York.
- Schumpeter J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper & Brothers, New York.
- Scott G. e Mooney G. (2009), *Poverty and social justice in the devolved Scotland: neoliberalism meets social democracy?*, in «Social Policy & Society», vol. 8, n.3, pp. 379-389.
- Seligman A.B. (1997), *The problem of trust*, Princeton University Press, Princeton.
- Sharp E. B. (1980), *Toward a New Understanding of urban Services and Citizen Participation: the Coproduction Concept*, in «Midwest Review of Public Administration», vol. 14: 105-118.
- Small N. e Rhodes P. (2000), *Too Ill to Talk. User Involvement in Palliative Care*, Routledge, Londra.
- Taylor M. (2003), *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Whitaker G.P. (1980), *Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery*, in «Public Administration Review», vol. 40, pp. 240-246.