

# L'esperienza britannica in materia di ammodernamento della PA e della gestione basata sul risultato<sup>1</sup>

**Franco Archibugi**

In Gran Bretagna vi è stata negli ultimi decenni, una costante attenzione al miglioramento dei metodi di gestione della Pubblica Amministrazione, ma le applicazioni hanno trovato alcune stentate attuazioni. Le cose non sono perciò andate molto al di là di una certa attenzione ai problemi generali, così come avvertiti in tutti i paesi, e discussi nella “clearing house”, che è stato il Comitato (e relativo Servizio) per la Pubblica Amministrazione dell’OECD (PUMA-OECD).

Le fasi più significative di attenzione e di riforma nel Regno Unito sono state a) il *Next Steps Programme* (1988-1998); b) il “*Performance and Innovation Unit*” (1990-2001); c) l’*Office of Public Service Reform* –OPSR) (dall’estate del 2002).

## 1. Il *Next Steps Programme*

Il *Next Steps Programme* nasce alla fine degli anni 80 con un Rapporto (chiamato anche “Rapporto Ibbs”) al Primo Ministro di una speciale Commissione del 1988 dal titolo: *Improving Management in Government: the Next Steps*. HMSO. 1988; cui seguirono una lunga serie di altri rapporti (per tutto il decennio successivo, da parte di numerosi enti e agenzie dello Stato) che nell’insieme composero un cosiddetto “*Next Steps Programme*”, che ebbe una vasta risonanza nel paese ed anche nel mondo anglosassone.

Questi rapporti presero l’aspetto di dialogo serrato e periodico fra il Governo ed una serie di altre istituzioni pubbliche, per esempio il Comitato per il Tesoro e la Funzione Pubblica (Treasury and Civil Service Committee), che nel luglio aveva prodotto un suo 8° Rapporto dal titolo: *Civil Service Management Reform: The Next Steps*, HMSO 1988; che ricevette subito una replica del Governo. Mentre anche il Comitato per i Conti pubblici (Committee of Public Accounts nell’ottobre 1989, intervenne con un suo proprio rapporto: *The Next Steps Initiative* HMSO, 1989.

---

<sup>1</sup> Nota da intendersi come un aggiornamento/aggiunta al paragrafo 3.5 del Capitolo 3 del libro: F.Archibugi, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico* Alinea Editrice, Firenze 2005 [come par. 3.5 del capitolo 3]

Il Programma si è così protratto anno dopo anno per tutta la durata del Governo conservatore di John Major, con una permanente attenzione al “prossimo passo” e al prossimo “miglioramento”, e con diverse rendicontazioni periodiche (testimoniate da una grande quantità di documenti, per i quali vedasi la “Lista dei documenti attinenti al *Next Steps Programme*, in Appendice).

L’ultimo documento disponibile è il: *1998 Next Steps Report*, che fa un interessante bilancio dell’iniziativa, o del programma “Next Steps”.

## 2. *La Performance and Innovation Unit (PIU).*

Con il Governo laburista di Tony Blair, si perdono le tracce di tutto il Programma “Next Steps”. Ma si riapre ugualmente una grande grancassa per la riforma della Pubblica Amministrazione, apparentemente non molto dissimile da quella del precedente Governo. Si crea presso il Gabinetto una speciale “Unità per Efficienza e l’Innovazione” (*Performance and Innovation Unit – PIU*).

Ed è del gennaio 2000 un primo Rapporto di tale unità: *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government*. Si parla di “tirare le somme” (*add it up*) invece che di “andare avanti”(next steps), ma si tratta sempre più di parole che di fatti. E si ha l’impressione che molti propositi tecnici e guide elaborati qui e là nell’ambito del programma “Next Steps” siano abortiti per scarsa attuazione e scarsa capacità. Il rapporto si dilunga sulle ragioni per cui nella PA c’è un difetto di “domanda” per una buona analisi dei problemi e d’altro canto perché c’è anche una scarsa “offerta” di capacità e di tecnicità all’interno dall’amministrazione per condurre buone analisi. Tutto quello che viene sviluppato è più che giusto, ma si tratta delle solite tiriterie politologiche sul perché le cose non funzionano, ma il primo grave handicap è che si fanno troppe tiriterie e che nessuno degli “esperti” del PIU (che fa il rapporto-tiriteria saprebbe da dove incominciare se dovesse impiantare dentro una amministrazione un sistema di programmazione e valutazione del tipo di quelle che auspica così saggiamente). E’ la solita musica: difetto di conoscenza diffusa e di preparazione per sperimentazioni operative, ma grande capacità di disegnare modelli generali di comportamento assolutamente inutili. Con un rapporto PIU di questo tipo non si va da nessuna parte.

Un altro Rapporto del PIU *Wiring It Up: Whitehall’s Management of Cross-Cutting Policies and Services*, si occupa del problema di maggiore lavoro “incrociato” fra le diverse amministrazioni (tradizionalmente chiamato “coordinamento”) e del ruolo che Whitehall, cioè gli uffici del Primo Ministro devono assumere in questo senso. E ovviamente si riparla dell’ennesima “riforma” sotto forma di organigrammi istituzionali più che operativi, e non si sente l’aria di istituire serie strutture e metodi di programmazione strategica.

## 3. *L’OPS e la Strategy Unit*

Più recentemente (dalla fine del 2001) il Gabinetto di Blair ha creato *ex novo* due altre strutture (mettendo da parte, sembra, la “unità” PIU).

La prima si chiama *Strategy Unit* (“Unità di strategia”). La sua attività ancora non è ben definita, almeno sulla base dei suoi prodotti (rapporti) che non sono molto espliciti. [Forse viene meno ancora per noi l’accesso a qualche documento chiarificatore dell’insieme delle intenzioni e dei primi risultati del nuovo organismo]

Si ha a disposizione un Rapporto della fine del 2003, e firmato da due autori (Geoff Mulgan e David Albury) della suddetta Unità dal titolo “*Innovation in the public sector*”. Il lavoro viene presentato come “complementare” ad una *Strategy Survival Guide* della stessa Unità di Strategia (che è introvabile nei siti ufficiali dell’Unità).

Tuttavia da altri documenti reperibili in tali siti quali:

- *The Future and How to Think About It* (un documento di 24 pagine di riflessione sul futuribile) e
  - *Connecting the UK: the Digital Strategy* (del marzo 2005) documento specifico sulla digitalizzazione nell’amministrazione pubblica e oltre,
- si ha l’impressione che questa Unità, sia da intendersi un *think-thank* del Primo Ministro per le più svariate esigenze di approfondimento e di sostegno alla riflessione, piuttosto che un organo mirato – come era il PIU – a introdurre nuovi metodi di performance nel settore pubblico.

La seconda struttura messa in opera è il *PM’ Office of Public Service Reform – OPSR* [Ufficio del Primo Ministro per la Riforma del Servizio Pubblico], creato nell’estate del 2001, come “organo di consulenza per il PM e per lavorare con i Dipartimenti del Governo su come riformare i servizi pubblici, incluso il *Civil Service* [la funzione pubblica centrale] e i governi locali”.

Il primo Rapporto di tale nuovo ente (del marzo 2002), di 28 pagine, dal titolo: *Reforming our public services: principles to practice*, è una sequenza di parole generiche sui fondamenti della riforma, sul mettere l’utente, il cittadino, (*customer*) in prima fila, sulla fissazione di standard e responsabilità amministrativa, sui principi della devoluzione e la delegazione, sulla flessibilità e gli incentivi, sull’allargamento delle scelte, e su mettere tutte queste cose insieme. Tutti concetti e parole ormai santificate da decenni di altre parole in sede Oecd, in sede di dichiarazioni e leggi di dozzine di paesi, riprese a suo tempo dall’amministrazione Clinton e in decine di documenti politici generici della “National Performance Review” americana, e dagli stessi documenti britannici precedenti alla creazione di questo OPSR, (il *Next Steps Program* e lo stesso *Performance and Innovation Unit*. che dal punto di vista operativo erano andati assai più avanti in tutte le direzioni citate, anche se con pochi risultati.

#### 4. Valutazione

La cosa stupefacente è che in questi nuovi documenti, non si faccia alcuna menzione di tutti i vari *passi* precedenti già fatti, neppure in date remote ma appena da pochi anni passati, neppure da altri governi, ma dallo stesso governo in carica e dallo stesso Primo Ministro. E, per di più, la qualità oggettiva degli approcci e dei testi – per quanto rimasti sulle generali anche quelli passati - sempre più degradante, sempre più generica, sempre più “aria fritta”, cioè ripetizione all’infinito delle stesse cose, che ogni volta scade di qualità.

La differenza sostanziale tra l’aria fritta americana di William Gore e della NPR degli anni ’90, e quella britannica, francese (già con qualche progresso negli ultimi anni) e – non parliamone neppure !– italiana, sta nel fatto che accanto ad essa, in quella americana, grazie alla legge GPRA, sintetica, precisa e chiara, e sulla base del controllo qualificato del GAO, dell’OMB, e di molte altre agenzie di sostegno e controllo, nelle singole amministrazioni (dipartimenti, enti e agenzie) di settore operativo, si è incominciato a sperimentare sul serio e ad applicare la pianificazione strategica, con personale preparato ad hoc, e - dove non preparato - con uno sforzo di adeguamento – ora con formazione interna, ora con consulenza esterna, più spesso con entrambe, e soprattutto poche chiacchiere e pochi convegni inutili, di falsi esperti – a “viverla” e misurare in concreto le prestazioni, le possibilità operative, i costi effettivi, i risultati scadenzati, l’introduzione di un monitoraggio strategico consono al piano, etc.; e sapendo da dove incominciare per fare tutto questo! Ben poco di questo sta avvenendo nei paesi europei – che si sappia; nemmeno in Francia (dove forse si ha il sentore da documenti pubblicati, che qualche passo si stia facendo).

Quindi per un *benchmarking* – se di *benchmarking* si tratta – è opportuno seriamente guardare direttamente agli Usa, dove si può imparare qualcosa che non siano chiacchiere.

### **Documenti allegati:**

1. Prime Minister's Cabinet Office *Civil Service Management Reform: The Next Steps*, HMSO 1988
2. Prime Minister's Cabinet Office, *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government*. A Performance and Innovation Unit (PIU) Report (January 2000).
3. Prime Minister's Cabinet Office, , *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government: Case Studies*. A Performance and Innovation Unit (PIU) Report (January 2000)
4. Prime Minister's Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services*, (January 2000).
5. Prime Minister's Office of Public Services Reform, *Reforming our public services: principles to practice*(march 2002) p.28.
6. Prime Minister's Cabinet Office, Strategy Unit, (Geoff Mulgan e David Albury) "*Innovation in the public sector*".(p.40) (2003)
7. Prime Minister's Cabinet Office, Strategy Unit, *The Future and How to Think About It* (p.24) senza data
8. Prime Minister's Cabinet Office, Strategy Unit, *Connecting the UK: the Digital Strategy* (march 2005)

## Appendice: Lista di documenti del Next Steps Programme

- Improving Management in Government : The Next Steps.* [A Report to the Prime Minister: (Ibbs Report)]. HMSO 1988.
- Civil Service Management Reform : The Next Steps* [Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee (HC 494). HMSO July 1988.]
- Civil Service Management Reform : The Next Steps* [The Government reply to the Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1987–88 (Cm 524)]. HMSO November 1988.
- The Next Steps Initiative* [Thirty eighth Report from the Committee of Public Accounts, Session 1988-89 (HC 420)] HMSO October 1989.
- Developments in the Next Steps Programme* [Fifth report from the Treasury and Civil Service Committee. (HC 348)] HMSO July 1989.
- Developments in the Next Steps Programme.*[The Government reply to the Fifth Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1988–89 (Cm 841)]. HMSO October 1989.
- The Next Steps Initiative* [The Government’s reply to the Thirty Eighth Report. (420)] HMSO October 1989.
- The Financing and Accountability of Next Steps Agencies.* (Cm 914). HM Treasury. HMSO December 1989.
- The Government Trading Act.* HMSO July 1990.
- Progress in the Next Steps Initiative* [Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee. (HC481) HMSO July 1990.
- Progress in the Next Steps Initiative.* [The Government reply to the Eighth Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1989–90 (Cm 1263)]. HMSO October 1990.
- Improving Management in Government — The Next Steps Agencies Review 1990* (Cm 1261). HMSO October 1990.
- Making the Most of Next Steps : The Management of Ministers’ Departments and their Executive Agencies.* [A Report to the Prime Minister (Fraser Report)]. HMSO 1991.
- Setting Up Next Steps. A short account of the origins, launch and implementation of the Next Steps Project in the British Civil Service.* HMSO 1991.
- The Next Steps Initiative* [Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee, Session 1990-91 (HC 496) ] HMSO July 1991.
- The Citizen’s Charter.* (Cm 1599). HMSO July 1991.
- Competing for Quality.* (Cm 1730). HMSO November 1991.
- Improving Management in Government — The Next Steps Agencies. Review 1991* (Cm 1760). HMSO November 1991.
- The Next Steps Initiative.* [The Government reply to the Seventh Report from the Treasury and Civil Service Committee.] HMSO November 1991.
- The Vehicle Inspectorate : Progress as the First Executive Agency.* [Report from the National Audit Office]. HMSO February 1992.
- The Citizen’s Charter* —[ First Report: 1992. (Cm 2101)]. HMSO November 1992.
- The Next Steps Agencies : Review 1992.*(Cm 2111). HMSO December 1992.
- Realising Our Potential : A Strategy for Science, Engineering and Technology.* (Cm 2250) HMSO May 1993.

*Open Government.* (Cm 2290). HMSO July 1993.

*The Government's Guide to Market Testing.* (ISBN 011430078X). HMSO August 1993.

*Career Management and Succession Planning Study.*(ISBN 04114300925). HMSO November 1993.

*Next Steps Review : 1993.* (Cm 2340). HMSO December 1993.

*Next Steps : Moving On. (The Trosa Report).* Cabinet Office (OPSS) February 1994.

*The Citizen's Charter Second Report : 1994.* (Cm 2450). HMSO March 1994.

*Multi-Departmental Scrutiny of Public Sector Research Establishments.*(ISBN 0-11-430105-0). HMSO July 1994.

*The Civil Service: Continuity and Change.*(Cm 2627). HMSO July 1994.

*The Role of the Civil Service [The Fifth Report from the Treasury and Civil Service Committee Session 1993-94, Volume 1 (27-1) (ISBN 0 10 020654 9)]* HMSO November 1994

*Next Steps Review 1994.*(Cm 2750). HMSO December 1994.

*The Civil Service : Taking Forward Continuity and Change.*(Cm 2748). HMSO January 1995.

*After Next Steps.(The Massey Report).*Cabinet Office (OPS) January 1995.

*Competitiveness : Forging Ahead.* (Cm 2867). HMSO May 1995.

*First Report of the Committee on Standards in Public life.*(Cm 2850). HMSO May 1995.

*The Role of the Civil Service [The Government reply to the Fifth Report from the Treasury and Civil Service Committee. (Cm 2931)].* HMSO July 1995.

*Better Accounting for the Taxpayer's Money : Resource Accounting and Budgeting in Government.* (Cm 2929). HMSO July 1995.

*Resource Management Systems.* (ISBN 0-11-4301328). HMSO July 1995.

*Citizen's Charter : The Facts and Figures.* (Cm 2970). HMSO September 1995.

*Public Sector Research Establishments : The Government Response to the Multi-Departmental Scrutiny of the Public Sector Research Establishments.*(Cm 2991). HMSO September 1995.

*The Strategic Management of Agencies — Models for Management.* (ISBN 0-11-430137-9). HMSO September 1995.

*The Strategic Management of Agencies — Full Report of Case Studies.*(ISBN 0-11-430138-7). HMSO September 1995.

*Efficiency Plans : Guidance for Development and Use.* (ISBN 0 7115 0305 2). HMSO November 1995.

*Next Steps Review 1995* (Cm 3164). HMSO February 1996.[

*Report of the Enquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions (The Scott Report) (HC 115).* HMSO February 1996.

*Competitiveness: Creating the Enterprise Centre of Europe.*(Cm 3300). HMSO June 1996.

*Development and Training for Civil Servants : A Framework for Action.*(Cm 3321). HMSO July 1996.

*Competing for Quality Policy Review.*(ISBN 0114 301425). HMSO July 1996.

*Public Service Committee : Second Report. Ministerial Accountability.*(HC 313). HMSO July 1996.

*The Citizen's Charter : 5 years on* (Cm 3370). HMSO September 1996.

*Government.direct A prospectus for the Electronic Delivery of Government Services.* (Cm3438). The Stationery Office. November 1996.

*Public Service Committee: Government Response to the Second Report from the Committee (Session 1995-96) on Ministerial Accountability and Responsibility* (HC 67) The Stationery Office November 1996

*Benchmarking Next Steps Executive Agencies: An evaluation of the Agency Pilot Exercise June–December 1996.* Cabinet Office (OPS) February 1997.

*Next Steps Review 1996* (CM 3579). The Stationery Office March 1997

*Towards Best Practice: An evaluation of the first two years of the Public Sector Benchmarking project 1996-98.*

*Objective Setting & Monitoring in Executive NDPBs* [Available from the Efficiency and Effectiveness Group, Room 61D/1], Cabinet Office, Horse Guards Road, London,

*Executive Non-departmental Public Bodies 1997 Report* (Cm 3712) The Stationery Office, November 1997.

*Select Committee on the Public Service: Report* (HL Paper 55). The Stationery Office January 1998

*Next Steps Report 1997* (Cm 3880) The Stationery Office March 1998

*Modern Public Services for Britain Investing in Reform* (Cm 4011) The Stationery Office July 1998

*Selling Government Services into Wider Markets Policy and Guidance Note*, HM Treasury July 1998

*Benefits Agency: Performance measurement, Report by the Comptroller and Auditor General.* (HC 952) The Stationery Office, July 1998

*Modern Public Services for Britain: Investing in Reform* (Cm 4011) The Stationery Office, July 1998.

*Pre-Budget Report 1998 — Steering a stable course for lasting stability* (Cm 4076) Stationery Office

*Executive Non-departmental Public Bodies 1998 Report*, (Cm 4157) The Stationery Office, December 1998.

*A Guide to quality schemes for the public sector* Cabinet Office January 1999