

Luci e ombre dell'esperienza britannica in tema di programmazione strategica e “spending review”

di Franco Archibugi

Professore stabile, fuori ruolo, della Scuola superiore della Pubblica
Amministrazione

Indice sommario

Introduzione.....	3
1. Uno primo sguardo di insieme sull'esperienza britannica.....	3
1.1. <i>Una forte vocazione alla frammentarietà “pragmatica”.....</i>	<i>3</i>
1.2. <i>Le diverse “iniziative” intraprese in Gran Bretagna.....</i>	<i>5</i>
2. Le iniziative a livello del Cabinet Office	6
2.1. <i>Molta visione “strategica” ma poca programmazione e misura della performance.....</i>	<i>7</i>
2.2. <i>La iniziativa “Next Steps” e il suo scarso retaggio.....</i>	<i>8</i>
2.3. <i>L’ “Unità per l’efficienza e l’innovazione”.....</i>	<i>10</i>
2.4. <i>La “Unità per la Strategia”</i>	<i>15</i>
2.5. <i>La “Revisione delle politiche”</i>	<i>16</i>
2.5. <i>L’ “Ufficio per la riforma dei servizi pubblici” (OPSR).....</i>	<i>20</i>
2.6. <i>Una breve valutazione di insieme delle iniziative a livello di Gabinetto..</i>	<i>22</i>
3. La “Revisione della spesa” presso la Tesoreria di SM.....	24
3.1. <i>Il ruolo storico della Tesoreria</i>	<i>24</i>
3.2. <i>Le “Spending Reviews”</i>	<i>25</i>
3.2.1. <i>I “principi” della nuova politica della “spending review”</i>	<i>26</i>
3.2.2. <i>La Spending Review all’origine: come nasce il “Public Service Agreement” (PSA).....</i>	<i>27</i>
4. I “Patti di servizio pubblico” (PSA) e i loro contenuti	29
4.1. <i>I PSA e il loro contesto operativo</i>	<i>29</i>
4.2. <i>I traguardi (targets) , e la loro natura</i>	<i>31</i>
4.3. <i>Valutazioni incomplete</i>	<i>36</i>
4.4. <i>I “Patti di esecuzione dei servizi”(SDA) dal 2000.</i>	<i>38</i>
4.5. <i>Il concetto di “traguardo” (target) di spesa dei PSA nella loro evoluzione </i>	<i>42</i>
4.6. <i>Il “modello di pianificazione delle attività”</i>	<i>43</i>
5. Aspetti del coordinamento istituzionale	44
5.1. <i>Una prospettiva nuova di cooperazione con gli enti pubblici locali</i>	<i>44</i>

<i>5.2. Il rapporto con le Agenzie governative</i>	45
5.3. Metodi e procedure nel predisporre i PSA e i SDA.	46
5.3.1. La procedure per stabilire gli obiettivi di risultato (outcome)	46
5.3.2. Come elaborare i PSA e fissare i traguardi (targets)	47
5.3.3. Come rapportare gli obiettivi di risultati alle risorse	47
5.3.4. Identificazione e gestione dei rischi.....	48
5.4. Il monitoraggio e la rendicontazione	49
5.5. La valutazione degli effetti sulle “politiche”	49
6. La validazione dei PSA e la valutazione delle performance.....	51
6.1. L’esperienza e il ruolo del NAO (National Audit Office)	51
6.1.1. L’impatto della CSR sul tradizionale compito dell’Audit pubblico ...	51
6.1.2. Il mutamento che si sta operando nel contenuto della funzione di auditing	52
6.1.3. Lo “schiacciamento” della funzione di auditing.....	53
6.1.4. La “validazione” dei Patti di servizio pubblico in GB.....	54
6.1.5. Il sistema di validazione/valutazione del NAO	55
6.2. I governi locali e l’Audit Commission	58
6.2.1. Il Dipartimento delle Comunità e del Governo locale	58
6.2.2. L’Audit Commission.....	58
7. L’ultima riforma CSR 2007, nella programmazione dei PSA .59 (2009-2011)	59
7.1. Un “nuovo quadro di gestione delle performance”	59
7.2. La nuova struttura di programma.....	61
7.4. La struttura e il contenuto dei DA.....	79
7.5. Un esempio: il DA del PSA28.....	79
7.6. L’assenza di rapporto tra “misura” e “strategia” nei 30 PSA” DA.....	83
7.8. I dubbi sulla operatività delle azioni rispetto agli obiettivi.....	86
7.9. Un apprezzamento conclusivo dell’esperienza britannica rispetto a quella americana e francese	88
Selezione di documenti di riferimento di base.....	90
a) <i>Il Cabinet Office</i>	90
b) <i>La Tesoreria di Sua Maestà: le revisioni della spesa (“spending reviews”)</i>	91
c) <i>Il giudizio tecnico del “National Audit Office” (NAO)</i>	92
d) <i>Le Autorità locali e l’assistenza della “Audit Commission”</i>	93
Altri documenti consultati sull’esperienza inglese.....	93
Note al testo.....	95

Introduzione

Si riprende qui (e si conclude per il momento) l'esame che si è iniziato già su questa Rivista nei due ultimi numeri, relativamente agli Stati Uniti e alla Francia, sulle riforme gestionali della pubblica amministrazione "*mirate al risultato*" o alla "*performance*", introdotte in molti paesi del mondo, Riforme che segnano per diffusa dichiarazione degli organismi internazionali interessati e dei singoli Governi, una svolta epocale nel modo di condurre gli affari pubblici. Il saggio che segue riguarda gli avanzamenti attuali in Gran Bretagna.

Per un confronto con lo "stato dell'arte" in Italia e i tentativi di fare qualche passo in avanti anche in Italia in questa direzione, si consiglia l'opera recente dello stesso autore: *Da burocrate a manager- La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro*. Rubbettino editore 2008.

1. Uno primo sguardo di insieme sull'esperienza britannica

1.1. Una forte vocazione alla frammentarietà "pragmatica".

In Gran Bretagna vi è stata negli ultimi decenni, una costante attenzione al miglioramento dei *metodi di gestione* della Pubblica Amministrazione, ma le applicazioni migliori hanno trovato attuazione sul piano di numerose ma singole esperienze settoriali rispondendo a sollecitazioni molteplici che hanno trovato una unica sistematica risposta alla scala dell'intero sistema di governo solo tardivamente e recentemente.

L'esperienza britannica ha perciò la caratteristica di fornire molti esempi da imitare sul campo della qualità e quantità di innovazioni suggerite in diversi campi della gestione pubblica, piuttosto che su quello generale di una riforma generale della politica di bilancio. Si è avuta comunque una certa maggiore attenzione ai problemi generali di efficienza, di una ricorrente gestione mirata al risultato, di un maggiore controllo fra la spesa e gli obiettivi cui è destinata, di maggiore monitoraggio fra programmi e loro 'implementazione', e così via; che sono anche le cose ricercate in tutti i paesi, molti dei quali del Commonwealth, che hanno tentato delle innovazioni in materia da meritare la ormai consolidata denominazione di 'New Public Management' (NPM); innovazioni discusse in quella che è stata una grande "clearing house" di esperienze: il Comitato (e relativo Servizio) per la Gestione Pubblica dell'OCSE (PUMA-OCSE).

L'attività OCSE in questo settore, d'altra parte spesa nel cercare di dare la massima risonanza alle iniziative, anche poco significative, di tutti i paesi membri (e per buona parte orientata a svolgere uno speciale ruolo di scambio culturale istituzionale con le pubbliche amministrazioni dei paesi post-comunisti) è finita per fornire poche prospettive, e quindi si è esaurita con la sua riduzione di

iniziative e la sua unificazione con altri servizi dell'OCSE, dedicati ai problemi delle miglioramenti nei governi della comunità locali.

A differenza di Stati Uniti e Francia, la riforma del sistema di gestione non è nata in Gran Bretagna come una iniziativa parlamentare ben definita che abbia avuto lo sbocco in una iniziativa legislativa ugualmente ben definita (come il GPRA e la LOLF). Si sono avute al contrario *differenti iniziative* di Governo (tutte di buona qualità nel merito) che si sono come stratificate le une sulle altre cancellandosi, e non come processo di 'passi' progressivi verso un sostanziale miglioramento.

Queste 'iniziative' (*initiatives*) hanno tutte cercato di saldarsi a livello di responsabilità istituzionale generale: così tutte hanno avuto una costante e ricorrente sanzione parlamentare, cioè sono state portate in Parlamento per ottenere la sua discussione e approvazione; e tutte hanno coinvolto – da qualsiasi parte dell'amministrazione governativa fossero state intraprese (soprattutto il Gabinetto del Primo Ministro o la Tesoreria di Sua Maestà) - tutti gli altri settori in uno sforzo di coordinamento complessivo del Governo e delle sue singole amministrazioni.

Tali iniziative hanno trovato in se stesse fasi di miglioramento operativo nel tempo, cioè piccole mini-riforme di adattamento temporale all'interno di ciascuna delle più grandi riforme, dando la sensazione che la Gran Bretagna sia un grande cantiere molto interessante di costruzione "dal basso" della riforma della Pubblica amministrazione, senza che vi sia un progetto unitario e definito di riferimento che guidi i lavori del cantiere.

Per cui si è inevitabilmente indotti a pensare che il paese viva le sue iniziative in una permanente riforma *in progress* (assai più di quanto non sia avvenuto e avvenga normalmente ovunque, per qualsiasi iniziativa di riforma si possa concepire e vivere); e che in questa materia almeno si siano fatti piccoli e grandi passi in più direzioni e non in una sola organica direzione frutto di una definita programmazione.

D'altra parte la Gran Bretagna è stato considerato – come ho già accennato - peraltro il paese di nascita di quel movimento sopra citato detto *New Public Management*,¹ quel modo nuovo di concepire la gestione pubblica che si è voluto caratterizzare come uno dei più marcati cambiamenti nell'evoluzione della società politica contemporanea.

Ebbene gli inglesi, sostenuti dai paesi "parenti" del Commonwealth, si considerano – e forse lo sono, in più di un caso – *pionieri* di uno spirito innovatore nel campo dei metodi della gestione pubblica; spirito che molti autori in ambito OCSE (fortemente ancorato – come detto - in campo occidentale a determinanti influenze inglesi) hanno convenzionalmente chiamato appunto "*New Public Management*" (NPM).

Tuttavia in Gran Bretagna è mancata, come si è detto, una iniziativa legislativa nazionale organica, sistematica, di rinnovamento, a dispetto del fatto che molti rapporti "strategici" si siano prodotti, molte iniziative innovative siano state introdotte in parecchi momenti e settori separati della Pubblica Amministrazione; e ci si sia stata una continua fibrillazione di idee e di proposte che non è riuscita a sfociare in una unica duratura e radicale "riforma" come è avvenuto in USA e in

Francia con la concezione e approvazione delle due leggi GPRA (1993) e LOLF (2001).

1.2. Le diverse “iniziative” intraprese in Gran Bretagna

Le fasi più significative di attenzione e di riforma nel Regno Unito nella gestione dei metodi di gestione pubblica sono state portate avanti, dunque, in modo alquanto non coordinato, da più di una istituzione governativa.

Innanzitutto presso il Gabinetto del Primo ministro (*PM Cabinet Office*), dove nell’ultimo decennio del secolo scorso si è sviluppata (durante l’ultimo Governo conservatore di John Major l’azione lunga e impegnata del *Next Steps Programme* (1988-1998).

E, successivamente, durante il Governo laburista di Tony Blair si sono avute alcune “iniziative”: dapprima sotto l’insegna della “*Performance and Innovation Unit*” (1998-2001); e, successivamente, della *Strategy Unit*, (2002 fino ad oggi), con l’episodio significativo finale (a cavallo del 2006-2007) , di grande risonanza e coinvolgimento nazionale, che è andato sotto il nome di “Revisione delle politiche” (*Policy Review*).

E poi, sempre in seno al *Cabinet Office* del Primo Ministro, si è portata avanti la costante azione riformatrice (dall’estate del 2002 fino ad oggi) dell’ *Office of Public Services Reform – OPSR*; ente che si è occupato più specificamente di riforme sostantive nei Servizi Pubblici, del tipo di quelle che in tutti i paesi sono andate sotto il nome di “riforma della PA”, e che hanno assunto ormai un sapore già “tradizionale”, sotto i nomi di *semplificazione, delegazione, decentramento, esternalizzazione, privatizzazione, snellizzazione, etc.*²

Queste sono le istituzioni attraverso cui il Gabinetto si è occupato anche della riforma dei *metodi della gestione pubblica* in GB.

Ma poi, ai fini dell’indagine sull’introduzione della innovazione che più ci interessa quella del metodo della “*gestione basata sul risultato*” o della “*programmazione strategica*”, si devono registrare le innovazioni, introdotte nello stesso periodo (in permanente sviluppo, e senza un visibile e soddisfacente coordinamento con quanto veniva pensato e fatto nel *Cabinet Office*) nella Tesoreria di Sua Maestà (*Her Majesty Treasury*), il ministero britannico del tesoro.

La Tesoreria, gestendo e coordinando la spesa pubblica e provvedendo alla elaborazione annuale rituale del Bilancio, ha preso delle iniziative nel senso della introduzione di sistemi di pianificazione e controllo della spesa stessa cercando di studiare e applicare sempre più criteri e metodi di valutazione legati al risultato.

Incidentalmente vorrei far notare che l’espressione che viene usata coerentemente in Gran Bretagna al posto di quella (americana) di “*result-based management*”, è quella di “*outcome-focused management*” che significano precisamente la stessissima cosa, senza neppure un’ombra di distinzione.

Molte possono essere i motivi di questa costante differenziazione perfino di linguaggio su questioni che giocoforza non possono che essere di comune significato ed interesse. La costante ripetitività di questo fatto nei più diversi

campi della pratica e delle conoscenze, non può che far pensare ad un ancestrale desiderio (e connessa rivalità) di non dipendere in niente dai “nipotini americani”; ma, nel nostro caso, potrebbe significare anche una certa disinformazione, anche in Gran Bretagna (dove non vi sono evidentemente barriere linguistiche) sul grande cambiamento che ha rappresentato nella concezione della PA, la legge del 1993, il GPRA!

Comunque, l’iniziativa della Tesoreria britannica (su cui concentreremo la nostra attenzione nella **Sezione 3**) fu presa dal Governo laburista nel 1998, quando fu introdotta la cosiddetta “*Revisione generale del modo di spendere*” (*Comprehensive Spending Review*)³.

Infine, nello stesso tempo, il tradizionale organismo britannico di garanzia e controllo della pubblica spesa il *National Audit Office (NAO)*) ha ugualmente provveduto a migliorare alcune procedure e alcuni metodi mirati a perfezionare le forme usuali di controllo della contabilità pubblica e del Bilancio in G.B., attraverso nuove spinte alla misurazione delle prestazioni e alla *valutazione di tipo nuovo dei risultati*.

Un ruolo particolarmente importante verso la misurazione di standard di performance è stato svolto anche da quel complesso di attività miste, fra il Governo centrale, con il suo “Dipartimento per le Comunità e i Governi Locali” (*Communities and Local Governments Department*) e le stesse autonome Comunità locali . Attività rivolte ad una specie di “partenariato” di gestione per le comunità locali con il governo centrale; partenariato che rappresenta una delle esperienze in cui, in effetti, c’è molto da imparare da parte di paesi fortemente centralizzati come l’Italia e la Francia, in cui, proprio a causa dell’eccessivo centralismo, fanno pressione forme di “localismo” estremo e scriteriato di autonomia.

Questo “partenariato”, nell’esperienza britannica, sembra particolarmente facilitato dalla presenza di un organismo – la *Audit Commission*, - particolarmente indipendente anche se promosso dal governo centrale, che sembra aver guadagnato la fiducia dei Governi locali.

L’*Audit Commission* – che esamineremo meglio nel Capitolo 6 - è un organismo che si dichiara appunto “indipendente” (nel senso che non fa parte del governo centrale), ma si presta ad assistere i governi locali, e in questo partenariato sono nate numerose iniziative di valutazione, e più recentemente un sistema di “*Indicatori Nazionali per le Autorità locali e le partecipazioni delle Autorità locali*” “che costituisce uno strumento molto interessante di valutazione e controllo dell’efficienza locale senza comprometterne l’autonomia (vedi **Documento n.45** della lista di doc.specifici in appendice a questa Parte III).

Faremo una rapida rassegna di tutte queste molteplici iniziative di differenti istituzioni inglesi, che non hanno tuttavia trovato il modo di coordinarsi in un progetto istituzionale operativo unitario, come si è cercato di fare, negli USA con la GPRA a livello federale, e in Francia con la LOLF.

2. Le iniziative a livello del Cabinet Office

2.1. *Molta visione “strategica” ma poca programmazione e misura della performance*

Ad una ricognizione dei documenti che sono scaturiti dalle numerose iniziative del Gabinetto del Primo Ministro che abbiamo menzionato sopra⁴, si ha l’impressione che nell’insieme, in queste iniziative, siano piuttosto assenti i problemi della *performance*, almeno nel senso che abbiamo inteso noi in questi studi.

Le iniziative che in un modo o nell’altro si sono richiamate ad un approccio “strategico” hanno inteso finora prevalentemente con questa parola solo la “visione” *sostantiva* delle attività pubbliche, con scarsa attenzione al controllo della loro efficacia ed efficienza.

In parole semplici, nel concetto di *strategia* ha finora – naturalmente – prevalso la visione del “*che cosa*” dovesse perseguire l’azione pubblica generale, quella degli organi governativi nel loro insieme (magari con il concorso della società civile organizzata), per raggiungere “*quale*” stato di benessere o di soddisfazione. E poco spazio ha avuto invece la visione e l’indicazione di “*come*” e da “*chi*” quella azione dovesse essere perseguita, con *quali* risultati possibili, con *quali mezzi*, e a *quali vincoli o condizioni*. Né di come si dovesse esercitare un controllo e una valutazione generale – a livello dell’intera compagine del servizio pubblico, - se e quando gli obiettivi di quella azione, con tutte le risorse impiegate per perseguirli e raggiungerli, potessero essere effettivamente raggiunti.

La strategia è una componente importante di ogni azione governativa. E il Gabinetto del primo Ministro non ha mancato di lavorare per una visione strategica generale dell’azione di Governo, individuando linee di indirizzo e priorità politiche, specialmente con il vasto lavoro dell’iniziativa detta “*Policy Review*” (novembre 2006–maggio 2007), durata non più di un semestre, apparentemente finalizzata a costituire la base di nuove precise azioni politiche e amministrative; lavoro che ha coinvolto molte branche di governo rappresentate dai massimi responsabili.

Ma la strategia serve anche come primo passo di un processo di programmazione. Non può rimanere appesa a se stessa, se non dà luogo immediatamente al processo nella quale – come primo passo – trova la sua stessa ragion d’essere. Il processo è unitario e ciclico. Chi lo segue o regola? Chi lo guida dall’inizio fino alla sua fine di percorso, che rappresenta il ritorno sulla revisione della strategia stessa?

Ebbene come vedremo, non si ha l’impressione che la *Policy review* elaborata a livello di Gabinetto, si sia integrata in un unico coordinato processo con la *Spending Revision* portata avanti invece presso la HM Treasury (di cui parleremo invece nella prossima **Sez. 3**). Si ha invece l’impressione insomma che ha avuto poco spazio, per ora, nelle attività del Gabinetto l’introduzione di un *sistema generale di controllo e valutazione dell’efficacia e dell’efficienza di quella azione pubblica*, con un diretto impatto sulla *Spending Review*.

Controllo e valutazione che si chiamano ugualmente “strategici” (perché riferiti proprio agli obiettivi sostantivi della strategia). Controllo e valutazione che non possono solo esercitarsi alla scala di ogni singola azione o di ogni singolo

obiettivo, ma occorre che siano impostati con criteri omogenei e confrontabili validi per tutta l'azione pubblica in generale, la quale – avendo come base le stesse risorse e le stesse limitazioni – deve avere anche un punto, una sede, una procedura, in cui il *trade-off* fra quelle risorse viene fatto in condizioni ragionevoli e soddisfacenti, e non solo estemporanee e casuali.⁵

L'esame generale della documentazione sulle diverse attività programmatiche esaminate del Gabinetto induce ad un'altra osservazione generale (meno importante, ma tuttavia indicazione di una attitudine non efficiente di gestione pubblica, e ciò nonostante assai diffusa nella vita politica di tutti i paesi). Si tratta della osservazione che nei nuovi documenti, relativi ad una nuova iniziativa, di norma non vi è traccia di nessun richiamo alle altre iniziative (e documenti programmatici relativi) che si sono svolte in precedenza, talora assai prossime, sugli stessi argomenti, in ambito di altre istituzioni o addirittura nello stesso Cabinet Office. Ciò non ci permette di conoscere la vera opinione degli autori istituzionali di un Rapporto o di una nuova iniziativa sullo "stato dell'arte" fino a quel momento, su come la nuova iniziativa si pone rispetto alla situazione del contesto o sulle iniziative passate, e via discorrendo.

La menzione esplicita e la conoscenza di quello che ha preceduto l'iniziativa nuova potrebbe influenzare sensibilmente la diminuzione delle duplicazioni, delle ripetizioni inutili, e la quantità di cose passate per nuove ma che nuove non sono (vantaggio non trascurabile!).⁶ Potrebbe far capire meglio il percorso vero dei miglioramenti e dei cambiamenti reali, al di là delle affermazioni generali auto-gratificanti, cui tutti i documenti politici, purtroppo, sembrano essere obbligati ad abbandonarsi.

Nello stesso tempo si ha l'impressione che la qualità oggettiva dei testi sembra tuttavia un po' degradata. Di fronte alla letteratura della iniziativa *Next Steps* degli anni '90 (per chi la ricorda)⁷ si ha l'impressione che essa fosse almeno più sobria e più aderente alle possibilità migliorative, più tecnicamente pertinente e competente, e soprattutto non meno ricca di soluzioni e proposte di quanto sia stata quella successiva di epoca laburista⁸. Sotto questo aspetto, il partire dal *Next Steps*, con più attenzione e analisi, avrebbe potuto costituire una occasione, per le iniziative "strategiche" del Gabinetto successive, di fare sicuramente qualche passo ulteriore più significativo, in una più organica organizzazione generale della programmazione strategica a scala nazionale.

2.2. La iniziativa "Next Steps" e il suo scarso retaggio

La iniziativa "Prossimi Passi" (*Next Steps initiative*) nasce alla fine degli anni 80 con un Rapporto (chiamato anche "Rapporto Ibbs") al Primo Ministro, da parte di una speciale Commissione del 1988 dal titolo: *Improving Management in Government: the Next Steps. (Una gestione migliore nel settore pubblico: i prossimi passi)*⁹; 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 la cosiddetta "*Next Steps Initiative*"; iniziativa che ebbe una vasta risonanza nel paese ed anche in tutto il mondo anglosassone. Iniziativa

che è sostanzialmente imbevuta del ben noto e celebrato gradualismo inglese, che in tanti campi della vita politica ha dato così elevati esempi di praticità e di efficienza!

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 1988 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.

L'ultimo documento disponibile è il: *Next Steps Report 1998*, (è al n.1 dell'elenco in appendice di documenti selezionati sull'esperienza britannica) che fa un interessante bilancio dell'iniziativa.

Il Programma si è così protratto, anno dopo anno, per tutta la durata del Governo conservatore di John Major, con una permanente attenzione ai "prossimi passi" e al "miglioramento ulteriore" da farsi, e con diverse rendicontazioni periodiche (testimoniate da una grande quantità di documenti (per i quali vedasi la "Reading List" annessa al *Next Steps Report 1998*).¹⁰

Non si può negare che in questa documentazione vi sono già tutti gli elementi e gli argomenti che saranno ulteriormente presenti e "ruminati" nella vasta successiva produzione di documenti – sia pure con discorsi diversi, con qualità diversa, con stile diverso, con intelligenza diversa, ma ispirati dagli stessi principi e criteri.

E' di tali documenti successivi al *Next Steps*, che faremo una selezione significativa e rapidi cenni in questa nostra rassegna critica.

Il *Next Steps Report 1998*, fu presentato in Parlamento nel marzo 1999, due anni dopo che Tony Blair e i laburisti avessero già preso il posto di John Major e dei conservatori alla guida del paese. Nella sua prefazione al Rapporto, il nuovo Ministro per il Cabinet Office, Jack Cunningham, ricordò che già "nel Rapporto *Next Steps* per il 1997, il Governo [che era già di Tony Blair] aveva annunciato di abbandonare [*shift away*] la precedente enfasi (dell'iniziativa "Next Steps") nella creazione di nuove agenzie esecutive, che era stato l'impegno maggiore del periodo precedente¹¹.

Queste saranno ancora create dove ciò offrisse le migliori prospettive di assicurare alta qualità ed efficienza di costi dei servizi pubblici. Ma con oltre tre quarti dell'impiego pubblico già in agenzie o dipartimenti che operano sulle linee del *Next Steps*, la principale attenzione sarà data in futuro nell'usare queste agenzie, già create, nel modo più efficiente". Questo implica [aggiunge il Ministro del Gabinetto] "una maggiore enfasi sulla performance (*performance*), ciò che abbraccia sia un set di obiettivi per particolari agenzie che la loro efficacia nel contribuire al raggiungimento di più vasti obiettivi di politica (*wider policy goals*)".

I dati riportati [nel Rapporto] mostrano una tendenza crescente nelle performance, con miglioramenti evidenti nel 52% dei casi dove sono stati fatti dei confronti anno per anno. E' interessante anche che i due terzi delle agenzie sono

ora impegnate nel misurarsi con il *Business Excellence Model* (BEM)¹² come strada per guidare i miglioramenti di performance”. Tali dichiarazioni mostrano che già nel 1999, il Governo aveva risposto alla svolta – tramite l’iniziativa *Next Steps* – verso uno sforzo di migliorare le performance e, perciò, anche i metodi per misurarle e monitorarle.

[Afferma ulteriormente il Cunningham]: E’ importante non solo assicurare che le attività delle agenzie siano efficienti, ma che siano dirette verso le giuste finalità. Il *Comprehensive Spending Review*¹³ ci ha dato per la prima volta un *coordinato set di obiettivi* che coprono tutta la pubblica spesa e che hanno fissato che cosa il Governo cerca di ottenere.

Chi potrebbe non essere d’accordo? Qui sembra che i primi passi di Blair siano stati perfino più gradualisti di quelli programmati da Mayer al termine di una grande fase di valutazione delle riforme da fare, durata quasi tutto il decennio degli anni 90. Ma mette in chiaro anche la opportuna visione che la priorità per ottenere una migliore performance non sta nel creare Agenzie finalizzate alle missioni e ai compiti, ma di assicurarsi che le “intenzioni” vengano comunque seguite dai “fatti”, e per far questo occorre *misurare* intenzioni e fatti per sapere monitorare e le une e gli altri. Cioè: occorre la programmazione strategica, che è lo strumento per una gestione finalizzata al risultato

Viene citato in proposito il “Libro bianco” del luglio 1999 “*Modern Public Service for Britain*”¹⁴. E vengono citati ulteriormente i *Public Service Agreements* (PSA)¹⁵.

Ma conviene ora concentrarsi sugli sviluppi ulteriori della politica per il *miglioramento delle performance* durante la gestione di Tony Blair (fino alle sue ultime dimissioni).

2.3. L’ “Unità per l’efficienza e l’innovazione”.

Nonostante le dichiarazioni di Cunningham, è proprio all’interno del Gabinetto che si perdono di fatto le tracce di tutto il Programma *Next Steps* finalizzato ad una migliore presenza e attenzione alla *performance*.¹⁶

E anziché partire da quella posizione, per dare seguito ad un effettivo coordinamento mirato a dare attuazione alle giuste e buone intenzioni, così fortemente richieste da tutti, vengono creati nel Gabinetto degli Uffici o Unità indirizzati più a mantenere elevata e forse amplificata – con nuovi rapporti di indirizzo politico, o documenti “di riflessioni”, o “di discussione” – il tema generale della riforma della Pubblica Amministrazione, che a dar seguito alle modifiche, peraltro molto anodine, e non molto radicali, suggerite dalla iniziativa *Next Steps*.

Ma esaminiamo i documenti sull’argomento emersi nei vari uffici del Gabinetto nel periodo di Blair.

Si crea presso il Gabinetto, nel 1998, una speciale “Unità per l’Efficienza e l’Innovazione” (*Performance and Innovation Unit* – PIU)¹⁷, che sembra iniziare *da zero* la sua “riflessione”. Questo ufficio del Gabinetto, ha un grande respiro. Fornito di uno staff di consistente quantità e di buona qualità, svolgerà un ruolo di

think-tank molto importante e assai variegato. Basato sul lavoro di singoli “progetti”, e portato avanti da gruppi raccolti internamente ed esternamente all’amministrazione (come società di consulenza, centri di studi, ONG, università e governi locali) esso sarà impegnato a sviluppare analisi e proposte soprattutto nel campo delle riforme della pubblica amministrazione, ma toccherà anche temi, strategie e riforme concernenti tutto l’arco delle politiche del settore pubblico.

Tuttavia nel campo più specifico del coordinamento di una operazione volta ad applicare i nuovi metodi, dai documenti del PIU non vengono che considerazioni generiche. Le attività e le conclusioni del programma *Next Steps*¹⁸ non vengono neppure ricordate: nè per ribadirle, né per riformarle o contestarle, né per abolirle con motivi. Vengono semplicemente *ignorare*, e sostituite con tesi ed argomenti di cui, però, sembra difficile vederne, nell’ispirazione generale, la differenza.

Uno dei primi significativi Rapporti del PIU (del gennaio 2000) ha il titolo: *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government*. (n.2 nell’elenco in appendice dei documenti osservati) Si parla di “tirare le somme” (*add it up*) invece che di “andare avanti” (*next steps*), ma si tratta sempre più di concetti e idee che di fatti (e quindi rimangono parole). Nella lettura del Rapporto *Adding It Up* si ha l’impressione che molti propositi tecnici e guide già elaborati, qui e là, nell’ambito del programma *Next Steps*, e che sono abortiti per una scarsa capacità di coordinamento ed attuazione - sarebbero stati destinati a rimanere, anche in questa fase e nella nuova amministrazione, a rischio di inefficacia per le stesse ragioni che fecero abortire quelli del programma *Next Steps*.

Il Rapporto infatti si dilunga sulle ragioni per cui nella PA c’è un difetto di “domanda” di una buona analisi dei problemi, e d’altro canto c’è anche una scarsa “offerta” di *capacità* e di *tecnicità* all’interno dall’amministrazione per condurre buone analisi. Tutto ciò che viene argomentato è più che giusto Chi non potrebbe affermare che qualcosa del genere succede in tutti i paesi del mondo occidentale avanzato?

Ma non si può fare a meno di pensare che si tratta delle solite “rimenate” politologiche sul perché le cose non funzionano e perché conducono a poco. Non si può fare a meno di pensare che presso gli autori del rapporto (che probabilmente non saprebbero da dove incominciare se dovessero installare dentro una amministrazione un sistema di programmazione e valutazione del tipo di quello che realizzerebbe una *gestione-basata-sul-risultato*) sia scarsa la consapevolezza che il primo grave handicap è proprio quello di fare troppe *tiritere*. Le quali si limitano a suggerire linee generali di politica senza essere capaci di mettere subito al lavoro direttamente *chi sa fare* le cose suggerite.

Non si dice invece in concreto quali atti politici e amministrativi sarebbero necessari per creare le condizioni di presenza e di competenza degli esperti, le condizioni di informazione e di addestramento dei managers pubblici, le condizioni di relazioni di lavoro e di remunerazione atte a facilitare l’introduzione dei nuovi metodi, etc.). E non si realizzano quelle sperimentazioni dimostrative che servono da riferimento ed esempio ad una più vasta applicazione della programmazione strategica nelle singole amministrazioni.

Leggendo il rapporto (e tutti i rapporti di questo tipo) non si può fare a meno di pensare che si tratta della solita musica: difetto di conoscenza diffusa e di

preparazione per sperimentazioni operative, ma grande capacità di disegnare modelli generali di comportamento, seducenti ma assolutamente sterili. E che con un rapporto PIU di questo tipo non si poteva andare da nessuna parte.

Un altro Rapporto del PIU - *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services*, (n. 3 dell'elenco in appendice dei documenti analizzati) - si occupa del problema di maggiore lavoro "trasversale" fra le diverse amministrazioni (tradizionalmente chiamato "coordinamento") e del ruolo che "Whitehall"¹⁹ deve assumere in questa direzione. Siamo tuttavia nell'area "tradizionale" dei problemi di riforma organizzativa della amministrazione pubblica.

Il rapporto raccomanda di agire in sei aree per migliorare la formulazione e la gestione di politiche e servizi "trasversali" fra le diverse strutture governative :

- una più forte leadership fra Ministri e alti funzionari pubblici per creare una cultura che sappia valutare le politiche e i servizi trasversalmente (*cross-cutting*), con sistemi di controllo e di ricognizione che sappiano rinforzare i voluti risultati;
- un miglioramento della formulazione e della attuazione di politiche di problemi e le questioni trasversali, dando maggiore enfasi agli interessi e alle opinioni di coloro che usano e forniscono servizi fuori al di fuori del governo centrale;
- equipaggiare i funzionari pubblici con le competenze e le qualificazioni necessarie per affrontare i problemi e le questioni trasversali;
- usare bilanci flessibili per promuovere il lavoro trasversale, fra cui utilizzare più bilanci e raccolta di risorse trasversali.
- utilizzare un controllo (*audit*) e uno esame minuzioso (*scrutiny*) esterno per rafforzare il lavoro trasversale e incoraggiare una assennata assunzione di rischio;
- usare il Centro (No10 di Downing Street, l'ufficio di Gabinetto e la Tesoreria) per dirigere la guida verso più efficaci approcci trasversali ovunque si mostrano necessari. Il Centro dovrebbe avere – secondo il rapporto - il ruolo critico di assicurare la creazione di un quadro strategico nel quale il lavoro trasversale può fiorire, sostenendo i dipartimenti nel promuovere azioni trasversali e intervenendo direttamente solo come ultimo ricorso.

Insomma, il messaggio centrale di questo rapporto è che non basta rimuovere delle barriere al lavoro trasversale e che c'è più bisogno che le iniziative politiche trasversali abbiano il loro proprio corso contro il perseguimento di obiettivi puramente dipartimentali.

Per il rapporto non c'è una risposta semplice o standard. La soluzione in ogni caso particolare va modellata e basata con l'analisi particolare dei problemi di ciascun caso. Le soluzioni possono includere *Accordi di servizio trasversale – Public Services Agreements (PSAs)*, peraltro già introdotti nel quadro del programma *Next Steps*. E cambiamenti nella ingegneria del Bilancio. Nel Rapporto sono descritti – è questa è la parte più interessante del Rapporto - un certo numero di impostazioni alternative .

I *PSAs* diventano lo strumento più importante per la programmazione delle attività e verranno poi, come vedremo, molto utilizzati da parte della Tesoreria –

già precedentemente utilizzati per orientare la procedure di decisione connesse alla formazione del Bilancio.

Il punto critico è creare il giusto ambiente nel quale queste evoluzioni possano aver luogo. E la chiave di tutto questo sono i segnali che i Ministri possono dare ai funzionari pubblici circa le priorità che essi vogliono dare agli approcci trasversali.

Il rapporto motiva assai bene le ragioni per il lavoro *trasversale*. Con la lettura del rapporto tuttavia viene da osservare che quel problema è risaputo ovunque e da molto tempo sottolineato in ogni discorso di riforma della pubblica amministrazione. Ma che è un tema la cui analisi – se rimane di questo tipo e di questo tenore - lascia ben poco spazio a conclusioni veramente *operative*.

Anche qui si ha l'impressione che nel Rapporto in questione si ripeta l'errore di pensare che ottenendo maggiori pratiche trans-settoriali, trans-dipartimentali, cioè "trasversali", si sia conseguito un obiettivo di efficacia *per sé*. Ma non è così. Il lavoro trasversale è uno strumento, come molti altri, che non può non essere risolto che con aderenza ai singoli "casi" (e questo, peraltro, lo riconosce lo stesso Rapporto). E questi "casi" sono segnati dagli *obiettivi* di ogni singola attività che dovrebbe essere sottoposta ad un autentico *processo di programmazione*. Ma dove si parla nel rapporto del processo di programmazione?

Nel Rapporto si trascura che è nello studio degli obiettivi, e del loro perseguimento strategico (cioè vincolato ai mezzi e alle modalità a disposizione) che si scopre quale è il miglior modo di realizzare pratiche trasversali, contrattuali, consultative o quant'altro. Nessuna di queste modalità ha delle virtù per se stesse, per mandare a buon fine il perseguimento degli obiettivi.

Secondo il metodo della *programmazione strategica*, - che nel rapporto è purtroppo assente - è nel processo stesso di programmazione che si identificano (insieme agli obiettivi che si affrontano) anche gli *strumenti* tra cui sono anche le modalità di coordinamento amministrativo, di cooperazione fra enti interessati e competenti, *in funzione degli obiettivi*. Perché è nella determinazione degli obiettivi che emergono le azioni, ma anche *chi le fa, chi le può fare, e il modo migliore per farle*.

Insomma, è nel processo di programmazione nel suo insieme che deve essere considerata e validata ogni forma di "moderna" amministrazione, "mirata al risultato". La "nuova" o "moderna amministrazione" non è tale perché è... *nuova* o *moderna* (pleonasma insopportabile) o perché adotta *sistemi* nuovi (per esempio le agognate "semplificazioni") o l'adozione più intensa di agognati strumenti elettronici. Essa si distingue dal fatto che ogni ragionamento che si fa, ogni azione che si progetta è rigorosamente imperniata sul risultato che si ricerca. Senza partire da questo che è il *sostantivo* (di cui tutto il resto è aggettivo, o avverbio, o verbo, o prenome) le migliori "semplificazioni", le più estese automazioni, le migliori strumentazioni, le più raffinate metodologie (anche quella della programmazione strategica) rischiano di essere solo degli *enormi sprechi* di energie, di mezzi, di capitali, di attenzione, di lavoro e di speranze.

La vera novità della "modernizzazione" della amministrazione pubblica è che si è fatto largo anche in essa – quanto è già presente nella amministrazione delle

imprese private – che *le forme operative vengono modellate in funzione dei risultati da ottenere*.

E spesso questi risultati vanno perseguiti non con “riforme” dei modi procedurali astratti (semplificazione, esternalizzazione, coordinamento, contrattualizzazioni, perfino informatizzazioni, come strumenti di modernizzazione astratta) ma con la *misurazione e il controllo dei risultati*, cioè con quella che chiameremo la *programmazione strategica*.

Ed è su questo schema logico che si deve orientare la riforma delle strutture e delle procedure esistenti.

Se si insiste troppo sul bisogno di coordinamento, senza parlare della programmazione, sembra che si possa fare coordinamento senza programmazione, un coordinamento fine a sé stesso. Ed è l’errore che è prevalso, nelle sbandierate riforme della PA e dei servizi pubblici finora ripetutamente fallite: per cui si sono proposte riforme istituzionali, di ministeri, di dipartimenti, accorpamenti, scorporazioni, nuovi organigrammi, *prima di mettere in piedi un vero sistema di programmazione*.

E’ all’interno di tale sistema (ciclico ma definito nelle procedure circolari) che sono già inclusi i modi di definizione degli obiettivi, anch’essi ricorrenti, del Governo, e le forme di attuazione dei programmi nell’ambito della articolazione di una ampia, discussa e definita struttura di programma, da cui dipende la identificazione caso per caso degli organi che se ne assumono l’attuazione con il coordinamento necessario. Parlando troppo del coordinamento e delle riforme amministrative in se stesse, in breve, è come mettere il carro davanti ai cavalli. E non ci si può meravigliare perché il carro, anche con i suoi attrezzati meccanismi, sta sempre fermo. Perché il carro deve seguire i cavalli, e i cavalli vanno scelti anche in funzione della destinazione del viaggio.

Vi è un altro interessante documento di discussione del PIU da segnalare - a firma di Geoff Mulgan e Andrea Lee, che si concentra molto opportunamente sul problema di *migliorare la prestazione e la progettazione dei programmi di attività* (n.4 dell’elenco in appendice dei documenti consultati). Si introduce qui il concetto di *policy delivery*, cioè di prestazione erogata, di servizio eseguito (*delivery*), di un intervento pubblico programmato (*policy*).²⁰ Ebbene alla lettura di questo documento che imposta l’inizio di una certa strada da percorrere, sarebbe stato molto opportuno che la *Strategy Unit* avesse continuato a lavorare e a suggerire le ulteriori modalità per programmare le prestazioni e le performance con gli strumenti adatti (*la programmazione strategica*) e a richiedere un *controllo e valutazione* permanente sia della validità delle politiche e dei programmi di prestazione che della efficacia dei mezzi, materiali e finanziari, messi a disposizione per realizzarle.

Un altro Rapporto interessante e forse più significativo del PIU, “*Strengthening leadership in the public sector*” (n.5 dell’elenco in appendice) si occupa specificamente e in modo approfondito di modi, mezzi e strategie per sviluppare la *leadership* nel settore governativo e nel pubblico impiego, con convincenti ed stimolanti aperture di mente.

Tuttavia, nella maggior parte dei lavori del *PIU*, - come anche della *Strategy Unit* che gli subentrerà come centrale di studi, di analisi politica e di idee del

Gabinetto, - non si elaborano procedure di intervento, né un indirizzo tecnico omogeneo in materia di organizzazione dei programmi, e di misurazione, monitoraggio e valutazione dei risultati. Si ha l'impressione di rimanere nell'ambito di interessanti analisi politologiche, ricche anche di suggerimenti, ma scarsamente orientate alla implementazione e all'operatività²¹. Insomma si è ancora lontani da una vera visione programmatica ed operativa, come invece sembra si sia sostanzialmente e sistematicamente introdotta nelle esperienze americana del GPRA e francese della LOLF – anche oltre le “parole” che anche cola, tuttavia, non sono mancate.

2.4. La “Unità per la Strategia”

Nel 2002 il Gabinetto Blair ha convertito il PIU (*Unità per l'efficienza e l'innovazione*) in una “Unità per la Strategia” (*Strategy Unit*)²².

La sua attività non è stata mai ben definita, (almeno a giudicare sulla base dei suoi rapporti), che danno l'impressione di rispondere ad esigenze emergenti e occasionali, data anche la grande varietà di partecipanti e consulenti che vengono coinvolti nella loro non molto esplicita natura.²³ Ne emerge prepotentemente la funzione di un *think-tank*, ad uso diretto del Primo ministro e del suo ruolo di guida dell'insieme delle attività del Governo.

(Una idea della complessa massa di studi e riflessioni che nel corso degli anni recenti - dal 2003 al 2007 - sono stati elaborati sotto l'insegna della *Strategy Unit* è nel **Doc. n.6**, della lista di documenti specifici in appendice, che raccoglie recenti informazioni sulle funzioni della stessa, ma anche una esauriente lista (in alfabetico) dei suoi progetti, aree di lavoro e seminari).

In un interessante Rapporto di discussione della *Strategy Unit* (prodotto agli inizi della nuova rinnovata struttura (nel 2003, a firma di Geoff Mulgan e David Albury, che sono stati dirigenti della stessa)) (**Doc.n. 7**), dal titolo “*Innovazione nel settore pubblico*” si affrontava tuttavia esplicitamente il problema di saldare la formulazione strategica degli obiettivi con l'attuazione degli stessi attraverso il poderoso e complicato apparato della pubblica amministrazione. In quel rapporto, - al termine della elencazione degli approcci, degli strumenti e dei meccanismi che venivano suggeriti nel Rapporto stesso, - si sosteneva che “molti di quegli approcci, strumenti e meccanismi si possono applicare senza cambiamenti di scelte politiche o legislative”, e che “tuttavia, per incoraggiare (*foster*) più elevati livelli di innovazione riuscita e radicale sarebbero necessari mutamenti più sistematici” così elencati:

- piuttosto che essere l'autore delle innovazioni, il Governo può meglio considerarsi come il responsabile di un ambiente o di condizioni in cui le innovazioni possono aver luogo nel settore pubblico, compreso l'incoraggiamento della diffusione laterale di innovazione riuscita;
- ridurre radicalmente il numero di traguardi imposti, e di requisiti di pianificazione e di monitoraggio;

- allineando i flussi di finanziamento con i miglioramenti nella performance e con i risultati da incentivare, e creare ritorni più visibili per gli investimenti nell'innovazione.

Sembra dunque che per gli autori del Rapporto in esame la soluzione sia quella di un "governo" che si ritiri dalla responsabilità di essere l'innovatore del "settore pubblico" (quasi che governo e settore pubblico non fossero la stessa cosa). Certo, aumentando la responsabilità degli stessi innovatori e programmatori del miglioramento, si dovrebbe all'interno del settore pubblico ottenere una moltiplicazione di effetti che spesso non si ottengono con un sistema di mandati gerarchizzati. Ma non bisogna neppure sottovalutare l'effetto negativo paralizzante che iniziative scoordinate e anarchiche hanno sul successo delle iniziative e dei miglioramenti. Né bisogna trascurare l'effetto positivo che la libertà di azione ha quando essa si inquadra secondo regole prestabilite e binari comunemente elaborati ed accettati.

Nel "Rapporto di discussione" che stiamo commentando, sembra si concludesse, dunque, teorizzando una strada apparentemente diversa da quella che si è imboccata in USA e in Francia. In questo rapporto si avvertono forse le "cause ideologiche" di una *mancata ben coordinata iniziativa governativa che saldasse la determinazione degli obiettivi e l'implementazione dei programmi*, che sembra caratterizzare invece l'esperienza britannica recente in materia.

La delusione è ancora maggiore con la lettura di un altro "documento di discussione" sul *L'approccio britannico alla riforma dei servizi pubblici* che la *Strategy Unit* ha predisposto, in occasione di una Conferenza promossa dalla *National School of Government* nel giugno del 2006. (**Doc. n 8**, della lista in appendice). Si tratta di un documento molto importante che merita di essere esaminato accuratamente.

2.5. La "Revisione delle politiche"

Questa impressione viene ulteriormente confermata anche dalla analisi e valutazione della migliore, e più recente, iniziativa intrapresa dal Gabinetto del Primo ministro dall'ottobre del 2006 alla primavera del 2007 e che va sotto il nome di *Policy Review* ("Revisione delle politiche").

Si tratta del più organico insieme di riflessioni e documenti elaborati all'interno del Governo britannico, in collaborazione con altri organi dello stesso e ampie rappresentanze della società civile, mirato alla elaborazione di un più sistematico ripensamento delle linee strategiche del Governo nel compimento di un decennio di vita e nella prospettiva di un altro decennio di sviluppo. La *Policy Review* fu annunciata da Tony Blair in Ottobre 2006. Essa partì con la costituzione di *6 Gruppi di lavoro* per esaminare "le sfide politiche che la comunità britannica dovrà affrontare nel lungo periodo (dieci anni e oltre) in sei punti cruciali della vita nazionale".

Tali punti sono:

- 1) il *dinamismo economico*

- 2) *il ruolo dello Stato*;
- 3) *i servizi pubblici*;
- 4) *la sicurezza, il crimine e la giustizia*;
- 5) *l'energia e l'ambiente*;
- 6) *i rapporti della Gran Bretagna con il resto del mondo*.

I Gruppi di lavoro hanno avuto un Presidente nominato dal Primo Ministro e sono stati composti tutti da membri del Gabinetto. La tela del lavoro messo a fuoco sul dinamismo economico fu guidata dal Gabinetto, nel suo insieme, con il “Comitato per gli affari economici, la produttività e la competitività” (EAPC)²⁴ seguendo un lavoro più dettagliato. Ogni Gruppo di lavoro ha guardato alle tendenze di lungo periodo di probabile impatto sulla sua area di politica formulando soluzioni per le nuove sfide identificate.²⁵ La *Policy Review* ha avuto anche il suo momento di discussione pubblica: si sono avuti 5 *forum* di cittadini che hanno dato a un gruppo rappresentativo di cittadini (selezionati su base campionaria) la opportunità di contribuire direttamente al dibattito soprattutto sul futuro dei servizi pubblici.(e si concluse con un *summit* a Downing Street 10, con 57 cittadini del campione, e un certo numero di membri del Governo).

Nei **Doc. 9, 10 11, e 12**, della lista di doc. in appendice sono stati selezionati i documenti più importanti che hanno marcato i progressi di lavoro della “*Policy review*” in seno al Cabinet Office del Primo Ministro²⁶. Ciascuno dei Gruppi di lavoro ha esaminato con cura il campo di sua competenza sotto quattro aspetti (vedi **Doc.n. 10**).²⁷

1. *progressi e risultati* avuti dal 1997 (data di cambiamento dell'attuale Governo laburista);
2. *le tendenze e le sfide* da prevedere per i prossimi dieci anni;
3. *le risposte date da altri paesi a tali sfide*;
4. *le questioni chiave* poste per la Gran Bretagna.

Nel **Doc. n. 13** sono invece raccolti in un unico fascicolo i 6 Rapporti finali della *Policy Review* predisposti nei tempi previsti, intorno alla primavera del 2007, come conclusioni dell'intero processo di lavoro. Essi sono stati pubblicati tutti con il titolo comune di *Building on Progress* (Costruzione in progress), e sono:

1. *Public Services* (March 2007).
2. *Security, crime and justice* (March 2007)
3. *Britain in the World* (April 2007)
4. *The role of the state* (May 2007
5. *Energy and environment* (June 2007)
6. *Families* (May 2007)²⁸

I Rapporti, come si è detto, esprimono tutti un esame dei problemi sotto i quattro punti di vista sopra indicati. Naturalmente ciascun rapporto sviluppa tematiche sue proprie e segue anche un percorso proprio legato a tali tematiche. Ma ciascun Rapporto esprime alla fine, nel capitolo giustamente denominato *Next*

Steps, (I prossimi passi), in pochi punti, gli indirizzi e gli obiettivi di una ulteriore programma politico del Governo. Come molto seccamente si esprime uno dei rapporti, “*dopo 10 anni al potere, si è avuta la opportunità di riflettere su ciò che ha funzionato e su ciò che non ha funzionato; su ciò che dovrebbe essere intensificato, e sulle nuove direzioni che devono essere perseguite*”.

L’approccio di *policy review* è il primo adottato al livello dell’intera compagine governativa, e il Governo britannico – su questo punto – ha sviluppato, almeno nelle intenzioni, una serie di riflessioni molto interessanti per la elaborazione di insieme delle “priorità strategiche” che dovrebbero orientare le future scelte politico-operative del Governo inglese. Il livello di elaborazione unitaria e organica, svolta al livello della massima autorità governativa del paese (Primo Ministro) è molto elevato fra quelli che si registrano nei paesi più avanzati (anche rispetto agli stessi Usa e Francia, impegnati seriamente nella riforma del “metodo di governare”).

Il livello di elaborazione unitaria e organica delle politiche complessive è elevato perché è supportato da considerazioni di insieme, che si cerca di derivare da analisi abbastanza approfondite della situazione inglese nel mondo e nel momento di cambiamento totale della società contemporanea. Il confronto con gli altri paesi è permanente e svolto ad un ritmo intensivo. Il carattere di novità e di originalità proviene dal fatto che è eseguito dallo stesso ufficio del Primo Ministro (anche se è ripetutamente avvertito che non si tratta di un “*statement of policy*”), e non da organismi pubblici di studio. Questo rende i documenti della *Policy review* direttamente finalizzati alla elaborazione coordinata del Governo delle priorità e degli indirizzi politici; una elaborazione che è, in ogni modo, il primo passo essenziale (ma non sufficiente) di qualsiasi processo di programmazione strategica a scala nazionale.

Non si può dire che tale passo non sia presente anche in altri paesi. Anzi direi che è, in un modo o nell’altro, presente in tutti i paesi. Ma mentre altrove si tratta di indirizzi “programmatici” che hanno tanto l’aria di ottimi megafoni di idee correnti e ripetute, aventi più il carattere di imbonimento politico e di valutazioni, con classico stampo “ideologico”, qui tali indirizzi vengono espressi da un paziente lavoro di analisi e di dibattito e le valutazioni si basano su solidi riferimenti di fatto, su dati di verifica e controllo delle evidenze, su indicatori di sviluppo reali e convincenti.

Insomma questa elaborazione, anzi ri-elaborazione, complessiva delle politiche, è stata basata su un lavoro degno di essere definito abbastanza “programmatico”. E neppure in USA e in Francia – paesi che abbiamo preso a riferimento di una innovazione radicale mirata a introdurre la programmazione strategica alla scala dell’intero paese – si è prodotto a livello di centro di governo un lavoro di questo tipo.

Il modo con cui da questo processo di analisi si è cercato di ottenere più facilmente l’emergenza delle questioni prioritarie (in ciascuno dei temi studiati) su cui porre l’attenzione della politica e del governo di un paese, è quindi eccellente ed esemplare. Ed è altresì da imitare, nei limiti del possibile, giacché non risulta – ripeto - che ve ne siano uguali, nei principali paesi occidentali.

Dalla lettura dei documenti finali (i sei rapporti indicati qui sopra del **Doc. n. 13**) si trae poche conclusioni su come riformare il meccanismo stesso della implementazione delle scelte politiche che la *policy review* rappresenta. E su questo argomento svolgerò anche qui delle considerazioni connesse e ispirate alla filosofia e alla pratica della programmazione strategica.

Per *policy review*, anche dall'iniziativa stessa inglese del Gabinetto traspare qui e là – abbiamo visto – che si intende un periodico aggiornamento degli obiettivi politici ed una valutazione dei possibili *risultati* ottenibili con date risorse e strumenti a disposizione, e conseguente scelta delle priorità²⁹. E' indubbio che ogni miglioramento della efficienza passa per l'esame di quanto i programmi pubblici riescano a conseguire gli obiettivi strategici del Governo, visti nel loro insieme, nelle loro sinergie ma anche nelle loro conflittualità e contraddittorietà.

Tuttavia il problema odierno più diffuso nell'epoca contemporanea, in tutti i paesi avanzati, è quello della "efficacia" della "politica", quali che siano le scelte e i contenuti sostantivi di tale politica. Si tratta infatti non solo di intensificare la visione finalistica e sostantiva dell'azione politica, e di aggiornarla, modificandola all'occorrenza, come si è sempre fatto. Si tratta anche di fare un passo più *realistico* (che è sempre mancato nella vita politica tradizionale e che è veramente il fatto "innovativo" che oggi si cerca di introdurre): *quello di rendere finalmente "efficace" la politica, di sottrarla dal dominio della casualità, degli aggiustamenti "spontanei" e della contingenza senza direzione e destinazione.*

Si tratta di sottoporre la politica ad un processo di controllo strategico di realizzazione, di attuazione, di implementazione, compresi tutti i suoi momenti di *defaillance*, di errore, di ripensamento, di "revisione" nel tempo. Si tratta insomma di evitare di impostare i discorsi della politica senza la prova e/o la testimonianza della loro fattibilità. Fin qui sono tutti d'accordo, mi sembra.

Dunque, ciò che oggi si chiede alla politica e ai suoi strumenti (la pubblica amministrazione) è di "chiudere" il cerchio del processo di programmazione. Si chiede di saper accompagnare, e in certo modo condizionare, quel primo passo di definizione³⁰ degli obiettivi e delle scelte, con una contemporanea progettazione dei singoli programmi e progetti che derivano da quelle scelte, per riproporle poi alla luce dei vincoli (in termini di risorse e mezzi a disposizione). Questo è quello che oggi dovrebbe venire ad essere considerato un vero "rinnovamento" della politica e gestione degli affari pubblici, divenuta oggi quantitativamente così importante nella vita di tutti i popoli e di tutte le comunità nazionali più avanzate.

E non sembra, insomma, che la *Policy review*, e i suoi documenti (sia pure intesi come semplici documenti "di discussione"), diano l'impressione di costituire effettivamente la premessa, o prima fase, di un autentico corretto processo di programmazione

L'analisi di *policy review* se rimane alla visione finalistica, senza la verifica attuativa (sia pure in senso sperimentale) diventa parziale e monca. E come un ponte la cui costruzione si interrompe a mezz'aria. Ma (per continuare nella metafora del ponte), la sua capacità di reggere la sua completa costruzione sta nella sua progettazione, nei calcoli di strutturazione e di fattibilità. Senza la sua completa attuazione il ponte viene a mancare del suo supporto naturale ed è

destinato a crollare. E crolla anche la sua prima parte, quella che non merita più di essere chiamata veramente “progettuale”, ma solo... onirica.

Se invece si completa, modificandosi in permanenza verifica di fattibilità, inclusa fin dalla sua analisi progettuale, allora quella prima definizione di obiettivi (degni di essere chiamati strategici, e non solo sogni o chiacchiere) si identifica, (sia pure con parole dissimili ma equivalenti) ad una vera “policy”, nel quadro di ciò che altri – come chi scrive - preferiscono chiamare l’*intero processo (ciclico) delle programmazione strategica*.

L’approccio di *policy review* - che sulla base dei documenti correnti, appare introdotto dalla *Strategy Unit* del Primo Ministro (e solo in recentissimi anni: dal 2006) - non sembra, purtroppo, mirare ad un sistematico processo di programmazione.

Né sembra organicamente collegarsi in qualche modo a quel processo di *spending review*, che nel frattempo (e da molto tempo) era stato avviato in sede di Tesoreria, per dare maggiore sistematicità e maggiore “strategia” alla spesa pubblica e al Bilancio annuale e pluriennale. (come vedremo meglio tra poco, nella **Sez. 3**). Questo collegamento organico, questa visione unica del processo, avrebbe probabilmente reso più autorevoli e nello stesso tempo più credibile e fattibile la *policy review*.

In parole più semplici, non sembra che tra la *policy review* e la *spending review* si sia creato un *processo organico unitario* (un “ponte”) di gestione politica ed amministrativa; e che si sia realizzato nel suo insieme un percorso di realizzazione, di attuazione, di “implementazione” dei piani che meriti di essere chiamato *programmazione*.

E questo è tutto il difetto che, come osservatore esterno, rilevo nell’esperienza inglese di riforma del management pubblico, soprattutto nella azione essenziale ed inevitabile del Gabinetto del Primo Ministro e di quella *Strategy Unit*, che ne avrebbe dovuto costituire l’ispirazione.³¹

E, in generale, si rimane fortemente impressionati per il ruolo di questa Ufficio posto al servizio del Governo, al più alto livello di responsabilità dello stesso cioè il capo del governo, e con la flessibilità necessaria per la natura degli argomenti da trattare e degli studi da portare a termine nelle più diverse circostanze. Un esempio che non ha uguali – a mia conoscenza – nei più importanti paesi avanzati occidentali.

2.5. L’“Ufficio per la riforma dei servizi pubblici” (OPSR)

Nell’estate del 2001 fu istituito, dal Governo inglese, anche l’*Office of Public Services Reform* (OPSR)

C’è da domandarsi: la svolta di quello che era chiamato il NPM, la svolta verso l’introduzione generale della gestione basata sulla *performance e il risultato*, cioè in pratica l’introduzione della *programmazione strategica a tutti i livelli operativi della pubblica amministrazione*, non sarebbe stato legittimo attenderla da quest’altro organismo del *PM Cabinet Office*, messo in opera già

nel 2001 e cioè – ripetiamo - .l” *Office of Public Services Reform* – OPSR) [Ufficio del Primo Ministro per la Riforma dei Servizi Pubblici]?

L”OPSR infatti fu 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].

In effetti, il primo Rapporto di tale nuovo ente (del marzo 2002), di 28 pagine, dal titolo, *Reforming our public services: principles to practice*, (incluso fra i documenti vari, **Doc.n. 15**, della lista specifica in appendice) faceva pensare che si impostasse le linee di fondo di tale riforma, nel senso della programmazione strategica. E invece si tratta ancora di 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 amministrative, 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 santificati 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 da decine di governi, in documenti politici generici della “*National Performance Review*” americana, (oggi defunta e seppellita da ben altra operatività a livello federale che si chiamano *Programmi strategici*, entrati in orbita pluriennale, e di *Bilanci di performance* annuali, e di valutazione dei risultati annuale, che hanno ormai totalmente capovolto i modi di formazione delle scelte politiche e dei bilanci). Parole santificate inoltre – come abbiamo visto - dagli stessi documenti britannici precedenti alla creazione di questo OPSR, (il *Next Steps Program* e i primi documenti della *Performance and Innovation Unit* PIU, che dal punto di vista operativo erano andati assai più avanti in tutte le direzioni citate, anche se con pochi risultati, e che non vengono neppure menzionati nel documento in esame).

L”OPSR, successivamente a questo documento, non appare che abbia battuto in nessuna parte delle sue attività la strada delle riforme per la *misurazione dei risultati*. Tuttavia dai documenti archiviati nel sito in internet si apprende che ha battuto molte altre strade importanti e ha svolto intense relazioni per la introduzione di “*buone pratiche*” nei servizi pubblici. Gli apostoli della “Riforma” sono molti, e si danno un po” sui piedi l”un l”altro.

Data l”importanza dell”organismo, - che ha assicurato, dal 2002 ad oggi, una costante intensa attività per la riforma dei servizi pubblici in seno al Gabinetto del Primo Ministro, anche se non orientato a ciò che è l”oggetto del nostro interesse - e cioè i metodi di organizzazione della misurazione e del controllo dei risultati ovvero la programmazione strategica - ho creduto di raccogliere dal sito web dell”OPSR una panoramica informativa di tutte le sue attività (vedi **Doc.n 14**) e un campione di documenti vari concernenti le sue molteplici attività (**Doc.n. 15**).

Così vediamo –per esempio, che esso:

- ha commissionato indagini e sondaggi sull”opinione dei cittadini, e degli utenti, misurandone la soddisfazione;
- ha sollecitato il *benchmarking*, promovendo una serie di siti informativi sulle operazioni possibili;
- ha indagando sulla “soddisfazione” dei cittadini ed utenti, coordinando molte iniziative fra l”amministrazione centrale e quelle locali;

- ha svolto una sorta di assistenza tecnica sia agli utenti che ai cittadini mettendoli in condizioni di conoscere meglio le opportunità tecniche a loro vantaggio;
- e ha costituito, in tal modo, una base conoscitiva importante per la elaborazione di una *policy* nella direzione di numerose “riforme” da attuare, vicine all’interesse espresso dai cittadini.

L’OPSR sembra dunque avere il ruolo di svolgere una sorta di ruolo di l’ufficio delle “Relazioni Pubbliche” della riforme.

Ha gestito tutte le questioni insorgenti sulle “buone pratiche” indicando i settori di innovazione, suggerendo esempi, e facendo una sorta di assistenza tecnica sia agli utenti che ai diversi operatori della pubblica amministrazione, centrale e soprattutto locale, per miglioramenti da apportare, diritti da soddisfare, standard di qualità da definire.

E così è diventato una rete di informazioni sulle gestioni di tutte le amministrazioni pubbliche; un grande segreteria tuttotfare, a disposizione del Gabinetto, per stabilire buoni contatti con sindacati, centri di interesse, associazioni di utenti e consumatori e singoli utenti.

Questa buona base di relazione dell’OPSR ha servito indubbiamente per la discussione in seno al Gabinetto dei problemi cruciali della politica di riforma dei servizi pubblici. Sarà indubbiamente servito alla formulazione degli indirizzi espressi nell’importante documento della *Strategy Unit* sull’approccio a tale riforma, che è stato già menzionato e commentato (**Doc.n. 13**). Sarà sicuramente stata una base di riflessione e di documentazione preziosa per il lavoro successivo che il Gruppo di lavoro della *Policy review* ha svolto proprio sul tema dei servizi pubblici, e che ha trovato una conclusione nel rapporto finale sull’argomento stesso che ha trovato posto fra i sei rapporti conclusivi della *Policy Review* (raccolti nel **Doc. N.15**).

Ma da nessuna parte della impressionante attività dell’OPSR vi è traccia diretta o indiretta di una spinta né teorica né pratica, né metodologica né sperimentale, verso la concreta applicazione di metodi di controllo, verifica, monitoraggio delle *performance*, come essenziale modo di migliorare, anzi di “riformare” i servizi pubblici stessi.

2.6. Una breve valutazione di insieme delle iniziative a livello di Gabinetto

L’assenza non solo di gestione, ma anche di “attenzione” ai problemi di performance, e del suo controllo, non è solo presente nell’OPSR, l’ente deputato a occuparsi di “riforme” nel modo di gestire i servizi pubblici, ma anche nell’insieme delle altre attività (che abbiamo già esaminato) del Gabinetto del Primo Ministro del Governo britannico, che dovrebbe essere l’ente di coordinamento e di controllo di *tutte* le attività della amministrazione pubblica britannica.

Abbiamo visto infatti che gli altri servizi di tipo “strategico”, hanno inteso finora prevalentemente con questa parola solo la “visione” *sostantiva* delle attività pubbliche, con scarsa attenzione al controllo della loro efficienza. In parole

semplici, nel concetto di *strategia* ha finora – naturalmente - prevalso la visione del “*che cosa*” dovesse perseguire l’azione pubblica generale, quella degli organi governativi nel loro insieme (magari con il concorso della società civile organizzata) per raggiungere “*quale*” stato di benessere o di soddisfazione. E poco spazio ha avuto invece la visione e l’indicazione di “*come*” e da “*chi*” quella azione dovesse essere perseguita, con *quali* risultati possibili, con quali *mezzi*, e a quali *vincoli o condizioni*. Né di come si dovesse esercitare un controllo e una valutazione generale – a livello dell’intera compagine del servizio pubblico, - se e quando gli obiettivi di quella azione, con tutte le risorse impiegate per perseguirli e raggiungerli, siano effettivamente raggiunti.

Ciò che significa che ha avuto poco spazio, ancora, nelle attività del Gabinetto l’introduzione di un *sistema generale di controllo e valutazione dell’efficacia e dell’efficienza di quella azione pubblica*.

Controllo e valutazione che si chiamano ugualmente “strategici” (perché riferiti proprio agli obiettivi sostantivi della strategia). Controllo e valutazione che non possono solo esercitarsi alla scala di ogni singola azione o di ogni singolo obiettivo, ma occorre che sia impostata con criteri omogenei e confrontabili validi *per tutta l’azione pubblica in generale*, la quale – avendo come base le stesse risorse e le stesse limitazioni – deve avere anche un punto, una sede, una procedura, in cui il *trade-off* fra quelle risorse viene fatto in condizioni ragionevoli e soddisfacenti, e non solo estemporanee e casuali (con tutto il rispetto possibile della casualità, delle emergenze imprevedute ed imprevedibili, come ci si comporta usualmente anche nella vita quotidiana di ogni persona, che non ignora la casualità ma cerca in ogni modo di evitarla).

Un’altra considerazione sulla documentazione relativa alle attività programmatiche del Gabinetto esaminate (considerazione meno importante ma tuttavia indicazione di una attitudine non efficiente di gestione pubblica, e ciò nonostante assolutamente diffusa nella vita politica di tutti i paesi) è la constatazione che la sequenza di iniziative e di documenti programmatici si è svolta sempre senza alcun riferimento al lavoro (riuscito o no, ancora valido oppure no) percorso sugli stessi argomenti o gli stessi soggetti, sia nella stessa istituzione da cui nasce il documento, sia da altre. E ciò avviene non solo fra Gabinetto di Governi che si sono avvicinati, ma all’interno dello stesso Gabinetto, in fasi successive di lavoro. Ciò non ci permette di conoscere la vera opinione degli autori istituzionali di un Rapporto o di una nuova iniziativa sullo “stato dell’arte” fino a quel momento, su come la nuova iniziativa si pone rispetto alla situazione del contesto o sulle iniziative passate, e via discorrendo. E, (vantaggio non trascurabile!) ciò potrebbe influenzare la diminuzione sensibilmente delle duplicazioni, delle ripetizioni inutili, e la quantità di cose passate per nuove ma che nuove non sono.³² E potrebbe far capire meglio il percorso vero dei miglioramenti e dei cambiamenti reali, al di là delle affermazioni generali enfatiche e auto-referenziali cui tutti i documenti politici, purtroppo, si devono abbandonare.

La qualità oggettiva dei testi sembra tuttavia un po’ degradata. Di fronte alla letteratura della iniziativa *Next Steps* degli anni “90 (che qui abbiamo deliberatamente trascurato perché troppo antica e senza che rappresentasse niente

di meglio o di più avanzato di quella più recente di cui ci siamo occupati), si ha tuttavia l'impressione che essa fosse almeno più sobria e più aderente alle possibilità migliorative, più tecnicamente pertinente e competente, e soprattutto non meno ricca di soluzioni e proposte di quanto sia stata quella più recente. Sotto questo aspetto, il partire dal *Next Steps*, con più attenzione e analisi, avrebbe potuto costituire una occasione, per le iniziative "strategiche" del Gabinetto, di fare sicuramente qualche passo ulteriore più significativo in una più organica organizzazione generale della programmazione strategica a scala nazionale.

In definitiva, non sembra che si sia verificato alcun *passo nuovo* particolarmente significativo e *veramente operativo*, nel Gabinetto del Primo Ministro, nel decennio di Governo laburista succeduto alla *Next Steps*, passo che fosse mirato a dar seguito con atti pratici e concreti, alla introduzione sistematica in tutte le amministrazioni e in seno ai programmi pubblici e da parte delle singole istituzioni deputate a realizzarli e gestirli, alla programmazione orientata al "risultato".

Rimane dunque il dubbio che quel gradualismo che il Governo laburista dimostrò nei riguardi di alcuni suggerimenti della iniziativa *Next Steps* non fosse eccessivo. E che, forse, il sistema di approccio alla gestione dei programmi di attività, andava forse riformato *d'emblée*, con una nuova legge di insieme (come avvenuto in Usa e in Francia) e con qualche nuova radicale procedura, nell'arco completo, dalla loro riprogettazione al loro finanziamento di Bilancio.

3. La "Revisione della spesa" presso la Tesoreria di SM

3.1. Il ruolo storico della Tesoreria

Il luogo e l'ente in cui il Governo britannico si è occupato di più della *performance delle attività pubbliche*, e con esiti molto interessanti che meritano molta attenzione in questa nostra rassegna degli avanzamenti dei metodi di programmazione a scala governativa, è – come già detto all'inizio - la Tesoreria di Sua Maestà (*HM Treasury*, che corrisponde, come si sa, ai Ministeri del Tesoro di altri paesi).

Dal nostro punto di vista, il modo in cui la *HM Treasury* si è occupata dell'efficienza e, in parte, dell'efficacia, delle attività pubbliche governative, è quello che riguarda la *spesa* e non la attività per se stessa. D'altra parte questo è il compito istituzionale e tradizionale della Tesoreria e non era da attendersi che questo. E come in Francia³³, questo prevalente punto di vista, *la spesa*, ha fortemente condizionato anche il modo in cui si sono affrontate le questioni relative alla stessa riforma della programmazione, la quale *non è solo riforma della spesa, ovvero del modo di spendere*, ma anche (e soprattutto) *riforma di operare, di programmare, e di valutare l'efficienza e l'efficacia delle attività pubbliche*.

Tuttavia le profonde trasformazioni, di cui si è sentita sempre più la esigenza, nel modo di valutare la spesa pubblica e di modificarne le forme e le procedure di decisione politica, è stata anche la via perché si risalisse sempre più anche al

modo di impostare le attività e i programmi di cui quella spesa è il supporto e la destinazione.

Nella esperienza americana si è proceduto all'inverso. Il Congresso si è occupato in primo luogo di conoscere la efficacia, prima ancora che l'efficienza, delle attività e dei programmi. Ha voluto sapere se le attività in corso raggiungevano i loro obiettivi, e se, addirittura, quegli obiettivi fossero ancora validi. E per questo ha sentito il bisogno di *ripensare e ristrutturare daccapo* gli stessi programmi prima di vederne e deciderne gli effetti in termini di spesa.

I due percorsi, lungi dall'essere diversi e a portare su direzioni opposte, sono destinati ad essere convergenti, e a saldarsi nel processo comune e ciclico della programmazione strategica.

Nell'amministrazione federale americana la saldatura della fase di programmazione prevista dalla legge GPRA (1993) ha preso molti anni prima di saldarsi con la formazione del Bilancio. Il modo tradizionale di preparare il Bilancio resisteva al modo nuovo di accogliere un bilancio che raccogliesse i risultati del nuovo modo di programmare le attività e i loro risultati. La saldatura è avvenuta nel 2006 con il primo Bilancio del Presidente degli Stati Uniti composto con i *Bilanci di performance* di tutte le Agenzie componenti il Governo federale.³⁴

Così in Francia, partendo da una testa particolare e non generale (il Ministero del Bilancio) ma anche da una legge generale di riforma (la LOLF) del modo con cui classificare le funzioni secondo "missioni, programmi, e azioni" si è cercato di capire meglio le destinazioni, ma - ove possibile - le performance, i risultati, della spesa pubblica.

Ma le performance e i risultati non si migliorano se non si riparte a programmare mandati, bisogni e obiettivi *dal basso* per ciascun programma e ciascuna azione. Siamo sicuri che in Francia abbiamo questo processo di riprogettazione e di rivalutazione dei programmi - che dovrebbe essere peraltro necessariamente pluriennale? E" da confidare che questo avverrà, per forza di cose, ma ancora non si hanno nella documentazione relativa al processo del Bilancio, che viene dai programmi, la necessaria sufficiente prova con adeguati indicatori di risultato della efficienza vera e reale (e relativa efficienza, della spesa indicata).

Il Bilancio è già concepito dalla LOLF (2001) come *Bilancio di performance*. Quello del 2007 - dopo sei anni di preparazione e addestramento - è stato il *primo bilancio formulato "secondo la modalità LOLF"*, come affermano le autorità francesi. E" certamente un bilancio nominalmente di performance. Quando lo diventerà in modo sostanziale?

E per la Gran Bretagna ? A che punto siamo, rispetto al problema così come lo abbiamo qui posto, e ripetutamente indicato? Cioè dal punto di vista di una completa e ciclica programmazione strategica a scala dell'intera compagine pubblica nazionale?

3.2. Le "Spending Reviews".

Faremo un riesumazione dei fatti e dei documenti più rilevanti.

Nel 1998 il Governo laburista britannico elaborò ed emanò una *Comprehensive Spending Review* (CSR) [“Revisione generale della spesa”³⁵] con la quale furono esaminate sistematicamente le risorse allocate a ciascuna area di spesa pubblica in una prospettiva di tre anni; e “*per la prima volta furono decisi e pubblicati i richiesti miglioramenti e riforme di servizio in contropartita delle risorse assegnate ai programmi di spesa dei Ministeri*”.³⁶

La CSR viene comunemente considerata una “svolta” effettuata dal Governo britannico, di fatto dalla *HM Treasury*, nel lanciare una politica “programmatica”, in cui ciascuno dei vari Dipartimenti del Governo si impegnasse a realizzare dei definiti “traguardi”(targets) nel tempo, in contropartita (*in return*) dell’ammontare di moneta speso o da spendere, *in una prospettiva di tre anni*.

Questa iniziativa si inquadra ovviamente in un contesto di “principi” di gestione del Bilancio che, anche se non del tutto nuovi in Gran Bretagna, e abbastanza corrispondenti a quelli seguiti in ogni paese avanzato, meritano di essere qui brevemente descritti sulla base di documenti ufficiali britannici dell’iniziativa.³⁷

Infatti da questi documenti è asserito che con la CSR del 1998, fu stabilita “una classificazione differente del modo di spendere”, basata sulle “intenzioni di bilancio” (*budgeting purposes*); e, sempre in questi documenti, non mancano le dichiarazioni per dire che tale innovazione è stata adottata per assicurare sia, da un lato, finanze pubbliche più “sane”, sia, d’altro lato, un approccio alla spesa pubblica finalizzato al risultato (*outcome-focused approach*).

3.2.1. I “principi” della nuova politica della “spending review”.

I principi sui quali si è fondata la nuova politica furono:

- “coerenza con una visione a lungo termine, con prudente e trasparente regime per gestire le finanze pubbliche come un insieme”;
- “valutazione del successo, secondo risultati di scelta politica (*policy outcome*), piuttosto che secondo impiego di risorse (*resource input*)”;
- “forti incentivi ai dipartimenti, e ai loro partners di esecuzione di servizi (*service delivery partners*), a programmare (*plan*) per alcuni anni e a programmare in modo consono ad una esecuzione di servizi pubblici migliori, con più grande efficacia (*effectiveness*)”; e
- “un determinazione dei costi (*costing*) e gestione delle risorse di capitale (*capital assets*) appropriati a dare i giusti incentivi agli investimenti pubblici”.

Nel contempo il Governo stabilì una politica mirata a rispettare due ferme regole fiscali (peraltro abbastanza convenzionali da sempre e ovunque):

1. “la “Regola d’Oro” che stabilisce che, lungo un normale ciclo economico, il Governo prenda a prestito solo per investire e non per finanziare spese correnti;”
2. la “Regola dell’investimento sostenibile”, che stabilisce che il debito pubblico netto come proporzione del PIL debba essere mantenuto, lungo

l'intero ciclo economico, ad un livello prudente e stabile. A parità di altre condizioni di stabilità, il debito netto dovrebbe mantenersi al di sotto del 40% del PIL, lungo l'intero ciclo economico.

Il quadro di principi della spesa pubblica fu integrato dalla *HM Treasury* con due criteri operativi:

1. la spesa in base a "Limiti di spesa dipartimentali" (*Departmental Expenditure Limits*) (DEL), che è programmata e controllata sulla base di tre anni nella "Spending Review":
2. la "Spesa gestita annualmente" (*Annually Managed Expenditure*, (AME), che è una spesa che non può essere soggetta a ferme limitazioni pluriennali nello stesso modo del DEL. L'AME include le spese di sicurezza sociale, la spesa auto-finanziata delle autorità locali, gli interessi del debito, e i versamenti alle istituzioni europee.

Insieme, la DEL più l'AME si sommano nella "Spesa Totale Gestita" (*Total Managed Expenditure*) (TME), che costituisce una misura tratta dalla contabilità nazionale. Essa rappresenta la spesa, in conto corrente e in conto capitale, del settore pubblico. Settore costituito dal Governo centrale, dal Governo locale, e dalle Imprese pubbliche.

Il Bilancio che precede una "Spending Review" stabilisce un pacchetto generale di spesa pubblica che è coerente con le regole fiscali per tutto il periodo coperto dalla *Spending Review*.

3.2.2. *La Spending Review all'origine: come nasce il "Public Service Agreement" (PSA).*

La *Comprehensive Spending Review* (CSR) del 1998, è stata una "revisione generale" delle finalità e degli obiettivi dipartimentali, secondo una analisi a base zero (*zero-based analysis*) di ciascun programma di spesa per determinare il miglior modo di conseguire gli obiettivi del Governo. Il CSR-1998 assegnò risorse addizionali consistenti ad alcune priorità del Governo, in particolare educazione e sanità, per i tre anni dal 1999-2000 al 2001-2002.

Eseguire migliori servizi pubblici – è luogo comune che spesso si dimentica ma che non era dimenticato dal Governo inglese proponendo la CSR - non dipende da *quanti* soldi spende il Governo; ma anche da *come* li spende. Per questo la CSR del 1998 introdusse, come strumento di base della politica inaugurata un "Patto di Servizio Pubblico" (*Public Service Agreement*, PSA).

Il "Patto di servizio pubblico" è stato, e tuttora rimane, un documento predisposto da ogni Dipartimento e approvato dal Governo in base al quale ci si accorda su quali "traguardi di conseguimento" (*achievement targets*), in termini di miglioramenti dei servizi pubblici, ciascun Dipartimento responsabile si impegna a raggiungere nella esecuzione delle proprie attività. (del PSA ci occuperemo in dettaglio più sotto)

Il CSR del 1998 introdusse anche il quadro DEL/AME per il controllo della spesa pubblica e introdusse anche altri cambiamenti del quadro operativo finanziario precedente.

Costruendo sull'investimento e sulle riforme introdotte nel 1998, si ebbero successive "Spending review" nel 2000, nel 2002 e nel 2004, ciascuna con qualche nuova innovazione del sistema.³⁸

Secondo quanto dichiara l'*HM Treasury*, queste "Spending reviews" nel loro insieme hanno:

- fornito aumenti sensibili nelle risorse per le priorità del Governo, in particolare l'educazione e la sanità, e affrontato temi "trasversali" quali l'aumento della produttività; più estese opportunità; e la costruzione di comunità locali più forti e più sicure;
- reso il Governo capace di aumentare gli investimenti nei beni pubblici e raddrizzare l'eredità di un "sotto-investimento" dei passati decenni. Le "strategie di investimento dipartimentale" (*Departmental Investment Strategies*) sono state introdotte nella "Spending review" del 2000. Come risultato si è avuto un costante aumento degli investimenti netti nel settore pubblico da meno del 0,70 % del PIL nel 1997-98, al 2,25% del PIL nel 2005-2006., fornendo migliori infrastrutture in tutti i servizi pubblici.
- introdotto ulteriori perfezionamenti al quadro gestionale delle performance. I traguardi dei "Patti di servizio pubblico"(PSA) sono stati ridotti di numero nelle successive "spending review" da circa 300 a 110 per dare più peso alle più elevate priorità del Governo. I traguardi sono stati sempre più "centrati sui risultati" (*outcome focused*) per fornire ulteriori miglioramenti in aree-chiave delle erogazioni di servizio pubblico. Essi sono stati perfezionati anche in linea con le conclusioni della "Riforma basata sulla devoluzione del sistema decisionale" (*Devolving Decision Making Review*), allo scopo di fornire un quadro che incoraggiasse sempre più una più grande devoluzione e flessibilità locale. Sono state introdotte nella SP2002 delle "Note tecniche" che spiegavano come si misuravano le performance rispetto a ciascun traguardo PSA.

La dichiarazione fatta appartiene ad un periodo in cui le SP pur subendo sostanziali modificazioni ed aggiornamenti, erano piuttosto omogenee nell'impostazione. Si capisce che nell'esposizione storica cui ci riferiamo l'amministrazione che ha introdotto le SP (la Tesoreria) usasse un tono alquanto compiaciuto dei successi ottenuti. Se tuttavia si prende in considerazione che l'ultima operazione CSR introdotta, quella del 2007 con prospettiva del triennio 2009-2011 ha introdotto dei cambiamenti tali da rendere l'operazione quasi irriconoscibile, rispetto alle precedenti, c'è da domandarsi se potrebbe essere giustificato oggi lo stesso compiacimento.

3.3. La CSR del 2007 apre ad un secondo decennio.

Nel 2007 è stata infatti lanciata una seconda CSR “*per identificare ulteriori investimenti e riforme necessarie allo scopo di mettere in grado il Regno Unito di affrontare “le sfide globali del prossimo decennio”*”. Essa rappresenta una Revisione a lungo termine e fondamentale della spesa pubblica che coprirà il triennio 2008-2011. Essa però è stata concepita per marcare, a conclusione di un primo decennio di innovazione, la partenza per un nuovo decennio. Il lavoro per elaborarla è iniziato fin dal 2006; e la CSR è datata 2007.

Nel lavoro di preparazione ne è risultato, sempre secondo la *HM Treasury*:

- un giudizio su quello che gli aumenti costanti nella spesa e nelle riforme nella esecuzione di pubblici servizi è stato ottenuto dal primo andamento decennale di CSR. Tale giudizio è stato considerato la base per fissare i nuovi obiettivi nel decennio successivo;
- un esame delle tendenze e sfide a lungo termine – quali i mutamenti demografici e socio-economici, la globalizzazione, i mutamenti climatici e ambientali, l’insicurezza globale e i cambiamenti tecnologici - con un giudizio su come i servizi pubblici possono rispondere ad essi;
- e - allo scopo di liberare le risorse necessarie a contrastare queste sfide, e per continuare ad assicurare il massimo controvalore della spesa pubblica nel periodo della CSR - un sistema di “revisioni” a base zero delle spese di base dei Dipartimenti in modo da valutare la loro efficacia nel conseguire gli obiettivi a lungo termine del Governo;
- insieme a ulteriori sviluppi del programma di efficienza, costruito sulle aree “trasversali (*cross-cutting*)per ed estendere i progressi di efficienza correnti nella pianificazione della spesa dipartimentale”.

La CSR del 2007 offre anche la opportunità di continuare a perfezionare il quadro dei PSA “*in modo da guidare una effettiva esecuzione e il raggiungimento di ambiziosi standard nazionali*”.

Ma – come meglio si vedrà esaminando la evoluzione dei PSA – la CSR ha sostanzialmente riformato lo stesso concetto di PSA, la sua natura, i suoi tenuti. (vedi paragrafo 13).

4. I “Patti di servizio pubblico” (PSA) e i loro contenuti

4.1. I PSA e il loro contesto operativo

I PSA - introdotti, come già detto, nel CSR del 1998 - sono stati nel decennio passato dei documenti che definiscono, per ciascun dipartimento i *miglioramenti-chiave* che la comunità si attende dalla sua attività, *in contropartita (in return)* della quota finanziaria di spesa che gli è stata assegnata.

Ogni PSA fissava gli scopi e gli obiettivi di ciascun Dipartimento e insieme i “traguardi di performance”, inclusi gli indicatori per misurare l’“esecuzione delle operazioni e dei risultati.

Il PSA era appunto essenzialmente un patto fra il singolo Dipartimento e la Tesoreria, e la Tesoreria rimaneva quindi il centro di controllo e discussione dei PAS. Ma ovviamente essi assumevano anche il ruolo di (e venivano anche presentati come) patti fra il Governo e i contribuenti, gli utenti e i cittadini

I “Patti” (PSA), nel primitivo documento, avevano per così dire una prospettiva triennale. Nella prima CSR si prospettavano per il periodo dal 1999-2000 al 2001-2002, quindi per un triennio.

Ma già nel 2000, si produsse una seconda “*Spending Review*”(SR) che portò ad una revisione dei PSA³⁹ e spostò la prospettiva al triennio 2001-2004. Le successive *Spending Review* si sono avute, nel 2002 (relativa a piani di spesa per il triennio 2003-2006); e nel 2004 (piani di spesa 2006-08).

Con la seconda *Comprehensive Spending Review* nel 2007, si è aperta una *revisione* assolutamente radicale della stessa *revisione*, con piani relativi al triennio 2008-2011, che esamineremo con più cura nella **Sez. 7**.

Nel loro aspetto generale i PSA sono dei documenti che definiscono, per ciascun dipartimento⁴⁰, i *miglioramenti-chiave* che la comunità si attende dalla spesa pubblica.

Essi sono degli accordi *triennali*, negoziati da ciascuno dei più importanti dipartimenti e la Tesoreria di Sua Maestà durante il processo di elaborazione della *Spending Review*.

Ciascun PSA definisce una *finalità di primo livello* del Dipartimento⁴¹, gli *obiettivi prioritari e i traguardi chiave* di performance fondata sul risultato.

Nella SR2004 si sono avuti PSA per i 18 Dipartimenti governativi, insieme ai PSA per 5 aree di politica interdipartimentale (*cross-departmental*), per le quali i traguardi rilevanti per le prestazioni degli obiettivi di governo in quell’area, sono stati definiti insieme in un apposito singolo patto.⁴²

In ogni modo, nelle successive *Spending Review* triennali, i PSA hanno subito comunque delle modifiche strutturali delle caratteristiche comuni, mantenendone il nome. Qui si è avuta una conferma del carattere indefinito, progressivo, graduale e tutt’altro che sistematico di una iniziativa – quella della CSR – che tuttavia sono una fra le più stabili e ripetute fra quelle intraprese dal Governo britannico negli ultimi dieci anni.

I PSA - hanno quindi, come loro essenziale caratteristica, i “traguardi” da raggiungere. Il “patto”, se ha qui un suo significato, è infatti concluso *su e per un traguardo* da raggiungere.

Così i PSA, fin dall’inizio, hanno incominciato a stabilire dei *traguardi*, descrivendo, anche in dettaglio, i miglioramenti da raggiungere in termini di indicatori convenzionali per ciascuna attività o azione svolta.

Insomma, in generale il PSA si è configurato come un Patto fra il Governo e il pubblico; ed è responsabilità del Ministro che guida il Dipartimento di eseguire il *set* di traguardi indicati nel patto. Il processo per fissare i traguardi ha impegnato la sua responsabilità politica. Il PSA finale è stato normalmente concordato con il

Ministro responsabile e il Ministro del Tesoro ed è stato discusso con un Comitato di Gabinetto e con l'Ufficio del Primo Ministro.

I funzionari della Tesoreria hanno operato una revisione attenta del draft dei PSA e hanno suggerito – prima della definizione finale -dei miglioramenti da apportarvi.

Ma il procedimento per determinare i traguardi nel PSA è stato differente da Dipartimento a Dipartimento e da traguardo a traguardo. In generale i Dipartimenti avrebbero dovuto consultare i fornitori del servizio in merito alla formulazione, misurazione e livello del traguardo. Si ritiene infatti che ciò permette che traguardi di risultati di alto livello poi siano tradotti in obiettivi e traguardi operativi sul campo.

A suo tempo fu anche pubblicato un *White Paper* che ha presentato il set completo dei PSA al Parlamento. E Comitati parlamentari selezionati hanno fatto dei PSA oggetto di discussioni con i Ministri e gli alti funzionari dei Dipartimenti

Tuttavia, fin dall'inizio, si pose la questione: *che tipo di traguardi?*

4.2. I traguardi (targets) , e la loro natura

Quanto al tipo di traguardi usati, il nuovo regime della *spending review* pose, fin dall'inizio, una forte enfasi sui “traguardi di risultato” (*outcome targets*), per esempio fornendo standards di migliore sanità o di più elevata educazione o di servizio. Vedremo meglio nel prossimo **paragrafo 4.5** la evoluzione nel tipo sostantivo dei “traguardi” (dal “traguardo di processo” (*process target*), al traguardo di prodotto (*input target*), al traguardo di risultato (*outcome target*) nel breve succedersi delle diverse “*Spending Review*”, e nei diversi PSA dell'esperienza britannica di programmazione.

Un documento recente dell'HM Treasury⁴³, quello che riforma radicalmente le SR, afferma:

“Fin dal 1998 i PSA hanno avuto un ruolo vitale nel galvanizzare” la esecuzione dei servizi pubblici, e nel guidare i più importanti miglioramenti nell'*outcome*. Costruendo su questo successo, negli ultimi anni il Governo ha lavorato con professionisti sulla linea del fronte, con il pubblico e gli esperti esterni a rinnovare il *quadro gestionale della performance per il prossimo decennio*. [corsivo mio]. E così la nuova CSR del 2007 ha annunciato il culmine di questo lavoro, formulando 30 nuove PSA con una visione di un continuo e accelerato miglioramento negli *outcomes*, nei risultati lungo tutto il periodo della nuova CSR, e cioè il periodo 2008-2011”.

Ma prima di passare alla descrizione dei 30 nuovi “Patti” di servizio pubblico” che caratterizzano *il sensibile cambiamento di rotta preso nell'impostazione dei PSA con la nuova CSR del 2007*, è bene riepilogare alcuni dettagli operativi su come è stata vissuta e applicata dalla *HM Treasury* l'esperienza della “gestione mirata al risultato” dal 1998 ad oggi, e dare una occhiata ad alcuni altri strumenti e concetti che hanno accompagnato l'evoluzione dei PSA.

I PSA sono, si è già detto, *dei patti triennali*, negoziati fra ciascuno dei più importanti Dipartimenti e la Tesoreria di Sua Maestà, attraverso il processo detto della *spending review*.

Ciascun PSA definisce una *finalità di primo livello* del Dipartimento, gli *obiettivi prioritari* e i *traguardi chiave di performance fondata sul risultato*⁴⁴. Attraverso i PSA, i traguardi di risultato, come si è detto, svolgono un ruolo centrale nella gestione del settore pubblico in Gran Bretagna⁴⁵.

Il **Riquadro 1** mostra come i Patti ad alto livello finalizzati al risultato dovrebbero fornire, una “cascata di operazioni di pianificazione ad un livello più dettagliato di pianificazione di attività e con traguardi di singoli staff, in seno a un Dipartimento (*government department*) o a una “Agenzia di esecuzione di un servizio” (*Service Delivery Agency*).

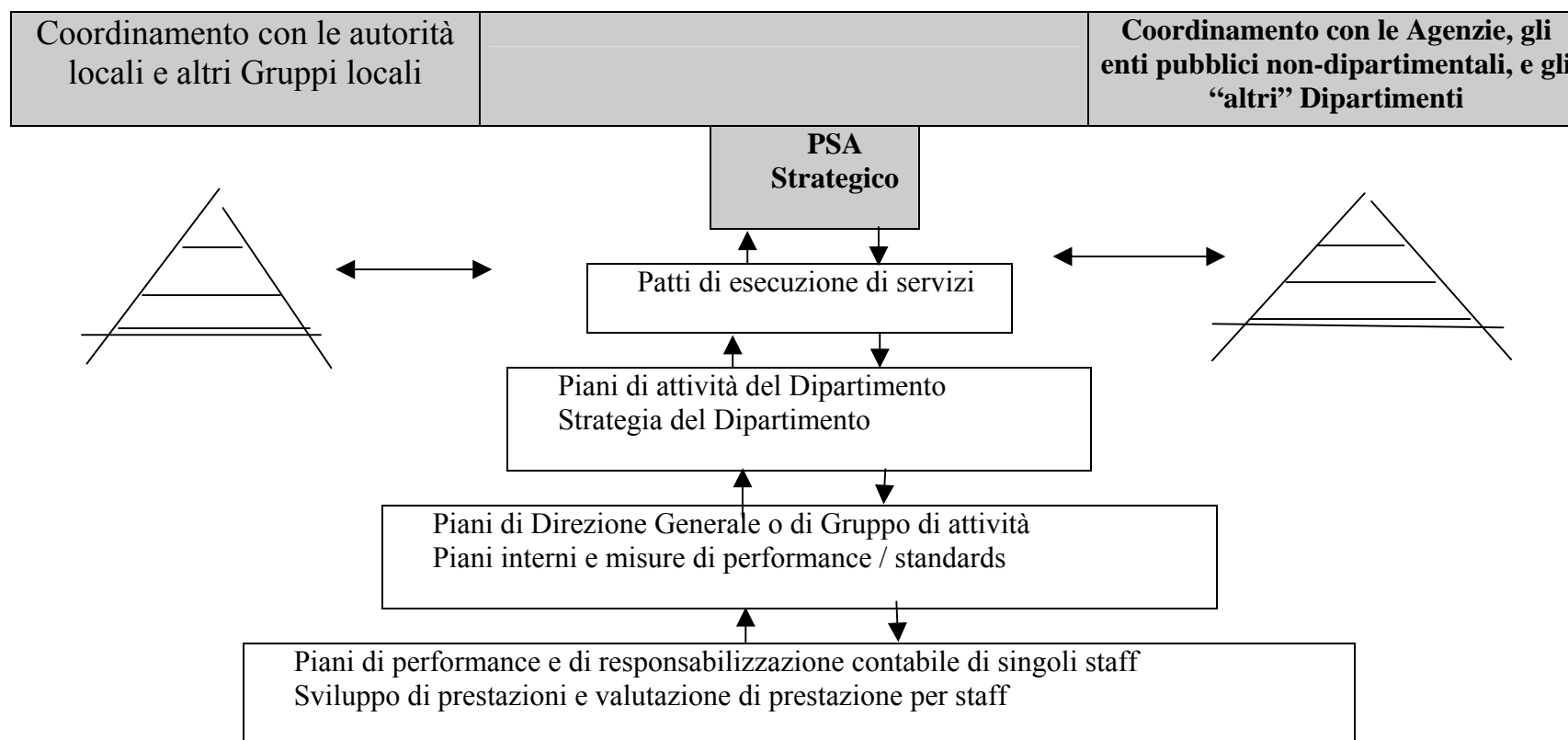
Non bisogna dimenticare che, a seguito della iniziativa “Next Steps” degli anni “80, oggi vi sono in Gran Bretagna 136 Agenzie esecutive dei Dipartimenti di governo, che occupano approssimativamente il 75% dei funzionari civili, e che ricoprono un ruolo chiave nella esecuzione di servizi pubblici alla popolazione. Ciò che significa che tre su quattro dei dipendenti pubblici britannici operano dentro le agenzie (comunque dipendenti dai dipartimenti) e non nei dipartimenti.

Vi è un “Patto strategico” ad alto livello (il PSA, strategico), visto come la fonte da cui partono le indicazioni generali per un livello più dettagliato di “Patti di esecuzione di servizio” (*Service Delivery Agreements, SDA*). Da questi, a loro volta, deriva la definizione di “Piani di attività dipartimentale” (*Departmental Business Plans*). In base a questi piani vengono predisposti “Piani di singoli settori all’interno di Dipartimento o per gruppi di attività” (*Directorate or Business Group Internal Plans*) nei quali si definiscono le misure e gli standard di prestazione. Da tali piani derivano ulteriormente dei “Piani di prestazione e di responsabilizzazione di singoli staff”, (*Individual staff performance and accountability plans*).

La “cascata” – come ovvio -si sviluppa fra questi livelli in due sensi. Dall’alto verso il basso, per poi risalire dal basso verso l’alto con elementi più precisi e più valutati e certi. E’ il processo naturale di ogni programmazione strategica.

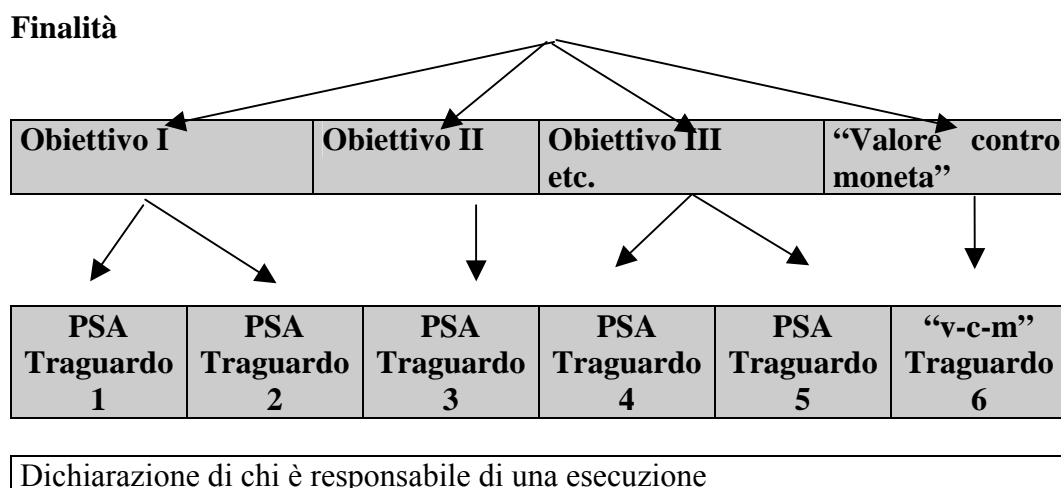
Tale struttura dei PSA si coordina poi con una analoga struttura (con stesso schema), concernente altre istituzioni che partecipano allo stesso PSA. Esse sono da un lato le autorità locali e gli altri gruppi locali; e dall’altro le Agenzie dipartimentali, gli enti pubblici non dipartimentali, e altri dipartimenti.

Riquadro 1.
Cascata dei PSA in piani di maggiore dettaglio (GB)



Fonte: HM Treasury, **documento n.21** dell'Elenco di documenti selezionati in appendice.

Riquadro 2. La struttura di un PSA



La struttura di un *Patto di servizio pubblico* (PSA) costituisce per ciascun Dipartimento una singola finalità (*aim*), e un certo numero di obiettivi (*objectives*), che esprimono le aspirazioni del Dipartimento; e per ciascun obiettivo il Patto stabilisce misure di performance e traguardi (*performance measures and targets*) che traducono le aspirazioni in una specifica metrica, a fronte della quale possono misurarsi la prestazione e i suoi progressi. Ciascun patto (PSA) contiene un traguardo di "controvalore della moneta" (*value for money*) che fornisce una misura che mette in relazione i fattori di costo (*inputs*) con i risultati (*outcome*).

Il Patto conclude con una dichiarazione di responsabilità contabile (*Statement of accountability*) che il Ministro responsabile delle prestazioni del Patto espone minuziosamente (*detailing*), inclusi i dettagli di tutti i traguardi condivisi nella responsabilizzazione contabile.

La struttura di base del Patto (PSA) è una normale "struttura di programma" ad albero, presente in tutti gli esempi di programmazione strategica, a qualsiasi livello o tipologia di unità di programmazione si tratti.⁴⁶ Nel **Riquadro 2** riproduciamo lo schema grafico usato nel documento in esame; ma, come si vede, si tratta di un banale schema ad albero usato per ogni tipo di strutturazione di programma.

Come esempio, il documento menziona la finalità, l'obiettivo e i traguardi del Dipartimento per l'Educazione e l'Occupazione⁴⁷.

La *finalità* è: *fornire ad ognuno la possibilità, attraverso l'educazione, l'addestramento e il lavoro, di realizzare le sue piene potenzialità costruendo così una società inclusiva e giusta, e una economia competitiva.*

L'*obiettivo* è: assicurare che tutti i giovani raggiungano 16 anni con una capacità, delle personali attitudini e qualità che daranno loro una base per un apprendimento, lavoro e cittadinanza per tutta la vita, in un mondo che cambia rapidamente.

Il *traguardo* è: aumentare la percentuale degli allievi che ottengono 5 o più GCSE (“Certificato generale di Educazione secondaria”) ai gradi da A a G (o equivalente), compresi Inglese e Matematica. (Per il 2004 il traguardo era che il 92% dei giovani raggiungesse questo standard).

In questi termini (anche se esposti qui in modo estremamente sintetico, l’operazione prevista dei PSA rappresenta il fulcro di una autentica e comunemente intesa operazione di *programmazione strategica*. Giacché prevede che a fronte del bilancio assegnato a ciascun ente vi sia – come controvalore o contropartita (*value for money*) - una *dettagliata esposizione* di ciascuna azione e del risultato ottenibile o ottenuto per essa, cioè sia che ciò avvenga in sede di richiesta di fondi (come “giustificazione” dei fondi richiesti *ex ante*), sia che avvenga in sede di rendicontazione dei fondi spesi (valutazione *ex post* rispetto ai risultati attesi).

Ognuna delle esperienze di programmazione strategica, in qualsiasi paese si siano avviate, ha seguito un siffatto schema.

Ma il punto critico è:

- in che grado si è raggiunta l’attuazione o il funzionamento effettivo di questo schema?
- quali modalità hanno permesso questa attuazione (per esempio una legge oppure una pratica spontanea, che sono i due estremi di un approccio normativo della materia)?

La mia intenzione è quella di esplorare, con l’aiuto della documentazione a disposizione, se si hanno delle risposte sufficienti a questi quesiti nel sistema dei PSA, così concepiti e applicati in Gran Bretagna.

I patti (PSA) pubblicati nella SR 2000 coprivano il periodo Aprile 2001-Marzo 2004, e ove possibile la data del traguardo cadeva entro tale periodo, sebbene molti traguardi fossero per un periodo più lungo⁴⁸.

In quei patti vi erano 160 traguardi (*targets*) in totale, 28 dei quali erano condivisi fra più di un Dipartimento, in modo che apparivano in più di un solo PSA.

Vi erano PSA per i principali 18 Dipartimenti governativi, insieme ai PSA per 5 aree di politica interdipartimentale (*cross-departmental*), per le quali i traguardi rilevanti alla esecuzione degli obiettivi di governo in quell’area, sono stati definiti insieme in un apposito singolo patto.

I PSA interdipartimentali possono essere un utile strumento per coordinare il lavoro interdipartimentale e inter-agenzie dove:

- molti dipartimenti erano coinvolti nella esecuzione di un numero di risultati connessi;
- il compito è di particolare importanza per gli obiettivi chiave del governo;
- la esecuzione dipende su un elemento significativo di lavoro congiunto a livello nazionale e locale; e
- è di aiuto articolare gli obiettivi o i traguardi condivisi.⁴⁹

4.3. Valutazioni incomplete

Nel **Riquadro 3** è riprodotto come esempio il PSA di una area di politica interdipartimentale: quella della lotta contro le droghe illegali.

La lettura di questo PSA così come ufficialmente indicato - e che abbiamo usato come esempio descrittivo del sistema britannico, e anche per commentarne qualcuno - ci dà la possibilità di fare un primo commento a “caldo” del sistema PSA, che è considerato – si è visto - il *cuore* della misurazione-basata-sui-risultati introdotta dalla Tesoreria britannica (in collaborazione con le altre amministrazioni governative).

Il sistema fornisce un set di *obiettivi*, e poi un set di *traguardi* relativi a tali obiettivi.

Ma non dice molto, anzi niente, *su come si arriva o si è arrivati* – da parte dell’Amministrazione (a seconda se il PSA è utilizzato per orientare il futuro o valutare il passato) ad assicurare la esecuzione (*delivery*) dei traguardi indicati. In altri termini: non ci dice quali azioni ci sono *dietro* il Traguardo così fissato. Quali azioni, presumibilmente connesse a quella scelta percentuale di miglioramento, saranno fatte o sono state fatte - con esito in qualche modo accertato sperimentalmente, e con un aspetto di credibilità – per conseguire quei traguardi.

Questa conoscenza rimane un affare che riguarda, eventualmente, le singole amministrazioni. Il sistema non ci permette, nel caso che i traguardi vengono raggiunti, *come sono stati raggiunti*, per quale fattore: se – per esempio - per una maggiore attenzione e impegno degli operatori, o per un cambiamento di metodi o innovazione operativa, oppure per altri fattori al di fuori del controllo degli operatori e dei responsabili, oppure per caso e fortuna. E nel caso che non vengano raggiunti, si dovrà conoscere le cause solo per congettura, o credere alle giustificazioni degli operatori e dei valutatori *ad hoc*, perché non si è avuto *ex ante* una nozione del meccanismo di operazioni - la “*ingegneria*”, o, in altri termini, il *progetto* oppure il *programma*, - che regola le azioni per il raggiungimento di ciascun obiettivo e di ciascun traguardo.

Inoltre, il sistema non ci permette di valutare quanto è costato il miglioramento, ma solo che è costato una cifra in moneta, in uomini e in mezzi. E se la cifra rimane la stessa, si sa solo che si è risparmiato e ottenuta con essa una maggiore efficienza, ma non si sa quale cifra ci avrebbe fatto raggiungere un risultato maggiore, e di quanto maggiore.

Riquadro 3.

PSA della area politica interdipartimentale: Lotta contro le droghe illegali

Finalità

Creare una società sana e fiduciosa, sempre più libera dai danni causati dal cattivo uso di droghe

Obiettivi e traguardi di prestazione

Obiettivo I: Aiutare le persone a resistere al cattivo uso di droghe al fine di conseguire la loro piena potenzialità nella società.

Traguardo: Ridurre la proporzione di giovani (sotto i 25 anni) che fanno uso di droga della Classe A al 25% nel 2005 (e al 50% nel 2008) (Sta anche nel PSA dell'Home Office –[Ministero degli Affari Interni]).

Obiettivo II: Proteggere le nostre comunità dai comportamenti anti-sociali e criminosi connessi alla droga.

Traguardo: Ridurre i livelli di reati ripetuti da colpevoli di abuso di droga al 25% al 2005 (e al 50% al 2008), (Sta anche nel PSA dell'Home Office) –[Ministero degli Affari Interni].

Obiettivo III: Rendere capaci le persone che con problemi di droga di superarli e vivere una vita sana e senza reati.

Traguardo: Aumentare la partecipazione di coloro che hanno dipendenze da droghe in programmi di trattamento anti-droga dal 55% al 2004 (e al 66% nel 2005 e 100% nel 2008). (Sta anche nel PSA del Dipartimento della Sanità).

Obiettivo IV: Soffocare la disponibilità di droghe nelle nostre strade

Traguardo: Ridurre la disponibilità della droga di Classe A del 25% nel 2005 (e del 50% nel 2008) (Sta anche nel PSA delle Dogane e Tasse).

Chi è il Responsabile per la esecuzione di questi traguardi?

Questo PSA copre le attività di governo contro le droghe illegali, coordinate dal Ministro dell'Ufficio di Gabinetto, e guidate dal Segretario di Stato per la Sanità, quello per l'Educazione e l'Occupazione, quello degli Interni, dal *Paymaster General* [una sorta di Direttore Generale del Tesoro].

Da parte dei colleghi Ministri, il Segretario agli Interni, sostenuto dal Segretario di Stato per la Sanità e quello dell'Educazione e Occupazione prende la guida del Traguardo I. Il contributo primario degli Interni è attraverso la gestione effettiva del *Drug Prevention Advisory Service* [Servizio consultivo di Prevenzione alla Droga] e il sostegno del *Drug Action Team* [Squadra di azione antidroga]. Il Segretario agli Interni ha anche guidato la responsabilità per la esecuzione del Traguardo II. Il Segretario di Stato per la Sanità ha assunto la responsabilità per la esecuzione del Traguardo III, Il *Paymaster General* ha assunto la responsabilità della esecuzione del Traguardo IV, sostenuto dal Ministero degli Interni.

Tuttavia, per ciascun PSA è prevista una **“Nota Tecnica”** (*Technical Note* TN) pubblicata nel sito del Ministero. Tale nota fu pensata per definire i dettagli di come ogni traguardo fosse misurato, in particolare:

- fissare le basi di partenza, fornire le definizioni dei termini chiave, spiegare la copertura territoriale e definire chiaramente come andrebbe valutato il successo
- descrivere la fonte dei dati utilizzati, compreso chi produce i dati e la sistemazione rispetto alla sicurezza della qualità.

Sarebbero queste Note tecniche, quel complemento di informazioni che cerchiamo sul rapporto tra la tecnologia delle erogazioni dei servizi e il miglioramento dei traguardi che i PSA promettono?

Nel **Riquadro 4.** è riprodotto il caso di un Traguardo e di una Nota tecnica collegata.

Le Note tecniche sembrano chiarire il significato dei termini tecnici e le fonti ma non le modalità da parte degli operatori per ciascun traguardo di raggiungere lo scopo, né tanto meno i costi di tali modalità.

Inoltre esistono altri due tipi di documenti che accompagnano i PSA:

- le “Note di Efficienza Tecnica” (*Efficiency Technical Notes-ETNs*) che definiscono come sono misurati i progressi (*gains*) di efficienza. Esse mettono in grado i dipartimenti di monitorare i progressi verso traguardi di efficienza (*Efficiency targets*) concordati come parte della *Spending Review* di un determinato anno.
- e le “Strategie di Investimento Dipartimentale” (*Departmental Investment Strategies-DIS*) che definiscono i piani dei dipartimenti per fornire la scala e la qualità degli stocks di capitale necessari a sostenere i suoi obiettivi. La DIS fornisce anche informazioni circa lo stock di capitale esistente del dipartimento, e i futuri piani relativi a tale stock, ed anche i piani per nuovi investimenti. La DIS definisce anche i sistemi che il dipartimento ha messo in opera per assicurare di eseguire effettivamente i suoi programmi di capitale.

4.4. I “Patti di esecuzione dei servizi”(SDA) dal 2000.

Nella SR2000, per “sostenere” con maggiori dettagli i risultati messi a fuoco con i PSA del 2000, sono stati pubblicati per la prima volta, per ciascun dipartimento governativo, anche dei “Patti di esecuzione⁵⁰ dei servizi” (*Service Delivery Agreements. SDA*).

Gli SDA sono pubblicati completi nel website di ogni dipartimento e un sommario è stato pubblicato anche come Libro Bianco.⁵¹

Riquadro 4
Traguardi di PSA e Nota tecnica collegata:
Morti, per causa di morte

Traguardo PSA:

Ridurre sostanzialmente i tassi di mortalità dei principali fattori di morte al 2010:

le malattie del cuore almeno del 40% per le persone sotto ai 75 anni;
il cancro almeno del 20% per le persone sotto ai 75 anni;
i suicidi e ferite indeterminate almeno del 20%;

Chiave di esecuzione di questo traguardo sarà il *National Service Frameworks for Coronary Heart Disease* [Servizio nazionale: quadro delle Malattie coronariche del cuore] e il *National Cancer Plan* [Piano nazionale per il Cancro]

Nota Tecnica:

Anno di traguardo: 2010 per tutti e tre i traguardi

Anno di partenza e di base: Media dei tassi di età europei standardizzati per i tre anni 1995, 1996, 1997.

Fonte dei dati: registrazioni delle statistiche della mortalità dell'Ufficio nazionale di statistica (ONS). I tassi di mortalità sono standardizzati per età per avere i cambiamenti nella struttura per età della popolazione (usando la popolazione standard europea così come definita dall'OMS).

Malattie e infarti alle coronarie del cuore e connesse condizioni: comprendono i disturbi circolatori – Classificazione internazionale delle malattie ICD-9 codici 390-208 inclusi. Gruppo di età: sotto i 75 anni. Traguardo riduzione al 2010, almeno di due quinti (40%).

Cancro: tutti i neoplasmi maligni – ICD-9 codici 140-208 inclusi. Gruppo di età: sotto i 75 anni. Traguardo. Riduzione al 2010, almeno di un quinto (20%).

Suicidio: suicidio e lesioni varie – ICD-9 codici 950-E959 più E980-E989 meno E988.8. Gruppo di età: tutte le età. Traguardo all'anno 2010 – almeno di un quinto (20%).

Fonte: Libro bianco ONH-www.official-document.co.uk

La prima sezione di uno SDA” (“risultati-chiave di esecuzione”, *delivering key results*) espone *come* il dipartimento eseguirà i risultati fissati nel PSA. Ciò comprende i traguardi di prodotto o processo necessari per eseguire il traguardo di risultato (*outcome*) fissato nel PSA. In alcuni casi lo SDA include anche dettagli su fattori esterni al controllo del dipartimento che influenzeranno la esecuzione del risultato specificato nel PSA. Ci avviciniamo molto per ogni “obiettivo” o “traguardo” di Patto, ad un approccio che noi chiameremmo di “programmazione strategica”.

Giustamente è stato rilevato da un documento della Tesoreria (vedi **Doc.n. 21**, p.12) che “se i PSA rispondono alla questione sul *che cosa* circa l’impegno sui servizi pubblici, gli SDA intendono rispondere alla questione del *come*.”

Nel **Riquadro 5**, è riprodotto un esempio di traguardo PSA e il suo collegamento con la nota SDA sull’“esecuzione, riguardante il sistema di giustizia penale

Per quanto non siano molto chiari i collegamenti fra le azioni specificate nello SDA con il traguardo indicato nel PSA, non sembra che questi collegamenti siano di tale natura da costituire un impatto sicuro e misurabile sul traguardo, né che altre condizioni o perfino azioni, qui non indicate, non abbiano un impatto più efficace.

Ma, l’instabilità concettuale del metodo di programmazione in corso dal 1998 ad oggi nella esperienza britannica, e l’instabilità del numero e dei modi di formulazione degli stessi PSA., hanno creato una situazione in cui – malgrado che gli SDA fossero celebrati come “miglioramento” nella SR2004, - siano stati in pratica aboliti nel SR2007 (l’ultimo) che ha una prospettiva 2008-2011!

Nella **Sez. 7** cercheremo di spiegarne le cause e le conseguenze, insieme ad una più diretta illustrazione e valutazione degli ultimi sviluppi del sistema di SR, nel quadro delle sempre più vaste e sistematiche riforme in corso in GB e altrove (che è l’oggetto di questo lavoro⁵²).

Comunque le rimanenti sezioni dello SDA (nel 2000) avrebbero dovuto (e voluto) fornire un quadro di che cosa ogni dipartimento avrebbe fatto nei successivi tre anni per modernizzare e migliorare la sua efficienza e le sue performance. Per far ciò i gestori della Tesoreria evocano l’uso eventuale di un metodo (denominato Modello di eccellenza EFQM,) “da utilizzare trasversalmente fra differenti unità operative, focalizzato sugli utenti dei servizi pubblici,, che garantisce politiche e servizi che rispondono ai bisogni di tutti i gruppi della società, che rende servizi disponibili su Internet e che migliora il policy-making” [Questa meraviglia non viene ulteriormente specificata!]

Per un certo numero di piccoli Dipartimenti di cui non erano pubblicati i PSA, lo SDA è stato usato per fissare i loro principali traguardi di performance (di outcome ove possibile) e il come sarebbero stati acquisiti.⁵³

Comunque è singolare che l’introduzione dello SDA ha costituito – secondo i gestori del HM Treasury – un miglioramento del meccanismo di programmazione (come si dirà meglio nella **Sezione 7**)

Riquadro 5.
Traguardo di PSA e collegamento con una Nota SDA sulla
esecuzione: Sistema di giustizia penale

<p>Traguardo PSA: Migliorare di 5 punti percentuali la soddisfazione delle vittime e dei testimoni relativamente al trattamento del “Sistema di Giustizia Penale” al 2002, e dopo almeno conservare quel livello di prestazione</p>	<p>SDA: Eeguire per: migliorare i servizi di sostegno per le vittime e i testimoni, comprese le minorità etniche, nelle corti magistrati con il 40% di copertura al marzo 2001 migliorare la maggioranza delle azioni per il Programma giustizia, fornendo misure di sostegno per i testimoni vulnerabili e intimiditi, alla primavera del 2002 Revisionare la Carta delle Vittime e completare l’esercizio di consultazione sul ruolo della vittima nei processi penali – al Luglio 2001</p>
---	--

Riquadro 6.
Modello di pianificazione delle attività



4.5. Il concetto di “traguardo” (target) di spesa dei PSA nella loro evoluzione

L’idea di fissare dei “traguardi” (*targets*) ex ante, cioè di fissare risultati programmatici studiati e valutati come fattibili prima di impegnarvi delle risorse, nasce anche in Gran Bretagna (nella prima CSR, 1998) con l’idea di fondo generale di *vincolare la spesa a dei risultati*, più precisamente ancora, di *vincolare decisioni sulla spesa alla conoscenza e formulazione ex ante dei risultati*

Come si sa, c’era ovunque da tempo l’idea che si dovesse dar conto di più e meglio, al Parlamento e ai cittadini (ma anche ai decisori politici) di quali fossero i risultati concreti della grande spesa pubblica in tutte le direzioni nelle quali si era estesa con il tempo. E che questa “rendicontazione” non dovesse più essere fatta con Rapporti di risultati, celebrati a parole, ma al contrario con Rapporti di fatti in qualche modo “misurati” quantitativamente.

E per render ancora più concreta e pertinente la rendicontazione, si sentì anche in Gran Bretagna l’esigenza che si incominciasse a *misurare le promesse ex ante con i fatti ex post*, per mettere ancor meglio a confronto costi e benefici della spesa e stimolare gli operatori ad una sorta di gara di rendimento. A questa esigenza in Gran Bretagna si cercò di rispondere con i PAS.

Ma il risultato, l’*outcome*, non fu fin dall’inizio di facile identificazione. Come ovunque, il concetto di “risultato” era allora confuso con altri: per esempio quello di quantità prodotta, di *output*; nel caso specifico della PA di quantità di servizi erogati. Oppure veniva confuso con la esistenza ed esecuzione stessa di una attività, cioè la effettuazione di un processo di azioni, risultato in se stesso, indipendentemente dai suoi effetti misurabili.

Questa tripartizione di significati di risultato fu particolarmente tenuta presente in Gran Bretagna fin dagli iniziali tentativi di introdurre l’idea di impegni “pattuali” con i cittadini (*agreements*) da parte del singolo Dipartimento in cambio delle risorse finanziarie che riceveva o che chiedeva di ricevere

In realtà il “patto” si realizzava, e tuttora si realizza, tra il singolo Dipartimento e l’*HM Treasury*, come autorità pubblica che aveva la responsabilità di erogare i mezzi finanziari per tutti, sia pure sotto il responsabile coordinamento unitario di un Comitato del Cabinet Office, cioè dell’intero Governo nel suo insieme.⁵⁴

I Patti (PSA) – per la prima volta inclusi nella CSR del 1998 - si riproposero in tutte le successive SR con sensibili modificazioni di metodo e di criteri applicativi, ma rimanendo uno strumento di controllo sempre migliorato della attuazione dei programmi di spesa.

Per ottenere una visione sintetica dell’evoluzione dei “patti” useremo il documento già citato (**Doc. n. 21**). Questo documento costituisce una analisi non ufficiale - e abbastanza “accademica” - delle novità introdotte nella CSR del 1998, e - nascendo all’interno della stessa Tesoreria (da una Sezione di essa denominata “*General Expenditure Policy*”) - lo userò come riferimento per valutare l’esperienza britannica ufficiale nelle sue visioni, argomenti e metodi non sempre esplicitati nei documenti più ufficiali.⁵⁵

All'inizio dunque ogni PSA fissò gli scopi e gli obiettivi di ciascun Dipartimento e insieme i traguardi di performance comprese le misure delle operazioni e dei risultati. Una seconda *Spending review* fu elaborata nel 2000 e portò ad una ulteriore revisione dei PSA (in quell'anno, come già detto, furono sottratti la Scozia e il Galles per ragioni connesse alla "devoluzione" costituzionale).

Dalla rassegna del **Doc. 1** della Lista specifica in Appendice, sappiamo che uno studio indipendente della Camera dei Comuni del 2000⁵⁶, che ha analizzato i traguardi dei PSA del 1998, rilevò che essi erano principalmente *traguardi di processo (process targets)*(51%) e *traguardi di prodotto (output targets)* (27%) con una proporzione relativamente piccola di *traguardi di risultato (outcome targets)* (11%).

Nel luglio 2000 i nuovi PSA furono concordati per il periodo 2001-2004 con un chiaro obiettivo di focalizzare con priorità i traguardi di risultato.

Un rapporto del *National Audit Office*(NAO)⁵⁷ suggeriva nel 2000 che il 67% dei PSA fossero di risultato, il 14% di processo e l'8% di prodotto. Questo slittamento nella focalizzazione fu conseguito in parte slittando i traguardi di output e i traguardi operativi verso un nuovo insieme di accordi, gli "Accordi di esecuzione di servizio", SDA (*Service Delivery Agreements*) (di cui si dirà più sotto), ma anche attraverso un aumento del numero assoluto di traguardi mirati ai risultati sui quali giudicare la performance più interessante del governo.

Infatti questo maggiore peso relativo che nei PSA viene ricercato fra i diversi indicatori di traguardo, corrisponde ad una generale distinzione già da tempo discussa nella letteratura sulla valutazione dei piani, e in particolare nel campo della programmazione strategica, fra l'*efficienza* e l'*efficacia*, in base alla quale è misurando il traguardo di risultato (*outcome*) che si opera veramente un controllo sulla "efficacia" dell'azione pubblica. Ed è in questa direzione che si è orientata anche in Gran Bretagna la preparazione delle successive CSR della spesa che si sono avute. Ed esattamente:

- nel 2002 la CSR relativa a piani di spesa dal 2003-04 al 2005-06,
- nel 2004, la CSR con nuovi piani di spesa per il 2006-07 e il 2007-08, e conferma dei piani di spesa che erano stati fissati per il 2005-06 nella CSR del 2002;
- e infine la CSR del 2007, ultima per il momento, con piani di spesa per il 2008-09, il 2009-2010 e il 2010-11.

4.6. Il "modello di pianificazione delle attività"

Secondo il punto di vista dell'HM Treasury espresso in alcuni documenti, sarebbero i PSA a guidare la performance e dovrebbero costituire il punto di partenza della pianificazione delle attività nel governo.

Secondo quanto indicato nella **Riquadro 1**, già riprodotto, i PSA dovrebbero scendere "a cascata" attraverso l'organizzazione ed essere collegati ai traguardi delle Agenzie, degli enti pubblici non dipartimentali e alle autorità locali che prestano servizi. Il **Riquadro 6**, mostra il modello di pianificazione delle attività

che i dipartimenti sono incoraggiati ad usare. Il modello è stato elaborato dal “*Panel sulla Produttività dei Servizi Pubblici*”,⁵⁸ e appoggiato dal *Consiglio di gestione del servizio civile*.

Il modello del **Riquadro 3.6.** mostra la importanza di formulare delle aspirazioni, che sono stabilite dalle finalità e dagli obiettivi del PSA, e che traducono questi in un coerente insieme di misure e traguardi, fissati come traguardi basati sul risultato nel PSA, e scesi a cascata fino ai singoli traguardi come mostrato nel **Riquadro 1.**

5. Aspetti del coordinamento istituzionale

5.1. Una prospettiva nuova di cooperazione con gli enti pubblici locali

I conti dei governi locali ammontano circa ad un quarto della spesa pubblica totale britannica. Nell’aprile 2000 fu introdotto un nuovo sistema di gestione della prestazione “al miglior valore” (*Best Value Performance*) che richiedeva alle autorità locali di acquisire continui miglioramenti nell’economia, efficacia ed efficienza dei loro servizi e funzioni. Un esteso set di misure e traguardi di performance fornisce il quadro a fronte del quale tale miglioramento è misurato e raggiunto.

In base al sistema, l’obiettivo è di catturare tutte le dimensioni chiave delle prestazioni di servizio per ogni data attività. Un programma di “*revisioni dei servizi locali*” è soggetto a revisioni esterne e ispezioni indipendenti da parte di un “*Best Value Inspectorate*” di una “*Commissione Audit*” (*Audit Commission*).⁵⁹ Ciò allo scopo di mettere in luce esempi di migliori pratiche e di scatenare interventi del governo centrale nell’evento di seri fallimenti dei servizi.

Nel primo anno di operazione, gli indicatori di performance *Best Value* hanno avuto la tendenza verso misure separate di fattori/prodotto (*input/-output*), piuttosto che di risultato (*outcome*). Ma sembra di rilevare una chiara intenzione da parte di tutti (*HM Treasury* e Governi locali) di perfezionare con il tempo gli indicatori e andare verso *reali* misure di risultato.

I documenti della Tesoreria testimoniano che agli inizi della introduzione del sistema della *spending review*, gli indicatori di performance *Best Value* tendevano a misure separate di *input/output* piuttosto che all’*outcome* (si veda quanto già detto nel **paragrafo 4.5** più sopra). Ma testimonia anche che la chiara intenzione era quella di raffinare gli indicatori con il tempo e di andare verso misure di reale *outcome*.

La “*Commissione Audit*” (*Audit Commission*) avrebbe desistito di fissare suoi propri indicatori di performance per i governi locali in favore di un crescente ruolo nella qualità della vita, articolando misure che aiutano a conseguirla concentrando l’attenzione sugli *outcomes*. Stanno sviluppandosi sempre più ricerche su quanto si possa costruire misure *costo-efficacia*, che mettono in relazione gli *outcomes* con l’uso delle risorse.

Ulteriori passi si stanno prendendo – osserva sempre un documento della Tesoreria – per rafforzare il collegamento fra i traguardi nazionali e l’esecuzione

locale attraverso il pilotaggio di PSA “*locali*” (LPSA) fra il governo centrale e le singole autorità locali.

La finalità del PSA locale – afferma la Tesoreria – è quella di concordare circa 12 traguardi di *outcome*-chiave che riflettano i traguardi PSA nazionali e le priorità locali. “Se questi traguardi funzionassero bene – dice un documento (datato 2004) – nei prossimi tre anni, le autorità locali potrebbero essere “premiare” in parte attraverso benefici finanziari e in parte con una accresciuta autonomia (più grandi flessibilità e libertà).

I PSA locali pertanto potrebbero dare incentivi reali a migliorare le prestazioni e concentrare l’attenzione sugli *outcomes*, compresi alcuni traguardi “incrociati” che richiederebbero una più stretta cooperazione con altri partners locali non pubblici.

5.2. Il rapporto con le Agenzie governative

Le Agenzie del Governo (e non i Dipartimenti) sono il principale effettivo strumento di esecuzione dei servizi pubblici. Esse sono oggi ben 136 e occupano il 75 % dei funzionari civili pubblici (come abbiamo già ricordato). L’acquisizione degli obiettivi e dei traguardi fissati dai PSA richiede pertanto che le priorità delle Agenzie siano allineate con quelle dei Dipartimenti (da cui dipendono) e che i traguardi di prestazione delle Agenzie siano coerenti con i traguardi di esecuzione dei PSA.

Storicamente le Agenzie hanno concentrato la misura delle prestazioni su misure di processo e di prodotto. Ma il fatto che – come abbiamo rilevato all’inizio - a livello di Dipartimento si sia avuto uno slittamento verso misure di risultato (*outcome*) piuttosto che di processo o di output sta cominciando a far riflettere nelle rendicontazioni delle performance delle Agenzie.

Uno dei problemi è quello di definire la *singola distinta prestazione di un Agenzia nei confronti di un obiettivo di politica più vasto, in modo che possa essere articolato un chiaro risultato per la stessa Agenzia*. Un certo numero di Agenzie sono riuscite a definire output misurabili che colmano lo scarto fra l’immediato risultato delle loro attività e il risultato generale che il Governo intende ottenere. Nel **Riquadro 1**, si è preso un esempio - scelto in un documento della Tesoreria – che illustra il collegamento fra le misure delle Agenzie e i PSA.

Da uno studio del NAO (2000) traiamo uno schema dal quale si può desumere come si intenda in Gran Bretagna realizzare questo passaggio degli obiettivi di Governo dall’*output* all’*outcome*. Nel **Riquadro 7** è riprodotto come esempio il caso dell’attività-chiave del Servizio Occupazione (*Employment Service*), che è quella di aiutare i disoccupati a trovare lavoro. La misura chiave della prestazione dell’Agenzia è il numero di disoccupati collocati ad un lavoro.

Riquadro 7. Relazioni fra inputs, outputs e outcome

Obiettivo del Governo	Altre influenze	Aiutare i disoccupati a trovare lavoro
▼		▼
Inputs Staff o risorse fisiche necessarie per eseguire un output		Uno staff addestrato che intervista il disoccupato e contatta potenziali datori di lavoro
▼		▼
Output Immediato risultato delle attività del Governo e delle sue Agenzie		Interviste di chi cerca il lavoro con i potenziali datori di lavoro
▼		▼
Outcome Risultato finale che il Governo cerca di conseguire dalle sue attività, e attività che egli influenza per ottenere i suoi obiettivi	Collocamento al lavoro Numero di disoccupati avviati al lavoro Riduzione del numero di disoccupati	

Fonte: NAO, *Good practice in Performance reporting in Executive Agencies and Non Departmental Bodies* [Buone pratiche nel confezionare i Rapporti di performance nelle Agenzie governative e negli Enti pubblici non dipartimentali], London, 2000.

5.3. Metodi e procedure nel predisporre i PSA e i SDA.

5.3.1. La procedure per stabilire gli obiettivi di risultato (outcome)

Il PSA è un accordo fra il governo e il pubblico ed è responsabilità del Ministro che guida il del Dipartimento di conseguire il set di traguardi dell'Accordo. Il processo per fissare i traguardi riflette la sua responsabilità politica. Il PSA finale è concordato con il Ministro responsabile e il Ministro del Tesoro ed è stato discusso con un Comitato di Gabinetto e con l'Ufficio del Primo Ministro.

I funzionari della Tesoreria operano una revisione attenta del draft dei PSA e suggeriscono miglioramenti.

Il procedimento per determinare i traguardi nel PSA varia da Dipartimento a Dipartimento e da traguardo a traguardo. In generale i Dipartimenti consultano i fornitori del servizio sulla formulazione, la misurazione e il livello del traguardo. Ciò permette che traguardi di risultati di alto livello siano tradotti in obiettivi e traguardi operativi sul campo.

Viene pubblicato un *White Paper* che presenta il set completo dei PSA al Parlamento. E Comitati parlamentari selezionati fanno uso dei PSA in discussioni con i Ministri e gli alti funzionari dei Dipartimenti

5.3.2. Come elaborare i PSA e fissare i traguardi (targets)

La Tesoreria produce Guide per la redazione dei PSA e per la fissazione di traguardi di risultati. Per esempio una sintesi di istruzioni del genere è nel seguente “decalogo”:

1. I PSA devono essere concisi: solo 2 o 3 pagine.
2. Un PSA dovrebbe includere: la finalità del Dipartimento, la dichiarazione di responsabilità, e il traguardo di “valore/contropartita alla spesa” (*value for money*).
3. L’ampiezza dei traguardi in un PSA dovrebbe riflettere l’ampiezza delle priorità governative e degli obiettivi del Dipartimento. Ogni traguardo dovrebbe essere relazionato ad uno specifico obiettivo e tutti gli obiettivi dovrebbero avere un traguardo. Quando un traguardo è rapportato al perseguimento di più di un obiettivo, questo dovrebbe essere detto.
4. I traguardi dovrebbero essere normalmente finalizzati al risultato, Essi dovrebbero essere: *specifici, misurabili, raggiungibili, rilevanti, scanditi temporalmente*. (SMART: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed*).
5. I traguardi di valore monetario dovrebbero, dove possibile, far corrispondere gli input con gli outcome, cioè catturare gli incrementi reali di produttività.
6. I traguardi dovrebbero essere facilmente compresi dal pubblico, non troppo tecnici e senza gergo.
7. I traguardi dovrebbero essere “erogabili” (*deliverable*): capaci di avere una “ricaduta” a livello operativo. (Si suppone che i traguardi di PSA non siano traguardi operativi, *ma il collegamento con il livello operativo dovrebbe essere chiaro ed evidente*).
8. I traguardi dovrebbero ancora essere posti, anche dove fattori esterni aiutano a determinare che essi possano essere posti. Tuttavia questi fattori esterni dovrebbero essere indicati nello SDA (Accordo di esecuzione dei servizi).
9. I traguardi dovrebbero essere presi in carico da coloro che devono erogarli, ciò che significa che dove possibile, essi dovrebbero essere coinvolti nel formularli e proporli.
10. Non bisognerebbe fare la facile scelta di fissare un traguardo quando il risultato non sarebbe quello di un traguardo basato sul desiderato risultato di politica (*outcome policy*): per esempio, la qualità di un servizio è spesso più difficile a misurare che la quantità, ma potrebbero essere possibili dei sondaggi sugli utenti per valutare la qualità.⁶⁰

5.3.3. Come rapportare gli obiettivi di risultati alle risorse

Nella *spending review* del 2000, le risorse sono state assegnate ai Dipartimenti per i successivi tre anni (2001-2004) e nello stesso tempo i PSA hanno definito i risultati che i Dipartimenti pensavano di ottenere con quelle stesse risorse.

Le decisioni di bilancio e sui traguardi sono state prese nello stesso tempo. E considerate dallo stesso Comitato di gabinetto. “*Così – viene affermato dal documento in esame della HM Treasury – i negoziati sulle misure di risultato vengono a far parte del processo di bilancio*”.

Già si rileva in questo modo il paradigma usato a favore della ottica di bilancio. Infatti con ugual diritto logico si potrebbe dire che “*il bilancio viene a far parte del processo di determinazione degli obiettivi di risultato e dei traguardi da raggiungere*”. Se i due approcci fossero rigorosamente paralleli non ci sarebbe che celebrare il fatto che - da una parte o dall'altra - il processo di programmazione strategica giunge ad un punto in cui la “integrazione” è ugualmente garantita: non vi sarebbero obiettivi senza conteggio delle risorse, non vi sarebbe assegnazione di risorse senza identificazione di obiettivi e controllo della loro fattibilità e realizzabilità.

Ma dove invece prevale la partenza dal lato della declinazione sempre maggiore della voce di spesa (per identificarne il contenuto operativo e i risultati *reali*) allora è più che giustificato da parte nostra un *bias* sul significato, in termini reali, di tali risultati, in quanto non scaturiti da un autentico, indipendente, libero da condizionamenti, processo di programmazione strategica, cioè da una permanente progettazione *ex novo*, attività per attività, programma per programma.

In questa logica non rimane che chiedere ai Dipartimenti di fornire indicazioni sugli outputs e sull'avanzamento nei risultati che ogni addizionale esecuzione di fondi monetari potrebbe guadagnare.

Da notare che i “Libri bianchi” (*White Papers*) che annunciano nuovi piani di spesa e dei nuovi accordi PSA vengono pubblicati come parte dello stesso annuncio di Bilancio. Come parte della introduzione del “Conto e Bilancio delle risorse” (*Resource Accounting and Budgeting*) vi sarebbe una Sezione dei nuovi conti che sarebbe messa fuori dai collegamenti fra risorse e obiettivi definiti nei PSA.

5.3.4. Identificazione e gestione dei rischi

Uno dei rischi riconosciuti dai gestori della “*Spending review* nel concentrare l'attenzione sui risultati (*outcome results*) è quello di isolare l'impatto dei fattori che sono *al di fuori del controllo* del Dipartimento. Per questo i Dipartimenti sono incoraggiati a esporre *dettagliatamente* tali fattori nel loro Accordo di esecuzione di servizio (SDA), per fornire un contesto ai risultati pubblicati sia in fase *ex ante* che in fase *ex post*.

I rischi sul raggiungimento dei traguardi vanno considerati parte di un regolare processo di monitoraggio. Dai documenti consultati sappiamo che il Ministro in carica del Dipartimento, o i Ministri responsabili di un PSA interdipartimentale, vengono convocati dinnanzi al Comitato di Gabinetto sulla spesa pubblica (o ad un sotto-comitato per i dipartimenti più piccoli) e sono invitati a fornire le informazioni sulla loro performance, in modo da gestire i rischi emergenti circa il raggiungimento dei traguardi e dei loro piani di azione. E' programmato che

questi incontri avvengano due volte l'anno, benché incontri più regolari possano anche accadere a livello ufficiale. Le discussioni non sono pubbliche.

5.4. Il monitoraggio e la rendicontazione

La Tesoreria raccoglie informazioni sui progressi rispetto ai traguardi (*targets*) ogni trimestre (!) e le presenta al Comitato di Gabinetto. I Dipartimenti forniscono annualmente un rapporto pubblico in progress nei confronti dei traguardi, nel rapporto annuo dipartimentale, in primavera. La Tesoreria ha anche programmato più regolari rapporti progress pubblici su Internet.

Ogni traguardo nel PSA è monitorato trimestralmente dalla Tesoreria. La frequenza alla quale sono disponibili nuove informazioni, dipende dalla misura e dai dati che la sottintendono (i dati sull'inflazione sono disponibili mensilmente e quindi possono essere aggiornati trimestralmente mentre i dati sugli esami sono disponibili annualmente e possono essere aggiornati solo ogni anno).

Viene asserito che – come facilmente immaginabile - i progressi rispetto ai traguardi forniscono una base alle decisioni sull'allocazione delle risorse per il successivo round di bilancio.

5.5. La valutazione degli effetti sulle “politiche”

I gestori della *Spending Review* sostengono – comprensibilmente- di cercare di fare passi per migliorare la loro conoscenza sugli effetti dei risultati (*outcomes*) sulle politiche e i programmi esistenti oppure proposti.

Come punto di partenza la Tesoreria è impegnata con ciascun Dipartimento in un giudizio circa la base di evidenza che sta sotto la esecuzione dei singoli obiettivi dei PSA. Il giudizio – dicono i gestori della *Spending Review* – “è un trampolino sia verso una migliore scelta politica (se accade che la politica è qualcosa che sta al di là della base di evidenza) o più probabilmente verso un migliore, analitico, orientativo, programma di ricerca e di valutazione per colmare il *gap* di evidenza e per migliorare le politiche a medio termine”.

La seconda visione, più prudente e critica – emessa dagli stessi gestori del sistema – ci sembra la più appropriata. Essi stessi propongono un riassunto di “passi” che i Dipartimenti dovrebbero fare per rilevare i *gap* della base di evidenza, che hanno chiamato “*Evidence Assessment Relating to an Objective*” (EARO). Tale quadro finalizzato a determinare la analisi, le informazioni e la modellizzazione, - richieste per giudicare se i Dipartimenti hanno le giuste politiche ben piazzate per andare incontro agli obiettivi di un singolo PSA - è basato su cinque passi:

Primo passo: Determinare quali combinazioni di obiettivi e traguardi si devono giudicare, facendo uso di una chiara struttura che mostri i collegamenti fra le finalità, gli obiettivi, i traguardi e le politiche del Dipartimento. Inoltre, *elencare* le politiche relative, e, dove appropriate, le risorse destinate ad esse. Consultare leaders politici e

“stakeholders” sui vincoli, e istituire un *Panel di riferimento* (inclusi esperti esterni) per discutere i problemi durante la valutazione.

Secondo passo: Raccogliere informazioni, soprattutto dati-chiave utili a dare un “quadro di fatti” stilizzati relativi all’area in questione. Creare un “quadro concettuale” per spiegare i fattori che influenzano l’obiettivo e identificare il pieno arco degli strumenti di politica che possono avere un effetto.

Terzo passo: Raccogliere attuali evidenze sulle relazioni fra obiettivi e politiche, per es. valutazioni di politica precorse, valutazioni di opzioni di politica, letteratura accademica e rapporti di *think tank*. (con un passo di ritorno dei passi 2 e 3 sul passo 1).

Quarto passo: Valutare la adeguatezza della ricerca dipartimentale e accademica presente e *identificare* quanto di più andrebbe fatto.

Quinto passo: Procedere ad una ricerca progettuale, tenendo conto del bisogno di conseguire gli obiettivi, sia che la ricerca rimanga esterna o interna, sia che fosse costretta alla pubblicazione.

Fin dall’inizio il processo di revisione dovrebbe essere progettato per massimizzare gli effetti sulle decisioni di politica; in altri termini:

- assicurando le giuste competenze e capacità
- assicurando un sostegno politico per gli obiettivi del progetto
- fornendo un indirizzo di ricerca alle questioni politiche critiche
- pubblicando e diffondendo i risultati sia delle valutazioni che delle ricerche conseguenti.

Questi cinque passi non esprimono che un usuale approccio di buon senso di ogni tipo di progetto di programmazione strategica.

Niente da eccepire su di essi. Salvo forse che sarebbe stato bene che anziché nascere come consiglio ai Dipartimenti, da parte di un ufficio interno della Tesoreria in una nota critica illustrativa del “sistema britannico”, fossero stati iscritti anche su un mandato o missione ufficiale di una legge, o qualsiasi altro atto avente forza prescrittiva politica solenne (e, magari, redatti con uno stile più adeguato a tale atto).

Si può concludere da questi cenni che i PSA e i traguardi di prestazione focalizzati sui risultati (*outcomes*) sono parte integrante del processo di “Revisione della spesa” in GB.

La introduzione nella SR del 2004 di PSA *standard* ha dunque assicurato che fossero conservati nelle aree prioritarie standard più alti.

Da allora il monitoraggio del Governo riguardo ai traguardi PSA è progredito, e i Dipartimenti fanno oggetto di rapporto due volte l’anno: la prima nei loro “Rapporti Dipartimentali” (pubblicati in primavera) e la seconda volta nei “Rapporti di performance” (in autunno). Questi Rapporti forniscono al Parlamento e al pubblico dei regolari aggiornamenti sulle performance dei Dipartimenti rispetto ai loro traguardi.

Poi sono previste anche delle “*Note tecniche*”. Che spiegano come si misura la performance rispetto ai traguardi del PSA.

6. La validazione dei PSA e la valutazione delle performance

6.1. L'esperienza e il ruolo del NAO (National Audit Office)

Ciò nonostante, il sistema britannico gode del privilegio di avere da molto tempo introdotto un sistema di *audit*, di controllo dei costi e delle modalità di esecuzione della spesa pubblica, di elevata qualità, che sarebbe bene fosse studiato attentamente e preso ad esempio da tutti gli organismi di controllo della spesa di altri paesi. Anzi credo di poter affermare che un sistema di audit come quello britannico dovrebbe e potrebbe facilitare moltissimo l'introduzione della programmazione strategica e della migliore determinazione tecnica dei costi e dei risultati di ciascun programma, sia in GB che altrove.

Alcune considerazioni generali sui rapporti fra il sistema di audit e il sistema dei PSA, passati e presenti, potranno essere utili.

6.1.1. L'impatto della CSR sul tradizionale compito dell'Audit pubblico

Il dibattito sulle riforme da operare nella gestione della spesa pubblica, ha indubbiamente avuto un effetto sull'attività e sull'organismo che tradizionalmente si occupa nel Regno Unito di controllo della contabilità pubblica: il *National Audit Office* (NAO) una specie di Corte dei Conti (di Francia e Italia).

Ma, nello stesso tempo non sembra che nel fondo della sua antica tradizione questo organismo, che da un certo punto di vista presentava i requisiti migliori (fra quelli dei paesi avanzati) per operare la "nuova" politica di controllo dei risultati di tutta l'amministrazione pubblica centrale e periferica, sia stato più di tanto coinvolto nella riforma stessa, sia quella gestita in sede di Cabinet Office, che in quella che ha visto la Tesoreria di Sua Maestà il centro principale delle innovazioni. Il NAO ha continuato ad essere una centrale di studi e di rapporti di grande interesse, un occhio attento a tutti i problemi pubblici di gestione dell'amministrazione, a vivere una vita molto autonoma, molto riservata, molto legata al suo ruolo tradizionale, ma poco partecipe alla trasformazione del *reinventing government* del tipo – per intenderci – di quello che ha avuto per esempio il GAO negli Stati Uniti.

Questo è già un segnale di "scollamento" fra due linee, quella politica-governativa, e quella "indipendente", che invece sulla materia – pur mantenendo la loro reciproca indipendenza – sarebbe molto interessante che contribuissero *insieme* non solo ad un miglioramento, ma al cambiamento della contabilità pubblica, sotto il profilo della conoscenza più approfondita di quali siano i concreti risultati, in termini di prestazioni erogate, della spesa pubblica stessa.

Ciò nonostante, la svolta in Gran Bretagna della "Spending Revision" e dei "Patti di servizio pubblico" (PSA),- che ha avuto luogo nel 1998 – introducendo una sorta di programmazione quantificata della spesa di bilancio, non ha potuto non costituire anche una svolta per il sistema di audit tradizionale e di carattere

“storico” impersonato dal NAO. Infatti quest’ultimo, si è trovato di fronte un materiale da valutare e da monitorare decisamente nuovo e imprevisto: gli stessi obiettivi “strategici” esplicitati in sede ex ante, i PSA, prima inesistenti, di cui doveva in qualche modo prendere atto e rendere conto .

Qui infatti si è prodotta una situazione particolare, peraltro comune a tutti i sistemi di audit e di controllo e valutazione della spesa in essere, in tutti i paesi avanzati del mondo, dove il *reinventing government* si è fatto in qualche modo sentire: una situazione che merita qualche ulteriore osservazione.

6.1.2. *Il mutamento che si sta operando nel contenuto della funzione di auditing*

Questo cambiamento, ancora in fieri in molti paesi, in un certo senso tende a semplificare il lavoro del supervisore (*auditor*) tradizionale.

Da un certo punto di vista, esso si è trovato a non dover cercare troppo lontano i criteri e i modi di valutare la spesa, confrontandolo con plausibili aspettative che non erano esplicitate se non in termini generali, ed esplorando delle capacità di realizzazione interne alla stessa valutazione secondo criteri, purtroppo sempre approssimativi, come quelli di identificare o anche escogitare dei *benchmarking*, dei paragoni di confronto e dei parametri di misura.

Infatti dai nuovi PSA le istituzioni di audit, di revisione dei conti, hanno già il loro parametro esplicitato, hanno già costruito il loro *benchmarking*, scodellato loro dagli stessi *organismi di spesa governativi*, i Dipartimenti e le Agenzie di cui dovrebbero esercitare il controllo, l’*audit*. Sono questi ultimi, infatti, dovendo formulare loro stessi quale sia il “*valore contro moneta*”, il “*risultato*” ottenibile da un dato ammontare di spesa, sottraggono buona parte del lavoro agli istituti di audit. In altri termini il parametro di giudizio viene così fornito – con la svolta della programmazione della spesa - dallo stesso processo di programmazione, mediante il quale è lo stesso processo – mediante la progettazione delle azioni e dei costi relativi – che viene a formulare anche le attese di risultato, i “*traguardi*”, come una conseguenza “*tecnica*” dello stesso processo di spesa. (Naturalmente ciò varrebbe se Dipartimenti e Agenzie oppure i nuovi PSA facessero tutto quel lavoro di programmazione strategica che dovrebbero fare).

Se da un lato il lavoro dell’*auditor* è stato semplificato, perché in certo modo è venuto ad essere “sostituito” dallo stesso processo di programmazione che, valutando ex ante, è venuto anche a fornire la base per la valutazione ex post, il lavoro dell’*auditor* si è anche alquanto esteso a nuovi compiti.

Esso si è come “spostato”: dal controllo di una spesa effettiva per un risultato ipotetico e ignoto, che era compito dell’*auditor* valutare, al controllo del metodo con il quale l’organo responsabile della spesa ha formulato le sue previsioni, oggi più precisamente definite come impegni di risultato da ottenersi. Per esempio se tali risultati sono stati espressi in termini di alcuni indicatori o misuratori di efficacia, l’*auditor* è divenuto un valutatore “terzo”, o “indipendente, del fatto: se la scelta degli indicatori o misuratori sia stata *valida*.

Insomma, se prima l'auditor era il valutatore o "validatore" di un *dato*, ora è piuttosto il valutatore e validatore di un *processo* o di un *metodo*.

Questo mutamento sostanziale di compiti degli istituti di audit è avvenuto – ove più ove meno – in tutti i paesi che hanno introdotto il nuovo modo di gestire le scelte di spesa mirata al risultato o, in altri termini, la programmazione strategica. Ed è stato soprattutto il caso del mutamento di ruolo del GAO negli USA, con la legge GPRA.

Qui vale ripetere la considerazione generale che l'enfasi moderna molto diffusa sulla *gestione-basata-sul risultato* (in Gran Bretagna: *outcome focused management*; in Usa; *result based management*) non significa che "prima" la spesa si facesse senza che ci si attendesse dei risultati. Anche la spesa mirata e decisa – al suo inizio – per ottenere un puro "processo" o "prodotto", era comunque motivata e mirata in qualche modo ad un "risultato" se non altro all'esistenza di quel processo, o alla disponibilità di quel prodotto, indipendentemente dagli input per produrlo. Solo che la spesa ricorrente e *routiniere*, dopo anni, fa perdere il senso di quelle iniziali motivazioni e scopi (per cui probabilmente la svolta dovrebbe essere forse più correttamente chiamata "riesame o revisione degli obiettivi e dei risultati attesi").

Ma la svolta stessa sarebbe ben piccola cosa, se consistesse solo in detto riesame. L'attenzione nuova sul "risultato" è quella che conduce ad un nuovo modo di concepire, e quindi valutare, il risultato: quello di misurarlo, soppesarlo e monitorarlo nei suoi aspetti quantitativi (mai prima sistematicamente considerati), attraverso appropriati indicatori o misuratori; e sta nel confrontare in permanenza (in stretta connessione e dipendenza alla decisione politica) tali aspetti quantitativi come il "valore contro moneta" che ne deriva, cioè se il valore che viene fuori dai risultati che sono misurati, *vale* il costo, in moneta (e magari in altre forme non-monetizzabili), della spesa pubblica che vi viene indirizzata .

Questo confronto è ciò cui si mira con la programmazione strategica. Ad una sorta di contabilità sempre viva, sempre vigile, sempre consapevole ed informata, da parte dell'operatore e del decisore politico; quella che alla base della sua *responsabilizzazione* (la sua, vera, *accountability*).

Questa è la "novità" – se di novità si può parlare – che si introduce con la svolta. E che è oggi ancora lontana dall'essere del tutto introdotta, applicata, anche nelle esperienze più avanzate, che stiamo analizzando.

Infatti, in queste si è avanti nella creazione diciamo "progettuale" esecutiva del nuovo sistema; ma esso non è ancora del tutto operante nel corso delle azioni correnti e abituarini, e dei fatti che ne derivano.

Lo spostamento dell'attenzione principale delle istituzioni di *auditing* che abbiamo sommariamente ricordate, induce ad un'altra considerazione non trascurabile.

6.1.3. Lo "schacciamento" della funzione di auditing

Il compito tradizionale degli istituti di *audit* era molto impegnativo. Infatti, come rilevato, essi dovevano approfondire e creare strumenti di analisi per

giudicare la “validità” dei risultati contabili delle varie attività produttive e di servizio, che implicavano il più delle volte una conoscenza tecnica approfondita di quelle stesse attività alla cui valutazione ex post erano assegnati. E’ difficile riuscire a separare nettamente un giudizio “contabile” da una valutazione tecnica del progetto di cui quel giudizio è insieme determinato ma anche valutatore.

Per quanto stretti da questa necessità, molti istituti di auditing abbiano sviluppato livelli e metodi di alta professionalità nel saper sceverare il giudizio contabile dal giudizio tecnico, mi sembra di poter ravvisare che la difficoltà di ripercorrere tutte le ragioni del giudizio tecnico incluso nella progettazione delle attività, ha indotto gli istituti di audit a restringere le loro analisi e valutazioni agli aspetti più strettamente contabili, cioè di tecnica solo contabile, oltre che di legittimità formale della spesa.

Questo ha rappresentato una sorta di “schiacciamento” della competenza degli *auditors* agli aspetti di contabilità tradizionale, tanto più diffuso, quanto più i programmi da giudicare ex post, fossero stati concepiti in assenza di appropriate ed esplicitate progettazioni tecniche. Questa latitanza degli istituti di audit sul merito dei programmi ha privato il sistema della spesa pubblica della possibilità di controllo sul merito della stessa, determinando di riflesso un allentamento della attenzione sui risultati da parte dei gestori dei programmi sottoposti a controllo formale (una sorta di circolo vizioso).

6.1.4. La “validazione” dei Patti di servizio pubblico in GB

La svolta (in Gran Bretagna, quella della CSR/1998, seguita da tutti i miglioramenti triennali successivi) ha incominciato a far emergere, senza molta evidenza, quel *passaggio* di cui abbiamo detto di *focalizzazione*, - da parte del NAO - dalla “invenzione” di metodi possibili di valutazione dei risultati (resa ardua dall’impossibilità di avere tutti gli strumenti tecnici necessari, che avrebbero implicato quasi la replica del processo di progettazione dei programmi dei vari centri esecutivi di decisione) alla validazione di risultati e traguardi programmati dalle stesse amministrazioni settoriali.

Con la *Spending Review*, nelle sue prospettive triennali, il principale e più nuovo impegno del NAO è divenuto la “validazione” (*validation*) ex post dei PAS, più precisamente una valutazione del conseguimento dei loro “traguardi”. Così al termine del triennio di ogni *Spending Review*, il NAO ha reso pubblico un suo giudizio sui risultati dei PAS di ciascuna di esse.

Abbiamo preso in considerazione due di queste rendicontazioni:

quella, ultima, relativa ai PAS del periodo 2005-2008 (definiti nella SR del 2004, (che è la quarta validazione del NAO) (**documento n.35** della lista di doc. selezionati in appendice)

e, per constatare la evoluzione con un’altra validazione precedente, alleghiamo quella relativa ai PAS del periodo 2003-2006 (che è detta la “seconda validazione” del NAO). (doc. n. **36** della stessa lista)

Inoltre, il NAO ha una antica tradizione di ricerca nel campo della misurazione dell’efficienza nella Pubblica Amministrazione ⁶¹ Abbiamo allegato a questa

rassegna alcuni dei lavori che testimoniano la sua presenza costante nel dibattito sulle iniziative in materia di efficienza, tema cruciale per chi si occupa di valutazione, e altrettanto cruciale per chi si occupa dei metodi di programmazione. (Si vedano i doc. n.37 e 38 della stessa lista).

6.1.5. Il sistema di validazione/valutazione del NAO

L'approccio alla validazione del NAO è basato su determinati "principi", detti di "buona pratica", fissati da uno speciale Gruppo di lavoro guidato dalla Tesoreria, e che ha considerato le implicazioni pratiche di una validazione esterna. Il Gruppo concordò che i Dipartimenti fossero responsabili:

- "di assicurare la esistenza e la operatività di controlli interni che siano efficaci e proporzionati ai rischi coinvolti;" e di
- "essere chiari con il Parlamento e il pubblico circa la qualità dei loro sistemi di dati."

Secondo il NAO, la validazione è una forma di audit di sistema e mette a fuoco l'esame dei rischi e dei controlli. Vi sono un certo numero di passi che in particolare il NAO fa per ogni validazione:

1. Capire il quadro gestionale del PSA
2. Identificare i rischi per la affidabilità dei dati
3. Valutare il significato dei rischi noti
4. Valutare l'adeguatezza dei controlli per rivolgersi ai rischi noti e significativi
5. Valutare i risultati e farne oggetto di relazione

Nel dicembre 2007, il NAO ha proceduto a "validare" i dati dei PSA valevoli a consuntivo per il periodo 2005-2008, che furono forniti a base dei Traguardi inclusi nella CSR del 2004. Questa è stata in ordine di tempo la quarta valutazione ed è l'oggetto del "Rapporto-Compendio" (così chiamato: *Compendium-Report*) di cui al doc.n. 35 della lista in appendice.

Il Rapporto si compendia in 10 punti come segue.

1. I PSA furono introdotti la prima volta nel 1998. Furono introdotti per migliorare la responsabilità della spesa pubblica attraverso la definizione di *outcome-chiave* attesi da un certo livello di investimenti.
2. Nella SR del 2004 il Governo elaborò oltre 100 PSA per i Dipartimenti governativi centrali. Questi stabilirono finalità e obiettivi per le prestazioni pubbliche nel periodo 2005-08. Questo Rapporto esamina la qualità dei sistemi di dati usati per misurare i progressi rispetto a questi traguardi.
3. Una buona qualità dei dati è cruciale se le misure e i traguardi devono essere usati effettivamente per migliorare le esecuzioni e la responsabilizzazione contabile del settore pubblico. La buona qualità dei dati aiuta i Dipartimenti a migliorare la gestione e le prestazioni dei programmi, a giudicare se essi hanno bisogno di revisionare le politiche e i

programmi stessi, assegnare le risorse, e prendere altre decisioni politiche; e dare conto in modo affidabile al pubblico e al Parlamento sui loro progressi.

4. Il NAO è stato richiesto dal Governo di relazionare sulla qualità del sistema di dati che sta alla base dei PSA. Questo rapporto esamina il sistema di dati utilizzato da 11 Dipartimenti per monitorare e relazionare i progressi rispetto ai traguardi dei PSA 2005-2008. Combinando queste risultanze con i risultati degli altri giudizi (parimenti pubblicati nel dic. 2006 nel “Terzo Compendio Rapporto di validazione”) il rapporto presenta un quadro generale della qualità del sistema di dati che sono il supporto di tutti i PSA 2005-2008. È stato operato poi un esercizio dei sei Dipartimenti precedentemente “validati”, allo scopo di far sì che l’analisi fosse aggiornata dove necessario.
5. Sono stati rivisti un totale di 237 sistemi di dati operati da 17 Dipartimenti per dare sostegno al progresso dell’insieme dei PSA per il periodo 2005-2008. I risultati generali sono espressi così:
 - Conformi ai propositi: 50%
 - Largamente in linea ma bisognosi di rafforzamento: 35%
 - Non conformi ai propositi: 8%
 - Troppo presto per valutare: 6%
 - Non valutato: 1%
6. In generale il rapporto NAO conclude, che in base all’esame, i Dipartimenti hanno con successo fatto dei passi per migliorare la qualità dei loro sistemi di dati. I Dipartimenti hanno avuto minore successo nel trasferire l’apprendimento verso lo sviluppo di nuovi sistemi di dati, e ci sono ancora miglioramenti che devono essere fatti per aumentare la rilevanza e l’affidabilità dei dati usati nel relazionare sui progressi fatti.

Dal sesto punto in poi, il rapporto si è impegnato in una serie di “raccomandazioni”, quali:

7. In materia di *specificazione dei sistemi di dati*:
 - I Dipartimenti dovrebbero esplicitamente considerare i problemi di misura quando fissano dei nuovi PSA. Specificamente, i Dipartimenti dovrebbero assicurare che tutti gli elementi delle performance che stanno ponendo come traguardi siano appropriatamente definiti e misurabili.
 - I Dipartimenti dovrebbero valutare le fonti di dati esistenti per giudicare la loro adeguatezza a scopi di monitoraggio del PSA prima di incorporarli nel sistema di dati dei PSA
 - Dove i traguardi dei PSA rappresentano risultati di più lungo periodo per essere conseguiti oltre il periodo della SR, i Dip. dovrebbero concordare degli appropriati pietra miliari che permettessero dei progressi interim rispetto ai traguardi da giudicare, e alle azioni di rimedio da prendersi se necessario.
 - I Dipartimenti dovrebbero assicurare che i dati di performance fossero disponibili abbastanza di frequente da informare i managers e il personale

di prima linea. Dei loro progressi rispetto ai traguardi, e aiutarli a prendere decisioni su come meglio perseguire il traguardo.

8. In materia di *operazione sui sistemi di dati*:
 - I Rapporti ai consigli di direzione dovrebbero svelare i limiti alla qualità dei dati, e presentare tutte le informazioni necessarie per collocare le informazioni sulle performance nel contesto.
 - I Dip dovrebbero introdurre una funzione manageriale per stimolare e approvare la qualità dei dati.
 - La responsabilità contabile per la qualità del sistema di dati dovrebbe essere assai chiaramente definita, e dovrebbe essere separata dalla responsabilità delle performance onde evitare incentivazioni perverse. (to avoid perverse incentives)
 - I Dip dovrebbero assicurare che ci siano installati sistemi per scoprire errori nella qualità dei dati resi.
 - Quando il sistema di dati contiene elementi soggettivi, delle linee di guida, un addestramento e/o una funzione di stimolo dovrebbero essere installati allo scopo di assicurare che i giudizi fra persone differenti siano coerenti.
 - Quando si raccolgono dati da fonti esterne, i Dip dovrebbero assicurare di essere consapevoli dei rischi significativi per la qualità dei dati, e prendere misure per gestirli.

9. In materia di *Reporting dei dati*:
 - Delle Note tecniche dovrebbero definire appropriatamente i PSA e mettere allo scoperto i limiti alla qualità dei dati, assicurando il lettore di avere tutte le informazioni necessarie a contestualizzare tutte le informazioni sulle performance.
 - I Rapporti di performance dovrebbero contenere le informazioni necessarie per il lettore per capire correttamente la performance.
 - I Dip dovrebbero relazionare gli ultimi dati resi per tutti gli elementi specificati nella Nota tecnica.
 - I criteri per ottenere successo rispetto ai traguardi dovrebbero essere chiaramente specificati. Nel caso in cui vi sia più di un solo indicatore di performance per misurare un traguardo, il Dip dovrebbe mettere in evidenza la matrice della decisione per giudicare se il traguardo è stato raggiunto

10. l'ultimo punto discute gli sviluppi verso il quadro di PSA introdotti dalla CSR 2007. Esso descrive come le raccomandazioni sorte dal lavoro di validazione del NAO sono state utilizzate dalla Tesoreria nella nuova CSR 2007 e discute i presenti rischi per la qualità dei dati.

Per cogliere nel modo migliore il metodo attraverso cui il NAO “valida” i target dei PSA, è sufficiente la lettura di una qualsiasi delle parti in cui (nel secondo volume del Rapporto - sempre nel **Doc. n. 35**) sono presi in esame i *targets* (traguardi) di ciascun PSA di un Dipartimento.

6.2. I governi locali e l’*Audit Commission*

E’ doveroso anche un importante richiamo al grande contributo che i governi locali in Gran Bretagna danno alla programmazione della spesa e dei suoi metodi. Essi fanno parte integrante del sistema coordinato dei PSA, ma lo integrano e arricchiscono con modalità specifiche che non vanno trascurate.

6.2.1. Il Dipartimento delle Comunità e del Governo locale

Malgrado la forte presenza nella politica inglese di un centro di governo unitario costituito dal Cabinet Office, non bisogna dimenticare che la costituzione del paese prevede un livello di elevatissima autonomia dei governi locali.

Il Dipartimento delle Comunità e del Governo locale (CLG) è una fonte che si è dedicata a stabilire le relazioni fra i PSA nazionali e tutte le specificazioni di PSA locali, che nascono dalla forte autonomia locale.

Un importantissimo ruolo di armonizzazione degli obiettivi e delle politiche il CLG lo svolge tramite l’*Audit Commission*, della cui “indipendenza” si guadagna un buon sistema di relazioni fra il governo centrale e le autorità locali.

6.2.2. L’*Audit Commission*

La “*Audit Commission*” (AC) - afferma ufficialmente un *label* che viene pubblicato in calce a tutte le sue pubblicazioni - è un ente “indipendente” responsabile di assicurare che la moneta pubblica sia spesa economicamente, con efficienza e con efficacia, per conseguire *servizi locali* di alta qualità per il pubblico.⁶² Il suo mandato è quello di controllare i comportamenti e i risultati di tutti gli enti locali del paese ed anche del Servizio nazionale sanitario (il *National Health Service Trusts*), ed altre agenzie locali. I suoi dirigenti sono nominati dal “Dipartimento per le Comunità e dei Governi Locali”⁶³. La AC si avvale per eseguire il suo lavoro di una larga pubblicità dei risultati del suo lavoro, soprattutto pubblicando numerosi dati per valutazione comparata sui livelli di performance di molti enti, scrutinati sotto molteplici punti di vista.

Per far questo la AC è divenuta una formidabile fonte di *indicatori della qualità della vita e dei servizi pubblici* che la determinano, soprattutto nei campi della gestione stessa degli enti locali, della sanità, dello stato delle abitazioni, della sicurezza della comunità, e della protezione civile. Quindi come “cane da guardia” indipendente (*watchdog*, come in inglese si definiscono i supervisori e i controllori) la AC fornisce una enorme quantità di informazioni sulla qualità dei servizi pubblici. E come guida per il miglioramento di tali servizi pubblici, la AC fornisce anche molte raccomandazioni pratiche e diffonde le migliori pratiche. Come valutatore indipendente, la AC si è fortemente impegnata nella valutazione del “valore contro moneta” (*Value for money*) della maggior parte dei servizi pubblici locali. La AC dunque è uno strumento conoscitivo ma anche fortemente

operativo, nel senso che fornisce su richiesta degli enti locali, ma anche al pubblico, indicazioni su dove e come si deve intervenire per migliorare lo stato dei servizi, in confronto ai migliori esempi da usare come *benchmarking*, come misura di paragone.

Avere una completa visione dell'intenso lavoro dell'AC, che ha radici fortissime nell'esperienza di lunghissimi anni dietro le spalle, (e che meriterebbe di essere oggetto di indagini ad hoc specie nei paesi a stadio di sviluppo più arretrato in materia, come l'Italia), non è il compito di questa rassegna. Ci limiteremo a segnalare il grande lavoro già fatto sui metodi di misurazione delle erogazioni, che costituiscono una base primaria in alcuni importanti settori dell'azione pubblica.

In effetti, l'analisi del *modus operandi* dell'AC è molto utile e significativa, perché fornisce un esempio di quanto il dibattito vissuto ovunque concernente il grado di centralizzazione o decentralizzazione della spesa pubblica (che può anche andare sotto la tematica di dove si colloca il punto ottimale del cosiddetto "federalismo") diventa alquanto ozioso e superfluo di fronte a processi avanzati di programmazione strategica e di valutazione strategica dei risultati.

La Gran Bretagna infatti passa a seconda dei casi come un paese molto accentratore oppure come fortemente decentrato, secondo quale è il tipo di operazione che si sta valutando. L'accentramento è sostenuto da coloro che temono di perdere, o di non conseguire abbastanza, una costante programmatica egualizzazione dei livelli di benessere come effetto dei servizi pubblici. L'identificazione di livelli standard nazionali come riferimento realizzati attraverso i PSA, possono far pensare ad un paese accentratore. Ma i Governi locali in Gran Bretagna sono fortemente autonomi e gestiscono una quota importante di risorse complessive. Se la loro spesa è sottoposta costantemente ad operazioni di valutazione dei suoi risultati a livello locale, e di confronto con standard di riferimento fra livelli locali, sotto molteplici punti di analisi, allora il processo di egualizzazione si ottiene comunque come con poteri decisionali accentrati. Anzi si ottiene *meglio*: contando sullo sforzo – che può essere anche incentivato centralmente in qualche modo – dei governi e delle iniziative locali, e senza compromettere l'autonomia e le decisioni autonome degli enti locali.

Tuttavia questo processo, di tipo "virtuoso", è ben condizionato dall'esistenza di processi conoscitivi e valutazione del tipo di quelli che l'AC mette in orbita con i suoi studi e le sue pubblicazioni.

7. L'ultima riforma CSR 2007, nella programmazione dei PSA (2009-2011)

7.1. Un "nuovo quadro di gestione delle performance"

Nel corso degli ultimi anni, vi è stato da parte del Governo britannico un intenso lavoro di rielaborazione e di riadattamento del sistema della CSR, e su alcuni punti si sono operati dei radicali rivolgimenti.

Come già detto, si è aperta una nuova prospettiva decennale di una seconda CSR.

La novità più forte è che nell'ottobre del 2007 la HM Treasury ha pubblicato un "Pre-Budget 2007 Report", contenente una *Comprehensive Spending Revision* per il triennio 2008-2011, (vedi doc.n.30 dell'elenco selezionato in appendice a questa parte) in cui si è proceduto ad una radicale rielaborazione dei processi di definizione dei programmi e dei PSA.

Nel Pre-Budget Report del 2007 si sono ribaditi alcuni obiettivi generali del Governo, sorti anche dal lavoro preparatorio svolto nel processo chiamato della *Policy Review* (già descritto nel par 2.5). Essi sono raccolti intorno a sette principali tematiche di finalità

1. Sfide e opportunità nel lungo periodo.
2. Mantenimento della stabilità macroeconomica.
3. Trasformazione dei servizi pubblici
4. Crescita e prosperità sostenibili
5. Giustizia e opportunità per tutti
6. Comunità più forti e migliore qualità della vita
7. Un mondo più sicuro, giusto e ambientalmente sostenibile.

Finalità illustrare con la solita prevedibile dose di generalità, di cui ci facciamo qui grazia.

La terza di queste tematiche, la *trasformazione dei servizi pubblici*, (che è quella che interessa il nostro esame), riguarda appunto le grandi novità introdotte per il prossimo decennio nel campo di un sempre maggiore controllo della gestione e di decisioni orientate al risultato.

Così si esprime il documento:

Mentre molto è stato raggiunto nel passato decennio, il contesto nel quale i servizi pubblici operano sta cambiando rapidamente, e diventa sempre più pieno di sfide e complesso. Le tendenze sociali, economiche e ambientali che influenzano la Gran Bretagna stanno generando nuove pressioni sui servizi pubblici, e questi sviluppi unitamente a quanto è stato acquisito nei dieci anni passati, stanno generando crescenti aspettative nel pubblico.....

Dalla introduzione nella CSR del 1998, i PSA hanno giocato un ruolo vitale nell'assicurare che aumenti sostenuti nelle risorse fossero trasferiti in più elevati standard nei servizi pubblici, e nel condurre a maggiori miglioramenti nei risultati attesi. Ma le sfide del prossimo decennio sono differenti, così a seguito ad una estesa consultazione del pubblico e degli operatori sul campeggio ultimi due anni il Governo ha deciso di fare un decisivo cambiamento nel modo di fissare le sue priorità e guidare le performance. La CSR 2007 pertanto annuncia un nuovo quadro di gestione della performance basato su una più forte relazione con il settore pubblico professionale, con un ridotto set di 30 nuovi PSA che stabiliscono gli outcome prioritari del Governo per il periodo della CSR07.[pp.33-35].

E' in un riquadro (**Riquadro 8**), il Rapporto in esame descrive più dettagliatamente in che cosa consiste questo "nuovo Quadro". Questo nuovo Quadro dovrebbe creare, nelle intenzioni, le condizioni perché i servizi pubblici collaborino a eseguire eccellenti risultati (*outcome*) ed eccellenti esperienze per

tutti. Si ritiene che “prioritarizzando” un insieme, radicalmente ridotto, di indicatori PSA e razionalizzando l’uso di traguardi annessi ai PSA, il nuovo Quadro dovrebbe permettere maggiore spazio per rilasciare servizi innovativi e flessibili, con un più grande ruolo delle comunità locali di focalizzare l’azione sulle loro priorità. Lo stesso Rapporto dichiara che i cambiamenti rappresentano un nuovo equilibrio di responsabilità (*balance of accountability*) dove il coordinamento centrale lavora in sinergia con un più grande diretta responsabilità nel servire gli utenti e le comunità locali; Le esperienze personali dei cittadini dei servizi dovrebbero configurare con successo il progetto, l’esecuzione e la misurazione: e gli staff nel settore pubblico saranno messi più nella capacità – rispettando la loro competenza e professionalità – di corrispondere ai bisogni dei cittadini..

I PSA sono stati riorganizzati secondo classi di *obiettivi*, meno ritagliati (rispetto al passato) in base all’organigramma tradizionale dei Dipartimenti, e più concepiti secondo un visione, appunto, più integrata e comprensiva del Governo nel suo complesso. Si è esteso il ruolo trans-dipartimentale della struttura programmatica, che è divenuta pertanto l’espressione di un metodo di programmazione strategica fondata sugli obiettivi generali piuttosto che basata sull’ordinamento esistente, e mirata ad ricreare, magari, l’ordinamento in funzione degli obiettivi (che da sempre è stato un requisito ed un principio della programmazione strategica stessa).

Il nuovo Quadro – avente il ruolo sopra definito – ha generato così una nuova “struttura di programma”, che articola gli indicatori secondo ciascun PSA – ciascuno a sua volta costruito in base all’articolazione generale degli obiettivi globali di governo.

7.2. La nuova struttura di programma

Ho ricostruito nel **Riquadro 9**, l’intero “quadro” dei **30 PSA** con i connessi indicatori di successo, nonché l’indicazione per ogni PSA del Dipartimento o Ente che ha assunto il ruolo di leader e coordinatore del nuovo PSA stesso.

Questo riquadro è stato ricavato proprio dalle informazioni del documento del Rapporto Pre-Budget 2007 già in esame, (**Doc.n. 30**, pp.187- 197 della lista di documenti selezionati per questo studio sull’esperienza britannica).

La nuova struttura di programma credo creerà molti problemi di riorganizzazione e soprattutto molte difficoltà nella gestione dei piani e nella chiara percezione degli obiettivi stessi. Essa merita le seguenti osservazioni.

Innanzitutto la drastica riduzione dei PSA ha condotto ad elaborare un sistema di misurazione dei risultati e un sistema di indicatori utili al monitoraggio e alla valutazione delle azioni, alla scala dei grandi obiettivi e delle grandi priorità emesse dal Governo. Ciò ha determinato l’uso di “indicatori” in ciascuno dei 30 PSA che sono divenuti molto dei proxy degli obiettivi inevitabilmente generali formulati ma non danno la sicurezza che dei traguardi conseguiti misurati da quegli indicatori sia un sicuro conseguimento nell’obiettivo e quindi nel PSA indicato.

Riquadro 8

Il nuovo Quadro di gestione della performance

Il nuovo Quadro consiste nei seguenti elementi:

- ❑ Un insieme ridotto di 30 nuovi PSA (Patti di servizio pubblico) che articolano i più elevati outcome prioritari del Governo per il periodo CSR07 [che è il triennio 2008-2011] e attraversano (*span*) i confini dipartimentali, e fissano (*set out*) una visione condivisa e una collaborazione guidata a tutti i livelli nel sistema di erogazione (*delivery system*) [del servizio pubblico].
- ❑ Un singolo “Patto di erogazione” (*Delivery Agreement*) per ogni PSA, sviluppato in consultazione con gli operatori (*workers*) sulla linea del fronte e il pubblico., e pubblicato per rafforzare la responsabilità contabile (*accountability*) e funzionale (*ownership*) al di là dei confini amministrativi e organizzativi.
- ❑ Nuovi Comitati di Gabinetto annunciati in luglio, che avranno un ruolo chiave nell’indirizzare le performance nei PSA trans-governativi, mediante un monitoraggio costante e impegnando dipartimenti e programmi alla rendicontazione. Il Governo sta esaminando inoltre di costruire esplicitamente nel Quadro di gestione un *PSA del Pubblico Impiego (Civil service)*, che garantisca una attenzione incessante sulle erogazioni in seno a Whitehall [la concentrazione nata dalla iniziale localizzazione di tutti i gangli ministeriali del Gabinetto e del Dipartimenti.]
- ❑ Un limitato canestro (*basket*) di indicatori centrati sull’*outcome*, per sostenere ciascun PSA, e garantire una robusta e trasparente misura della performance, accanto ad una autentica razionalizzazione, con una significativa riduzione nel numero di indicatori prioritari annessi ai PSA.
- ❑ Dei traguardi (*targets*), dove appropriati, di erogazione di una migliorata performance e rendicontazione; con un insieme nazionale di *targets* riservati per un piccolo sotto-insieme di indicatori di PSA che richiedono una ferma direzione centrale, un assai più grande spazio per una accresciuta fissazione di *targets* locali.
- ❑ Un approccio più generale verso il monitoraggio delle performance, con ogni dipartimento che pubblica un insieme di “Obiettivi Strategici Dipartimentali” (*Departmental Strategic Objectives – DSO*) per il periodo CSR07, accanto al più ridotto e prioritarizzato insieme del PSA, e la più larga transazione delle attività dipartimentali (*departmental business*) [vedi lo schema già in uso, riportato nel **Riquadro.1**].
- ❑ E da una parte all’altra del Quadro, un premio sull’uso di dati di alta qualità e tempestivi, e nello stesso tempo capaci di affrancare il *frontline* dalla riduzione del peso di dati di basso valore.

Fonte: **doc. N.30**, dell’elenco selezionato in Appendice, p.36.

D'altra parte dalla lettura della struttura di programma del **Riquadro 1**, risulta evidente che nella lista degli indicatori di ciascuno dei PSA, vi sono delle voci che hanno tutt'altro aspetto che quello di indicatori, quanto quello di aree di intervento sulle quali si dovrà formulare degli indicatori di conseguimento e degli eventuali traguardi. Queste aree di intervento sono nient'altro che degli *obiettivi intermedi* (talora detti anche strumentali o con altre dizioni) (di cui il nuovo quadro non parla tuttavia) che esistono solo come strumento di passaggio per conseguire l'obiettivo superiore. In un processo standard di programmazione strategica gli obiettivi intermedi o strumentali –come si sa - possono essere anche più di uno, e insieme costituiscono la concatenazione fra le singole azioni e gli obiettivi generali, per dare una maggiore sicurezza e misura di conseguenza tra le singole azioni e i risultati generali.⁶⁴

Rimane evidente che gli indicatori indicati come strumento di misura del conseguimento degli obiettivi espressi da ciascun PSA, rappresentano solo dei proxy per misurare i progressi nel raggiungimento di un obiettivo generale.

Ciò ha fatto perdere quello che era una delle caratteristiche che hanno motivato l'introduzione della programmazione strategica e la misurazione e valutazione dei risultati nelle azioni pubbliche: quella di avvicinare la inesauribile elaborazione di piani e programmi ad una strumentazione che potesse meglio permettere di applicare, monitorare e tenere sotto controllo la "efficacia" di tali piani e programmi, cioè la loro capacità di attuazione. Il rischio forte che si avverte nel contemplare il "nuovo quadro di gestione della performance" della CSR del 2007, tuttavia, è la perdita – anziché progresso – di un controllo nella concretezza operativa dei piani, programmi e progetti che scaturiscono dalla relazione fra le azioni (e la spesa che ne deriva) come causa diretta del conseguimento degli obiettivi definiti programmaticamente.

7.3. La nuova operatività dei PSA: i "Delivery Agreement" ("Patti di erogazione")⁶⁵

Secondo i propositi fissati dal Rapporto sulla **CSR08**, i PSA inevitabilmente dovranno essere trasformati in questa generale trasformazione del servizio pubblico, anche se su questo cambiamento si insiste poco per mantenere forte la continuità con il passato. Il cambiamento è prevedibilmente forte nel *modus operandi*, nella operatività.

Ogni risultato prioritario dei [nuovi] PSA è puntellato (*underpinned*) da un singolo "Patto di erogazione" (*Delivery Agreement - DA*) condiviso trasversalmente da tutti i Dipartimenti che contribuiscono al PSA, e sarà sviluppato in consultazione con i partners di erogazione e gli operatori sul campo (*frontline workers*)".(p.187 del rapporto in esame).⁶⁶

I "Patti di erogazione" (DA) sono stati pubblicati in contemporanea con il Rapporto e fissano i piani per la esecuzione e il ruolo dei partners chiave nella erogazione.⁶⁷

Essi descrivono il piccolo canestro di indicatori nazionali di performance centrati sul risultato (*outcome*) che saranno usati per misurare i progressi verso ciascun risultato del PSA.

Nel **Riquadro 9** sono sintetizzati i PSA e gli indicatori, con i sovrastanti (*overarching*) obiettivi del Governo. Ma è nei Patti di erogazione (DA) che si trovano non solo i dettagli relativi agli indicatori nazionali indicati (alcuni dei quali non hanno l'aspetto di indicatori ma solo di aree di intervento o di sotto-obiettivi di cui fissare eventuali indicatori e magari anche *targets*). Ma vi si trovano anche dei "sotto-insiemi di indicatori cui sono connessi anche dei *targets* specifici o minimi standards" (dove questo è il caso sono annotati con un asterisco [*] nel **Riquadro 9** e i dettagli sono collocati nel DA di competenza).

Insomma, tutto quanto ci interessa per conoscere se nei programmi si fa o sarà fatto, ciò che serve per ottenere *realmente* i risultati progettati e "pattuiti"; per conoscere i dettagli che possono garantirci che la richiesta di mezzi soprattutto finanziari richiesta dai programmi si tradurrà in reali predefiniti traguardi di risultato, viene illustrato dai 30 DA, corrispondenti ai 30 PSA.

Come detto, i nuovi 30 PSA saranno "erogati" (*delivered*) attraverso più di un dipartimento. Tuttavia – precisa il rapporto – in ordine ad assicurare una robusta responsabilità (*robust accountability*), sarà messo alla loro guida un "Segretario di Stato" (cioè un Ministro) membro del Gabinetto.

I nuovi *Comitati di Gabinetto (Cabinet Committees)* annunciati in luglio 2007, dirigeranno la performance attraverso un regolare monitoraggio progressivo, gestendo dipartimenti e programmi nel dar conto e nel risolvere eventuali problemi inter-dipartimentali, qualora sorgessero. Ogni PSA avrà anche un Funzionario Senior Responsabile (*Senior Responsible Officer*) che presiederà un "Consiglio senior ufficiale esecutivo del PSA" (*Senior official PSA delivery Board*) che includerà tutti i Dipartimenti, leaders o di sostegno (*lead and supporting*) e farà rapporto al Comitato di Gabinetto cui fa capo il PSA.

Il rapporto dichiara inoltre:

Un impegno inter-dipartimentale (*government-wide commitment*) per la costruzione dei servizi secondo le necessità dei cittadini e delle attività sarà integrato al conseguimento di ogni risultato di PSA descritto sopra [nella Fig. 9]. Il Governo ha pubblicato oggi un "Patto di trasformazione del servizio", (*Service Transformation Agreement-STA*), che puntella l'esecuzione della totalità del nuovo Quadro di PSA, stabilendo la visione del Governo per la costruzione di servizi per i cittadini e specifiche azioni per ogni dipartimento per procedere in questa impegnativa agenda. Il Ministro del Gabinetto e il Segretario Capo della Tesoreria guideranno i Dipartimenti a farsi carico della *esecuzione* di questi impegni come parte del *Quadro generale di gestione della performance*. (p.197).

Riquadro 3.9

PSA, indicatori di conseguimento e istituzioni governative leaders nel processo di programmazione della spesa pubblica in UK (triennio 2008-2011)

I.- Sviluppo sostenibile e prosperità

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 1: Crescita della produttività dell'economia britannica	Produttività del lavoro (output per ora lavorata) lungo il ciclo economico	Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). [Dipartimento per le attività economiche, le Imprese e la Riforma dei regolamenti]
	Confronti internazionali della produttività del lavoro (per lavoratore, per ora lavorata)	
PSA 2: Migliorare le capacità della popolazione, in modo di assicurare nel 2002 delle qualificazioni di classe mondiale	Proporzione delle persone in età di lavoro che raggiungono l'alfabetismo la capacità di calcolo numerico *	Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) [Dipartimento per l'Innovazione, le Università e le Professioni]
	Proporzione di adulti in età di lavoro qualificati almeno al Livello 2. *	
	Proporzione di adulti in età di lavoro qualificati almeno al Livello 3. *	
	Proporzione di apprendisti che completano l'intero quadro di apprendistato *	
	Proporzione di adulti in età di lavoro qualificati al Livello 4 e oltre*	
PSA 3: Assicurare una immigrazione controllata ed equa che contribuisca alla crescita economica	Fornire un robusto sistema di gestione delle identità ai confini del Regno Unito *	Home Office [Ministero degli Interni]
	Ridurre i tempi per la conclusione delle domande di asilo *	
	Numero di rimpatrii (<i>removals</i>) anno per anno	
	Numero di casi di rimpatrio per danni in proporzione al totale di casi di rimpatrio	

Segue Riquadro.3.9/2

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 4: Promuovere in UK una scienza e una innovazione di classe mondiale	Quota percentuale di citazione UK nelle più importanti riviste scientifiche *	Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) [Dipartimento per l'Innovazione, le Università e le Professioni]
	Reddito generato dalle Istituzioni di istruzione superiore e di ricerca del settore pubblico attraverso consulenza alla ricerca e vendita delle proprietà intellettuali *	
	Percentuale di attività economiche UK con 10 o più dipendenti "innovation active" *	
	Numero di PhD UK completati in soggetto STEM (Science, Technology, Engineering & Mathematics) nelle istituzioni di istruzione superiore *	
	Numero di giovani che prendono il livello A in Matematica, Fisica, Chimica e Scienze Biologiche	
	Intensità della R&D-UK nelle 6 industrie più R&D intensive che fanno parte delle altre economie del G7 *	
PSA 5: Fornire una rete di trasporti affidabile ed efficiente a sostegno della crescita economica	Tempi di viaggio sulle principali strade delle aree urbane *	Department for Transport (DIT) [Dipartimento dei Trasporti]
	Affidabilità sulla rete stradale strategica	
	Capacità e affollamento sulla rete ferroviaria *	
	Benefici attesi dagli investimenti approvati	

Segue Riquadro 3.9/3

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 6: Fornire le condizioni per un successo delle attività economiche in UK	Confronti internazionali del regime di competizione dell'UK con il meglio del mondo *	Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). [Dipartimento per le attività economiche, le Imprese e la Riforma dei regolamenti]
	Confronti internazionali del regime di governabilità di impresa con il meglio del mondo *	
	Valutazione della flessibilità del mercato del lavoro UK	
	Confronti internazionali dei prezzi al dettaglio del gas industriale e dell'elettricità in UK *	
	Rapporto costi/benefici totali dei nuovi regolamenti	
	Percentuale di riduzione dei carichi amministrativi pubblici *	
PSA 7: Migliorare l'efficienza economica in tutte le regioni inglesi e ridurre il gap nei tassi di crescita economica fra le regioni	Tassi di crescita del valore aggiunto lordo regionale (GVA) pro capite	Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). [Dipartimento per le attività economiche, le Imprese e la Riforma dei regolamenti]
	Livelli di GDP pro capite indicizzati con la media EU15	
	Produttività regionale misurata con gli indici di GVA per ora lavorata	
	Tassi di occupazione regionale	

Segue Riquadro 3. 9 /4

II - Equità e opportunità per tutti

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 8: Massimizzare le opportunità di occupazione per tutti	Tasso di occupazione generale che tenga conto del ciclo economico	Department for Work and Pensions (DWP) [Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni]
	Restringere il gap fra i tassi di occupazione dei seguenti gruppi di persone svantaggiati e il tasso generale: persone disabili; genitori soli; minoranze etniche; persone oltre i 50 anni; persone senza qualificazione; persone che vivono nelle più povere circoscrizioni comunali	
	Numero di persone in età di lavoro che ricevono benefici senza lavorare	
	Ammontare di tempo impiegato in posizione di benefici senza lavorare	
PSA 9: Dimezzare il numero di bambini in povertà al 2010-11 sulla strada di sradicare la povertà infantile nel 2002	Numeri di bambini in famiglie di assoluto basso reddito	HM Treasury [Tesoreria di S.M.]
	Numero di bambini i famiglie di relativo basso reddito *	
	Numero di bambini in famiglie di relativo basso-reddito e in materiale privazione.	

Segue Riquadro 3.9/5

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PS 10: Accrescimento delle acquisizioni educative per tutti i bambini e i giovani	Raggiungere lo stadio di base fin dai primi anni *	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Proporzione di allievi che raggiungono il Livello 4 sia in Inglese che in Matematica nello Stadi-chiave 2 *	
	Proporzione di allievi che raggiungono il Livello 5 sia di Inglese che di Matematica nello Stadio-chiave 3 *	
	Proporzione di allievi che raggiungono cinque A*-C GCSE (o equivalente) allo stadio-chiave 4 inclusi Inglese e Matematica *	
	Proporzione di giovani che raggiungono il Livello 2 all'età di 19 anni *	
	Proporzione di giovani che raggiungono il Livello 3 all'età di 19 anni *	
PS 11: Restringere il gap nei risultati educativi fra i bambini che vengono da ambienti a basso-reddito e svantaggiati e i loro pari	Gap nei risultati degli stadi di base nei primi anni *	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Gap nei Risultati fra allievi eligibili per Free School Meals e i loro pari negli stadi-chiave 2 e 4	
	Proporzione di allievi che vanno avanti di 2 Livelli in Inglese e Matematica in ciascuno degli stadi-chiave 2, 3 e 4. *	
	Proporzione di bambini in cura allo stadio.chiave 2 che raggiungono il Livello 4 in Inglese e il livello 4 in Matematica allo stadio-chiave 2 *	
	Proporzione di bambini in cura che raggiungono cinque A*-C CGSE (o equivalente) allo Stadio-chiave 4 *	
	Proporzione di giovani provenienti da ambiente a basso.reddito che progrediscono nell'istruzione superiore	

Segue Riquadro3. 9/6

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 12: Migliorare la salute e il benessere dei bambini e dei giovani	Allattamento dalle sei alle otto settimane	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Introduzione delle colazioni scolastiche	
	Obesità infantile *	
	Salute e benessere emotivo dei bambini	
	Servizi per l'infanzia disabile	
PSA 13: Migliorare la sicurezza dei bambini e dei giovani	Bambini e giovani che hanno fatto esperienza di bullismo	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Valutazione iniziale per le cure sociali ai bambini entro 7 giorni di riferimento	
	Ammissioni ospedaliere causate da ferite non intenzionali e deliberate a bambini e giovani	
	Morti infantili prevenibili registrate attraverso panel di processi di revisione delle morti infantili	

Segue Riquadro 3.9/7

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 14: Aumentare il numero di bambini e giovani sulla strada del successo	Sedicenni e diciassettenni che non sono allo studio, al lavoro o in addestramento	Department for Children Schools and Families (DCSF) [Dipartimento per i bambini, la scuola e le famiglie]
	Giovani che partecipano ad attività positive	
	Giovani che usano frequentemente droghe, alcol e sostanze volatili	
	Tasso di concepimenti sotto i 18 anni	
	Entrate per la prima volta di giovani tra i 10 e 17 anni, nel Sistema della Giustizia Penale.	
PSA 15: Correggere gli svantaggi che gli individui traggono per il loro genere, razza, disabilità, età, orientamenti sessuali, religione o credenza	Differenze di genere nelle paghe orarie	Government Equalities Office [Ufficio per le Parità Pubbliche]
	Livelli di scelta, controllo e flessibilità nel condurre modi indipendenti di vita	
	Partecipazione alla vita pubblica delle donne, delle minoranze etniche, delle persone disabili e dei giovani	
	Discriminazioni nelle occupazioni	
Equità di trattamento da parte dei servizi		

SegueRiquadro 3.9/8

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 16: Aumentare la proporzione di adulti socialmente esclusi in alloggi e occupazioni, attività educative e addestramento stabili	Persone senza nessuno (<i>care leavers</i>) di 19 anni in sistemazioni adeguate	Cabinet Office
	Delinquenti in libertà vigilata in sistemazioni adeguate e stabili	
	Adulti in contatto con servizi di sanità mentale secondaria in sistemazioni stabili	
	Adulti disabili all'apprendimento in sistemazioni adeguate	
	Care-leavers di diciannove anni nell'istruzione, addestramento e occupazione	
	Delinquenti in libertà vigilata in occupazione	
	Adulti in contatto con i servizi di sanità mentale secondaria in occupazione Adulti disabili all'apprendimento in occupazione	
PSA 17: Affrontare la povertà e promuovere una più grande indipendenza e benessere nella vita più avanzata	Tasso di occupazione nell'età 50-69: differenza percentuale fra questo e il tasso di occupazione generale	Department for Work and Pensions (DWP) [Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni]
	Povertà dei pensionati	
	Aspettative di vita sana all'età di 65 anni	
	Ultrasessantacinquenni soddisfatti di abitazione e vicinato	
	Ultrasessantacinquenni sostenuti a vivere con indipendenza	

Segue Riquadro 3.9/10

III.- Comunità più forti e migliore qualità della vita

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 18: Promuovere migliore salute e benessere per tutti	Tasso di mortalità, per tutte le età, per tutte le cause (AAACM: All Age, All Cause Mortality)	Department of Health (DH) [Dipartimento della Salute]
	Scarto [gap] nel tasso di AAACM in aree svantaggiate	
	Prevalenza nel fumo	
	Proporzione di persone sostenute a vivere in modo indipendente	
	Accesso alle terapie psicologiche	
PSA 19: Assicurare migliori cure per tutti	Esperienza paziente/utente	Department of Health (DH) [Dipartimento della Salute]
	Riferimento ai tempi di trattamento: a) pazienti ammessi; b) pazienti non ammessi.	
	Percentuale di donne che visitano un ostetrico in 12 settimane	
	Persone in condizioni di essere sostenute a lungo per essere indipendenti e nel controllo della propria condizione	
	Esperienza registrata dal paziente di accesso al GP	
	Tassi di infezione acquisiti da cure sanitarie: a) MRSA; b) Clostridium Difficile	

Segue Riquadro 3.9/11

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 20: Aumentare l'offerta e la disponibilità di abitazioni a lungo termine	Abitazioni addizionali nette fornite	Department for Communities and Local Government (CLG) [Dipartimento per le Comunità e il Governo locale]
	Tendenze nella capacità di permettersi la casa (<i>affordability</i>)	
	Abitazioni all'altezza delle capacità fornite	
	Famiglie in sistemazioni provvisorie	
	Classificazione per efficienza di funzionamento delle nuove abitazioni	
	Documenti di adozione di piani urbanistici territoriali	
PSA 21: Costruire comunità più coese, più attive e con più poteri	Percentuale di persone che pensano che chi proviene da differenti origini vive bene nella loro area locale.	Department for Communities and Local Government (CLG) [Dipartimento per le Comunità e il Governo locale]
	Percentuale di persone che hanno significative interazioni con persone che provengono da ambienti differenti	
	Percentuale di persone che sentono di poter influenzare le decisioni nella loro località	
	Quanto prospera il "terzo settore"	
	Percentuale di persone che partecipano a eventi culturali e sportivi	

Segue Riquadro 3.9/12

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 22: Partecipare con successo a Giochi Olimpici e Paraolimpici all'altezza della eredità ricevuta e far sì che più giovani partecipino alla educazione fisica e allo sport di alta qualità	Realizzare cruciali pietre miliari per le sedi e le infrastrutture	Department for Culture, Media and Sport [Dipartimento per la Cultura, i Media e lo Sport]
	Massimizzare il retaggio fisico, economico e sociale dei Giochi	
	Predisporre una strategia sostenibile per la Autorità organizzatrice dei giochi olimpici	
	Numero di persone che partecipano ai programmi associati ai giochi	
	Bambini e giovani che partecipano ai giochi	
PSA 23: Rendere le comunità più sicure	Livello dei crimini più violenti	Home Office (HO) Dipartimento degli Interni
	Livello dei maggiori crimini di appropriazione (<i>acquisitive crimes</i>)	
	Fiducia del pubblico negli enti locali incaricati di combattere il crimine e i comportamenti anti-sociali	
	Percentuale di persone che percepiscono il comportamento anti-sociale come un problema	
	Livello di provata recidività (<i>re-offending</i>) da parte di giovani e adulti criminali	
	Livelli di seria recidività	

Segue Riquadro 3.9/12

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 24: Fornire un Sistema di Giustizia criminale più efficace, trasparente e responsabile per le vittime e il pubblico	Efficacia ed efficienza del Sistema di giustizia criminale (<i>CJS: Criminal Justice System</i>) nel portare i crimini innanzi alla giustizia	Ministry of Justice [Ministero per la Giustizia]
	Fiducia del pubblico nella equità e nell'efficacia del CJS	
	Livello di soddisfazione per quanto riguarda il CJS e la polizia	
	Sottovalutazione e controllo della di sproporzionalità razziale in alcune fasi del CJS	
	Risanamento dei patrimoni criminali	
PSA 25: Ridurre i danni causati dall'alcool e dalle droghe	Cambiamento percentuale del numero degli utenti di droga che sono registrati come essere in effettivo trattamento	Home Office (HO) [Dipartimento degli Interni]
	Tassi di ricoveri ospedalieri per 100.000 per cause connesse all'alcool	
	Tassi di crimini per cause connesse alle droghe	
	Percentuale delle persone che percepiscono l'uso della droga e costituiscono un problema nella loro area. n	
	Percentuale del pubblico che vedono il comportamento di ubriachezza e di chiasso come un problema nella loro area	
PSA 26: Ridurre i rischi per il Regno Unito e per i suoi interessi d'oltremare provenienti dal terrorismo internazionale	Indicatori non classificati	Home Office (HO) [Dipartimento degli Interni]

Segue Riquadro 3.9/13

IV.- Un Mondo più sicuro, giusto e ambientalmente sostenibile

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 27: Guidare lo sforzo globale per evitare pericolosi cambiamenti di clima	Emissioni al 2050 di CO ₂ globale	Department for Environment and Rural Affairs (DEFRA) [Dipartimento per l'ambiente e le questioni rurali]
	Proporzione di aree con estrazione sostenibile di acqua	
	Dimensione del mercato globale di carbone	
	Emissione totale di gas da effetto-serra e di CO ₂ del Regno Unito	
	Intensità del gas da effetto-serra e CO ₂ da parte dell'economia del Regno Unito	
	Proporzione della riduzione di emissione dalle nuove politiche sotto il prezzo-ombra del carbone	
PSA 28: Garantire un ambiente naturale sano per l'oggi e per il futuro	Qualità dell'acqua	Department for Environment and Rural Affairs (DEFRA) [Dipartimento per l'ambiente e le questioni rurali]
	Bio-diversità	
	Qualità dell'aria	
	Sanità marina	
	Gestione del territorio: impatto positivo/negativo della coltivazione della terra	

Segue Riquadro 3.9/14

PSA – Public Service Agreements	Indicatori di conseguimento	Dipartimento o Agenzia leader
PSA 29: Ridurre la povertà nei paesi più poveri attraverso un più celere progresso verso gli Obiettivi del Millennio dello sviluppo	Proporzione di popolazione al disotto di un dollaro al giorno (PPP)	Department for International Development [Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale]
	Tasso di scolarità netta nell'educazione primaria	
	Rapporto ragazze/ragazzi nelle scuole primarie, secondarie e terziarie	
	Tasso di mortalità sotto i 5 anni	
	Prevalenza di HIV nelle persone fra i 15 e i 49 anni	
	Proporzione di popolazione con accesso sostenibile ad una migliorata risorsa di acqua	
PSA 30: Ridurre l'impatto del conflitto mediante un Regno Unito più influente e sforzi internazionali	Numero totale dei conflitti , in particolare nell'Africa sub-sahariana, in Europa, in Asia centrale e del Sud, nel Medio Oriente e nel Nord-Africa.	Foreign and Commonwealth Office [Ministero degli Esteri e del Commonwealth]
	Impatto dei conflitti in paesi e regioni specifiche (Afghanistan, Iraq, Balkani, Medio-oriente. Sierra Leone, DRC e regione dei grandi laghi, Corno d'Africa, Nigeria e Sudan)	
	Istituzioni internazionali più efficaci, maggiore capacità di prevenire, gestire e risolvere conflitti e costruire la pace	
	Più efficace capacità del Regno Unito di prevenire, gestire e risolvere conflitti e costruire la pace.	

7.4. La struttura e il contenuto dei DA

I 30 DA, che sono il riferimento esplicativo ed anche quantitativo dei nuovi PSA, valevoli per il triennio 2008-2011, ma che guardano al futuro di un secondo decennio di programmazione strategica britannica, sono strutturati secondo uno schema logico comune fondato su tre principali capitoli⁶⁸:

1. *La visione*
2. *La misura*
3. *La strategia di esecuzione*

Si aggiunge ai tre capitoli un *Annesso relativo alla misura*.

La comprensione migliore di che cosa contengono questi tre capitoli standard di ogni DA e il loro “*Annesso alla misura*”, può provenire dalla esemplificazione di un DA⁶⁹. Scelgo per questa esemplificazione il DA del *ventottesimo PSA: Garantire un ambiente naturale sicuro, per oggi e per il futuro*.

7.5. Un esempio: il DA del PSA28.

a) La “visione”

Naturalmente la “visione” non esprime che quegli obiettivi di politica ambientalista che sono fortemente affermati ovunque come fondamentali. Secondo la visione del DA del PSA28, la visione del Governo è “di garantire un ambiente naturale diverso, sano e ricuperato, che fornisca la base per il benessere, la salute e la prosperità di ognuno per adesso e il futuro”; ...e intende vedere:

- l’aria che la gente respira libera da dannosi livelli di inquinamento;
- un’uso di acqua accettabile e che bilanci la qualità dell’acqua, l’ambiente, l’offerta e la domanda;
- il territorio e i suoli gestiti in modo sostenibile;
- la biodiversità valutata salvaguardata e promossa
- i paesaggi sostenibili e vivibili con le migliori caratteristiche conservate
- gli oceani e i mari puliti, sani, sicuri, produttivi e biologicamente diversi;
- le persone che godano, capiscano e curino l’ambiente naturale,
- e così via⁷⁰.

b) La misura

Per misurazione dei risultati da conseguire (o conseguiti, a seconda se l’ottica è ex ante o ex post dell’azione programmata) il DA del PSA28, elenca 5 indicatori (peraltro già inclusi come voce indefinita nel Prospetto della Fig. 9, ma qui specificati in modo corretto, in quanto “indicatori” effettivi di conseguimento).

Essi sono:

- Indicatore 1: *Qualità dell'acqua così come misurata dai parametri valutati dai programmi di monitoraggio della qualità dell'acqua dei fiumi dell'Agenzia per l'Ambiente.*
- Indicatore 2: *Biodiversità, così come indicata dai cambiamenti della popolazione degli uccelli selvatici in GB, come proxy dello stato di salute della biodiversità naturale.*
- Indicatore 3: *Qualità dell'aria, -secondo gli obiettivi di Strategia di Qualità dell'Aria per otto inquinanti descritti dai trends nelle misure di due dei più importanti inquinanti che hanno un impatto sulla salute pubblica: le particelle e il diossido di azoto.*
- Indicatore 4: *Salute del mare –oceani e mari sani, sicuri, produttivi e biologicamente diversi come indicato dalle misure proxy degli stocks di pesci, dall'inquinamento marino e dallo stato del plancton.*
- Indicatore 5: *gestione del suolo, - come contributo della gestione agricola del suolo per l'ambiente naturale, misurata dagli "impatti" positivi e negativi della coltivazione.*

Il testo del DA del PSA28 in questione, afferma che questi indicatori “sono *outcome-focused*”, (cioè centrati sul risultato), specifici, basati su dati robusti di alcune delle componenti di un ambiente naturale sano e riflettono una performance dipartimentale e interdipartimentale...(maggiori dettagli su tali indicatori sono rinviati all’ “Annesso sulle misure”).

E’ detto inoltre che questi indicatori insieme forniscono una istantanea (*snapshot*) in progress. Che non è possibile catturare pienamente la salute dell’ambiente naturale con cinque indicatori, e che pertanto essi dovrebbero essere sostenuti, per dare una quadro globale dello stato naturale dell’ambiente naturale, da un esteso insieme di indicatori per ciascuna delle politiche e programmi che contribuiscono a eseguire il PSA.⁷¹

c). La strategia di prestazione.

Segue poi il capitolo della *strategia di prestazione (delivery strategy)*, non così stringato come i due precedenti, in cui sono descritti i programmi, le politiche, gli interventi, le azioni, considerati tutti come “leve e incentivi” che il PSA promette di usare per conseguire i risultati (*outcome*) del PSA stesso

Si tratta di strumenti quali :

- *la regolazione* (dalle direttive europee ai regolamenti sulle attività nei diversi settori del controllo ambientale, ad una legislazione transettoriale)
- *l’incentivazione e il finanziamento* (e le sue numerose modalità esistenti)
- *l’informazione e l’educazione.*

E in materia di “ruoli e responsabilità” si tratta di strumenti quali:

- l’azione del DEFRA
 - per la qualità dell’aria

- "ambiente marino
 - la biodiversità
- coltivazione e politica di risorse alimentari "sostenibile"
- l'azione dell' "Agenzia per l'Ambiente", di cui si elencano sei specifiche azioni (*deliveries*, ormai nel linguaggio adottato dai programmatori),
 - l'azione di "Natural England", una potente e attiva organizzazione che opera a sostegno del DEFRA, e che si propone una grande quantità di interventi sul territorio;
 - l'azione di "Marine and Fishery Agency (M&FA), che è previsto giocherà un ruolo chiave nell'applicare politiche di protezione dell'ambiente marino e la sorveglianza della pesca marina, etc.
 - e, insieme, l'azione di molti altri dipartimenti del governo con i quali il DEFRA, dipartimento leader del PSA28, necessariamente coordinerà secondo le linee guida del PSA-DA, le diverse azioni. Fra questi:
 - Il Dipartimento per le Comunità e il Governo locale (CLG), che è il partner formale per questo PSA28 e provvederà che il "sistema di pianificazione territoriale (*planning system*) assumerà piena contezza dell'ambiente naturale, e insieme "cercherà di integrare gli obiettivi economici, sociali e ambientali, in modo da promuovere un ambiente sostenibile", etc.
Il CLG promuoverà parchi urbani e spazi verdi di migliore qualità, lavorando in partnership con i dipartimenti e le loro agenzie, e con il settore volontario e comunitario, per eseguire un "piano di azione per lo spazio verde" (*green space action plan*). Piano che comprenderà azioni per sviluppare il ruolo degli spazi verdi urbani, e azioni delle comunità locali nel conseguire i risultati dell'ambiente naturale e tenere sotto controllo il mutamento di clima.
 - Il Dipartimento dei Trasporti (DfT) altro partner chiave in questo PSA e diretto responsabile di assicurare una azione necessaria per erogare l'indicatore di qualità dell'aria, etc...e garante dei miglioramenti nelle performance ambientali dei trasporti e del loro impatto sul suolo, l'acqua, la biodiversità, l'aria e l'ambiente marino.
 - La "Commissione forestale"
 - Il "Dipartimento per le imprese economiche e la riforma dei regolamenti (BERR)" responsabile di proteggere l'ambiente marino regolando le attività in alto mare di petrolio, gas e rinnovabili, etc.
 - Il "Dipartimento per l'Innovazione, le Università e le Abilità (DIUS)" per suoi ruoli di finanziamento della ricerca scientifica e l'innovazione utile all'ambiente, etc.
 - Il "Dipartimento per l'Infanzia, le Scuole e le Famiglie", per tante iniziative mirate all'educazione all'aperto, etc.

- Il Ministero della Difesa (MoD), per la gestione delle sue estese proprietà (siti riservati e protetti, etc.),
 - Il Dipartimento della Cultura, dei Media e dello Sport (DCMS), con i suoi programmi di salvaguardia del patrimonio storico ambientale che spesso coincide con protezioni ambientali, etc. (compresi i fondi delle Lotterie destinate al settore), etc.
 - L'Autorità di regolazione delle acque per evidenti connessioni sulla salvaguardia e la promozione dell'ambiente naturale.
- E infine la grande condivisione di ruoli e responsabilità con i Governi regionali e locali, per la duplicazione di funzioni e di obiettivi che ne viene implicata, e il necessario coordinamento inter-governativo, sia in materia di ambiente naturale trattato dal PSA in oggetto, come anche nella materia di quasi tutti gli altri PSA. Condivisione e coordinamento cui il sistema britannico ha cercato di provvedere istituendo i "Patti di Area Locale" (*Local Area Agreements –LAA*) proprio per lasciare spazio alla flessibilità dei PSA per adeguarsi a motivate preferenze ed eccezioni locali.

Dell'area dei Governi regionali e locali fanno parte:

- Gli Uffici di Governo (*Government Offices*), a livello regionale, che giocano un ruolo attivo affinché l'ambiente naturale sia tenuto in conto a) nelle strategie regionali di sviluppo e di attuazione, b) nei LAA, di cui sopra, c) nelle Assemblee regionali e nelle "Strategie regionali di sviluppo".
 - Le Autorità locali, che svolgono anch'esse un ruolo importante in tutti le iniziative di carattere locale in cui operano gli uffici di governo (strategie di sviluppo e LAA).
 - Le autorità portuali
 - I Comitati di regolazione della pesca locale,
 - Altri organismi nazionali di interesse scientifico che hanno ruoli nello studio e nella conservazione dell'ambiente naturale, etc.
- Un ruolo importante questo DA del PSA28 (ambiente naturale) è infine assegnato ad un vasto gruppo di organizzazioni del "terzo settore", in quanto capaci di impegnare le comunità locali attraverso una varietà di meccanismi quali il volontariato, i gruppi comunitari, il partenariato di gruppo e il lavoro associativo.

Non manca nel testo delle *delivery strategies* di questo PSA28, un fervido appello a quanto potrà fare il pubblico (ma individuale) impegno. Una serie di ottime raccomandazioni che non potranno non essere efficaci per stimolare una collaborazione delle singole persone, indicata sotto molteplici, interessanti, aspetti dal capitolo sulle *deliveries* da attendersi.

Il documento contiene anche una lista dei dati in tempo reale che diverse istituzioni ed enti forniranno per il raggiungimento degli obiettivi del PSA. Per es.

- Il web site di “Natural England “ per fornire una completa gamma delle opportunità e attività disponibili per la gente, intese a sperimentare e godere l’ambiente naturale urbano e rurale.
- Il bollettino di “Air Quality” che fornisce informazioni sulla qualità dell’aria su circa 125 siti di monitoraggio in UK, e previsioni sui livelli di inquinamento atmosferico, etc.
- Informazioni sulla qualità del paesaggio da parte del DEFRA, “Natural England” e “English Heritage”
- E una serie di altre fonti di informazioni su aspetti specifici dell’ambiente naturale di utilità per la gente. E per gli operatori di attività pubbliche e private.

Il documento termina illustrando le molteplici opportunità di consultare esperti e di farsi aiutare dalla miriade di enti specializzati su qualsiasi aspetto concernente l’ambiente naturale e la gestione dei suoi problemi.

7.6. L’assenza di rapporto tra “misura” e “strategia” nei 30 PSA” DA.

Le politiche che sono messe in campo dal PSA , in particolare nel suo capitolo sulle strategie, sono di elevato interesse, ricche di spunti e operazioni fra loro coerenti e danno l’impressione che possono raggiungere un elevato livello di coordinamento fra tutti i soggetti che sono per un verso o l’altro coinvolti nel raggiungimento degli scopi o dei traguardi del PSA, misurati dai 5 indicatori generali, corrispondenti ad altrettanti obiettivi generali. Si ha indubbiamente la sensazione di una elevata professionalità nella gestione dei programmi pubblici, nel caso in esempio, la protezione e la valorizzazione dell’ambiente naturale.

La stessa impressione si riceve – ove più ove meno- dalla lettura di ciascuno degli altri 30 PSA.

Ciò che emerge tuttavia dalla struttura di ogni singolo PSA, è che nel processo di ripensamento della struttura dei PSA dai primitivi 230, ai successivi 100 e agli attuali 30, allo scopo di rendere più *coeso* il sistema di obiettivi (sui quali stringere di più il coordinamento fra i vari attori) si è progressivamente perduto il rapporto fra la definizione degli obiettivi generali e dei risultati attesi , espressi in termini di indicatori e target (e per di più esplicitati attraverso una qualche misurazione quantitativa su cui valutare il conseguimento), e l’articolazione complessa di tutte le azioni ed interventi che – in principio – sono stati progettati, programmati, “*delivered*”, per raggiungere quei risultati e quegli obiettivi.

Chi ci dice, e dove è detto, che tutte quelle *policies* e quegli interventi, siano effettivamente capaci e sufficienti a conseguire quei risultati e quegli obiettivi?

In base a che cosa si pensa che questo debba venire?

Certamente è presente in molti luoghi dei PSA l’allusione che oltre agli indicatori fissati in ciascun PSA, tutti mirati ad un “outcome”, altri modi possono introdursi e altri indicatori possono essere usati, caso per caso, per misurare l’efficacia delle singole azioni e delle singole politiche così ampiamente descritte nel PSA (capitolo, terzo, della strategia di esecuzione). Ma a parte il fatto che per garantire quello che si chiama “approccio programmatico”, occorrerebbe dare

concretezza all'elenco delle politiche e dare responsabilità di esecuzione ai loro attori, pubblicando anche con indicatori specifici e target specifici, i possibili risultati delle politiche, controllandone la fattibilità, non è esplicito il rapporto fra la misura delle singole specifiche politiche e l'assunzione di target di outcome sugli indicatori specifici, e il rapporto fra indicatori generali di outcome e indicatori specifici di ogni azione. (i quali potrebbero essere, a seconda dei casi, indicatori sia di *outcome* che, semplicemente, di *output*).

Quello che viene a mancare nel nuovo sistema di PSA è una sorta di *consequenzialità* (un rapporto causa/effetto) fra le singole azioni e il risultato generale. Ovvero tra l'obiettivo generale e i singoli obiettivi, strumentali o intermedi, che sono legati a quello generale da una concatenazione di obiettivi/risultati e mezzi-messi-in-opera, di cui nessuno misura l'efficacia (anche se si raccolgono molti dati sull' "efficienza").

E questo è proprio quello che manca nelle correnti gestioni degli affari pubblici: una misura di questa *consequenzialità* ovvero della efficacia delle politiche. Ed è quello che si attende da una programmazione strategica, *propriamente intesa*.

Qualcosa del genere era atteso comunque quando si lanciarono le CSR.

Si può convenire infatti con gli autori della Tesoreria che "il PSA e i traguardi sulle prestazioni basate sull'*outcome* o sul risultato che esso aggrega, essendo parte integrante del processo di "spending review" messo in opera" fin dalla prima *Comprehensive Spending Review* del 1998) abbia marcato una "pietra miliare" (*milestone*) importante nello sforzo del Governo per migliorare il controllo dell'efficacia e della qualità dei servizi pubblici. Ricordiamo alcune valutazioni espresse in un documento della Tesoreria (di cui al documento n. 21 della lista selezionata in appendice):

Per la prima volta decisioni su *piani di spesa pubblica* nella prospettiva di tre anni sono stati portati all'impegno pubblico da parte dei Dipartimenti al fine di conseguire specifici e misurabili traguardi da parte dei loro stessi programmi di spesa. I Dipartimenti hanno ricevuto un reale incentivo a raggiungere degli standards nei servizi pubblici e si è data all'opinione pubblica l'opportunità di giudicare la loro performance.....

Molto dei dettagli su come i Dipartimenti avrebbero eseguito successivamente conseguito i risultati delle loro politiche ebbero il loro inizio dalla SR 2000, nel passaggio dai PSA ai nuovi SDA. Se la risposta dei PSA era alla questione su *che cosa fare nell'impegno dei servizi pubblici*, quella dei SDA era su *come fare*. E le "Note tecniche" furono anche introdotte, per dare maggiori dettagli su come si misuravano le performance dei Dipartimenti rispetto ai traguardi del PSA. Le Note tecniche permisero alla pubblica opinione di avere più fiducia su come si sarebbero misurate le performance.

La gestione basata sul risultato in GB continua a svilupparsi nella misura in cui sapremo apprendere dalla nostra stessa esperienza. Per es. la introduzione delle Note tecniche nella *Spending Review 2000* - riconosce la HM-Trasury - ci ha messo in evidenza il problema di assicurare che i sottostanti sistemi di dati dietro la misura della performance fossero validati esternamente. Un'elevata

proporzione di questi sistemi già ha incontrato alti livelli di validazione, per es. quelli che hanno lo status di “statistiche nazionali”. Tuttavia c’è molto ancora da migliorare. Un gruppo diretto dalla tesoreria sta esaminando quanto e dove ci siano delle debolezze, e si possa introdurre una maggiore presenza di validazione esterna. Nello stesso tempo cerchiamo di sottoporre ad esame dei modi per migliorare gli SDA, concentrandoli meglio sul loro primario compito di tradurre traguardi d’alto livello nelle azioni richieste per conseguire quei risultati sul terreno. E anche stiamo cercando di non doverci lamentare che il sistema venga ad essere indebitamente burocratico e oneroso; e stiamo esaminando il problema di come alcuni piccoli dipartimenti (che non hanno uno PSA) possano essere esentati da un peso amministrativo di uno SDA.

Nella misura in cui la prosperità aumenta, le aspettative della gente tendono a crescere e si diventa meno tolleranti della scarsità dei servizi, sia che siano forniti dal settore pubblico o quello privato. Questa realtà pone una sfida ai governi del mondo all’inizio di un nuovo secolo. Il Governo britannico ha risposto a questa sfida mettendo al centro della sua attenzione l’ottenere miglioramenti specifici e misurabili nei pubblici servizi e che questi miglioramenti rappresentino un valore di contropartita adeguato alla spesa.

Queste dichiarazioni contengono una buona dose di consapevolezza dell’evoluzione inerente all’applicazione – anche per via di *trial and error* – della messa in pratica di metodi di programmazione strategica (nel caso della concreta esperienza britannica).

Ora, è probabile che questo rapporto risultati/mezzi fosse più facilmente percepibile e misurabile quando i PSA venivano articolati in 200 direzioni, ciascuna con appropriati indicatori e traguardi di conseguimento più vicini alle singole azioni da mettere in campo. Certamente si perdeva in *coesione* dell’intera struttura di programma, Ma non si produceva uno *yatus* fra l’aspirazione – ma, in quanto PSA, anche promessa – di obiettivi a certi livelli di conseguimento programmatico generale, senza il supporto di una analisi di fattibilità che generasse anche la misura della efficacia delle politiche messe in campo.

Con quel *yatus*, gli indicatori di performance proposti nei 30 PSA, perdono il carattere di indicatori di azione, di indicatori di programma, ma ritornano ed essere indicatori di *status*, utili per i vari “reporting” sulla “situazione sociale”, ma non utili per valutare *i risultati* delle azioni proposte, delle politiche messe in campo.

Un target è tale perché si suppone che sia stato progettato come raggiungibile, non lanciato come una scommessa a caso. Deve essere corroborato *ex ante* da una analisi di fattibilità, dal processo di ingegnerizzazione dell’azione. Con lo *yatus* fra la misura del PSA e le azioni rilasciate, non si saprà mai se i targets proposti *ex ante* con le misure avessero (o abbiano) qualche probabilità di essere raggiunti. E le azioni saranno solo quelle che i mezzi a disposizione avranno la possibilità di consentire, senza conoscerne *ex ante* la capacità reale.

Così, il sistema PSA (e connessi documenti) – così come si presenta - costituisce indubbiamente un miglioramento delle conoscenze e può anche stimolare un miglioramento dei risultati, ma non costituisce un pieno e

consapevole *governo dei risultati* da parte dei decisori politici ed anche del pubblico. E non permette delle scelte di intervento adeguate alla conoscenza degli effetti delle scelte.

E il sistema diventa soprattutto carente se lo rapportiamo alla quantità di mezzi monetari che il PSA mette a disposizione (o chiede) al Bilancio. Si fa un gran parlare nei documenti ufficiali del CSR 07 (come peraltro anche nei precedenti) di “*value for money*”, di rendimento reale in termini di valore creato in contropartita della moneta messa a disposizione, ma da nessuna parte è detto quanti servizi effettivi sono la contropartita in valore dei fondi impiegati in ciascuna delle voci di bilancio programmate e in che modo da certi fondi si dovrebbe avere la ragionevole certezza di migliorare le prestazioni, e di quanto.

E allora, a quale valutazione di opportunità alternative di uso di risorse (scarse) si può procedere se neppure i PSA, che dovrebbero essere la fonte primaria per sapere se con certe variazioni di budget sono da attendersi adeguate variazioni di servizi, (altrimenti che “accordi” sono?), se neppure essi ci dicono il reale “*value for money*” su cui la spesa pubblica si basa?

Il sistema dei PSA così come presentato con il CSR2007, non sembra pertanto migliorare, ma semmai peggiorare, il controllo della spesa proposta rispetto al passato, anche se la riunificazione per grandi obiettivi, e non per grandi Dipartimenti, dei programmi, dà una impressione di migliorare una visione autenticamente programmatica della politica pubblica.

Ma la mancanza di una concatenazione logica (obiettivi/strumenti) tipica dell’ingegneria dei sistemi, fra gli obiettivi generali dei PSA e le azioni per conseguirli, ha fatto fare un passo indietro a quei tentativi - anch’essi incerti e inappropriati - che le CSR precedenti avevano fatto di introdurre processi di programmazione strategica nella pubblica amministrazione britannica.

In definitiva, non sembra che si possa dire che esso rappresenti quel *modo nuovo di gestire le attività pubbliche* per se stesse che si chiama programmazione strategica, né che si realizzi in questo modo quella integrazione fra programmazione strategica e formazione di bilancio che si sta da tempo cercando.

7.8. I dubbi sulla operatività delle azioni rispetto agli obiettivi

Su sistema dei PSA infatti non si può pertanto che essere positivamente favorevoli in generale; ma non si può neppure non rilevare che esso ancora non soddisfa il principale punto sulle quali si stanno misurando tutte le riforme significative in corso nei paesi più avanzati. Né si può affermare che il percorso dei PSA dalla loro concezione iniziale ad oggi, sia positivo sotto tutti gli aspetti.

Infatti il passaggio dai primitivi PSA agli SDA e alle “Note tecniche”, (nella SR 2001-2004) presentato come un “miglioramento” è *ben oltre* un mero miglioramento. Nasconde un grave difetto precedente dell’approccio alla programmazione strategica. Cioè significa che prima si indugiava ancora sulla formulazione di obiettivi o traguardi, magari “anche quantitativi”, senza che questi provenissero da un serio approccio di programmazione strategica. Cioè che scaturissero da una seria ri-progettazione delle azioni che suffragassero

l'obiettivo quantitativo politico e lo rendessero fattibile e realistico (e non solo basato sul desiderio e su una approssimativa valutazione dei mezzi a disposizione e delle modalità prescelte).

Se si fosse partiti fin dall'inizio da una *compresenza integrata* di obiettivi di outcome (PSA) e di obiettivi "strumentali" (SDA) e di adeguati indicatori di performance (Nota tecnica) si sarebbe trattato della corretta applicazione del metodo (della programmazione strategica) rispetto ad una sbagliata e applicazione dello stesso.

Ma anche la riduzione drastica dei PSA - che passano, (alla scala dell'intero Governo britannico), dal numero di circa 250 nella SR 1999-2002, al numero di 110 nella SR 2004, con l'abolizione contemporanea degli SDA; e infine al numero di 30 nella CSR 2008-2011, - non può essere presentata solo come un "miglioramento" del sistema dei PSA, perché ancora non appare la sistematicità dell'approccio programmatico che ha presentato il GPRA americano, anche se l'applicazione di tale legge colà non ha sempre realizzato nei Piani strategici *la concatenazione fra obiettivi e mezzi*, che è la vera radicale riforma nella gestione pubblica.

Non credo sia inutile ritornare e riassumere i requisiti di un autentico processo di programmazione, non sempre presenti nell'esperienza britannica che abbiamo illustrato.

Nella stessa formulazione dei traguardi operata su larga scala dal sistema dei 30 PSA, che abbiamo illustrato si ha come l'impressione che ciascuno degli operatori dei programmi in essere non sia giunto - per metodo di approccio generalizzato dal sistema - alla formulazione dei traguardi, solo dopo una attenta analisi e accertamento della fattibilità e della produttività delle singole operazioni e azioni necessarie per raggiungerli.

Infine un altro "miglioramento" dell'intero sistema dei PSA - esibito dalla tesoreria di Sua Maestà - è quello di aver immesso nel processo in modo più chiaro una "validazione esterna" dei dati. Validazione che è stata affidata al NAO, classico organismo di controllo della spesa. E' indubbio che la validazione dei dati sia una cosa essenziale e pregiudiziale di ogni esercizio di quantificazione, non solo della spesa pubblica. Ma che senso avrebbe un sistema di obiettivi quantificati e di indicatori e misuratori di tali obiettivi, generali, e poi di quelli strumentali, e poi dei dati che entrassero come misura dei mezzi che si mobilitano e dei costi connessi, se non fosse in qualche modo *validata* la loro attendibilità?

E questo dubbio fa crollare una buona parte degli aspetti positivi che il sistema PSA faceva supporre.

Qui è il punto cruciale di tutte le riforme (come quella inglese e francese) mirate a *dare un contenuto finalistico alle voci di spesa*, ma nello stesso tempo trascurando un contenuto *realistico e legato al funzionamento di obiettivi strumentali intermedi* (nella struttura di programma, prescritta dalla programmazione strategica) concatenati con le singole azioni di cui assicurarsi il successo, e comunque il controllo e il monitoraggio.

In altri termini in che modo i traguardi (per di più misurati sempre in tassi percentuali di sviluppo di quantità generiche, e non in numeri assoluti di servizi eseguiti) riflettono una adeguata fattibilità degli stessi?

E, se così non fosse, avrebbe senso lo stesso raggiungimento positivo dei traguardi, se non si fosse sicuri, che quei risultati sono determinati dalle operazioni progettate, e non da fattori “esterni” di cui non si è tenuto conto, o addirittura dal caso?

E che senso avrebbero degli scopi dettagliati, ma che “partono” dall’alto della piramide dei fini, scendendo nella cascata fino alle singole azioni e non riescono a ritornare con plausibili *verifiche di fattibilità* alla definizione dei traguardi (come nella Fig.1).

Dai PSA della prima generazione, numerosi ma scarsamente progettati, si è passati a quelli della seconda generazione, assai meno numerosi, ma più progettati.

E’ un andamento a zig-zag della implementazione, che nasconde molte incertezze di metodo e un andare a rimorchio di singole difficoltà, senza una grande visione di insieme .

Ciò produce una quantità immensa di documenti e di prodotti intellettuali, da parte di una enorme quantità di enti che intervengono, ciascuno dei quali copre la sua area ma invade anche quella dei vicini e si ha l’impressione di una totale assenza di coordinamento, nata anche dalla assenza di uno schema legislativo che abbia la funzione di riferimento alle responsabilità di ciascuno dei partecipanti, e faciliti la funzione del coordinamento stesso.

Ciò nonostante in ogni documento e prodotto vi è una raccolta di modi e proposte molto interessanti alla scala delle singole attività e servizi, che stimola un’ importante, talora insostituibile lavoro di riflessione che migliora la significatività dell’operazione.

Non basta – come dice il NAO - che il “sistema di dati sia adatto o no (*fit or not fit*) ai propositi di misurazione e reporting della performance rispetto al traguardo. La sua capacità di essere *adatto* nasce dalla sua capacità di esprimere un rapporto pertinente fra mezzo e risultato, rapporto che non può realizzarsi con un solo indicatore (e traguardo), ma con la “cascata” di tutti gli indicatori che esprimono la relazione fra tutti i rapporti mezzo/risultato che intercorrono in una strutturazione di programma (che è necessariamente multi-livelli)

E’ per questo che è da ritenere che il sistema britannico ancora non è capace di *introdurre quella vera e propria programmazione strategica delle operazioni che sono inerenti a quella spesa e a quel bilancio.*

7.9. Un apprezzamento conclusivo dell’esperienza britannica rispetto a quella americana e francese

La differenza sostanziale tra l’esperienza americana e quella britannica e quella francese (di quella italiana ...non parliamone neppure !) sta nel fatto che quella americana (che è un pedaggio inevitabile da pagare alla democrazia e alla comunicazione,) 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, 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!⁷²

Ben poco di questo sta avvenendo nei paesi europei – che si sappia; nemmeno in Francia (dove forse negli ultimissimi anni si ha il sentore, dai documenti pubblicati, che qualche passo concreto di applicazione si stia facendo). Nei paesi europei che abbiamo analizzato – malgrado le intenzioni di perseguire il nuovo metodo e il nuovo sistema, intenzioni che esistono, sono buone e potrebbero dare grandi frutti nelle concrete esperienze – si è come gravati dalle “bardature” del passato, dalle abitudini, e dalle “competenze acquisite”. Da queste non si riesce a staccarsene: per ripartire daccapo, facendo una bella, utile, semplice *tabula rasa*. Vi è come la paura di perdere qualcosa con la routine, di non sapere governare il nuovo sistema e rischiare uno choc da cambiamento eccessivo e troppo rapido. In molti casi questo operare all’interno delle strutture esistenti e modificarne con cautela e prudenza le modalità positive dell’innovazione, è un ottimo metodo. La tradizione inglese ne è un buon ed ammirevole esempio.

Ma in questo caso non è così. Occorre fare un taglio netto con vecchie procedure. Non si può cambiare le ruote di ferro con quelle di gomma al tram del Bilancio mentre il tram cammina. Occorre fermarlo per un momento sia pure rapido. Certamente quando il nuovo sistema è stato bene costruito nel suo complesso, e così sperimentato e provato da rendere minimo il tempo di sostituzione. Ma il minimalismo nell’applicazione non deve creare una commistione di sistemi dalla quale non viene che un pasticcio, dal quale non ci si libera per lunghi anni. Ci vuole uno schema operativo molto semplice del nuovo sistema e un processo di funzionamento che, sebbene potrà migliorarsi nel tempo, sia già completo e non arrangiato sul passato.

Credo che solo un atto legislativo del Parlamento dovrebbe introdurre il nuovo sistema di gestione delle pubbliche attività con un contributo totale critico di tutte le espressioni politiche ivi rappresentate.

Quindi per un *benchmarking* – se di *benchmarking* si tratta – è opportuno seriamente guardare direttamente agli Usa, dove ancora si può imparare qualcosa sperimentalmente valido e in cui la programmazione strategica sta prendendo piede, partendo, a scala federale, con il piede giusto. (si veda il primo dei nostri saggi pubblicati nel numero [redacted] di questa rivista.).

Selezione di documenti di riferimento di base

a) Il Cabinet Office

1. Minister for the Cabinet Office, (1999), *Next Steps Report 1998*, [Il Ministro dell'Ufficio del Gabinetto, *Rapporto sull'iniziativa "Passo in avanti"*] (March 1999).
2. Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Adding It Up* (A PIU Report [Ufficio del Gabinetto-PIU, *"Tutto sommato"* (un Rapporto del PIU)] (January 2000)
3. Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Wiring It Up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*, A PIU Report, [Ufficio del Gabinetto-PIU, *Collegando insieme. La gestione da parte di Whitehall di politiche e servizi trasversali* (Un Rapporto del PIU)]. (January 2000)
4. Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper* (By Geoff Mulgan and Andrea Lee). [Ufficio del Gabinetto-PIU, *Per una migliore politica delle prestazioni e della progettazione*], (January 2001)
5. Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Strengthening leadership in the public sector. A research study*. [Ufficio del Gabinetto- PIU, *Rafforzare la leadership nel settore pubblico. Uno studio di ricerca*], (n.d).
6. Cabinet Office Strategy Unit, *About the Strategy Unit; Current Work Areas; Past Work Areas; Strategic Capability; Seminars*. [Intorno all'Unità strategia"; correnti aree di lavoro; passate aree di lavoro; capacità strategica; seminari].(n.d.)
7. Cabinet Office Strategy Unit, *Innovation in the Public Sector*,(pp.40), (A work in progress by Geoff Mulgan and David Albury). [L'innovazione nel settore pubblico. (Un lavoro in progress)](October 2003)
8. Cabinet Office-Strategy Unit. *The UK Government's Approach to Public Service Reform. A discussion paper*. [L'approccio del Governo britannico alla Riforma del Servizio Pubblico- documento di discussione.] (June 2006).
9. Cabinet Office-Strategy Unit, *Strategic Priorities for the UK: The Policy Review*. [Priorità strategiche per il Regno Unito: la revisione delle politiche], (November 2006).
10. Cabinet Office-Strategy Unit, *Policy Review: Summary of Background Papers*. [La revisione delle politiche: sommario dei documenti di base]. (January 2007)
11. Cabinet Office-Strategy Unit, *HM Government: Policy Review, Presentation by the Prime Minister to the Liaison Committee* [Governo di Sua Maestà: La revisione delle politiche: presentazione del Primo Ministro al Comitato di collegamento]. (February 2007).
12. Cabinet Office-Strategy Unit. *Policy Review: Summary of the Policy Review Working Groups, Seminars for Ministers below Cabinet level*. [La revisione delle politiche: riassunto delle scelte politiche per Gruppi di lavoro. Seminari per Ministri al di sotto del livello di Gabinetto.]. (February 2007)
13. Cabinet Office-Strategy Unit. *Policy Review. Building on progress*
 - ❑ *Public Services* (March 2007).
 - ❑ *Security, crime and justice* (March 2007)
 - ❑ *Britain in the World* (April 2007)
 - ❑ *The role of the state* (May 2007
 - ❑ *Energy and environment* (June 2007)

- *Families* (May 2007)
- [La revisione delle politiche. Costruzione in progress:
 - Servivi Pubblici (Marzo 2007).
 - Sicurezza, Crimine e Giustizia (Marzo 2007)
 - La Gran Bretagna nel mondo (Aprile 2007)
 - Il ruolo dello Stato (Maggio 2007)
 - Energia e ambiente (Giugno 2007)
 - Le famiglie (Maggio 2007)]
- 14. The Prime Minister's Office of Public Services Reform (OPSR), Vol. No.1 Information from Website, [OPSR, vol.1, Informazioni dal Sito Web].
- 15. The Prime Minister's Office of Public Services Reform (OPSR), Vol. No.2 Various selected documents [OPSR, vol.2 Documenti vari selezionati].
- 16. Cabinet Office Strategy Unit Strategic Audit Progress and challenges for the UK [Progressi e sfide nell'audit strategico per il Regno Unito] February 2005.
- 17. The Strategy Unit Main Role. Current and Past Works Areas [I ruoli principali della "Strategy Unit" del Cabinet Office. Presenti e passate aree di lavoro (in ordine alfabetico)] [2007]
- 18. HM Government: Policy Review (website pages index) [La Policy Review del Governo Britannico. (indice di webpages)].
- 19. Cabinet Office. Prime Minister's Strategy Unit. Connecting the UK: the Digital Strategy [La connessione del Regno Unito: la strategia digitale] March 2005.
- 20. Cabinet Office. *Civil Service Careers*. (Selected Webpages on relations between Planning and Civil Service).[Carriere nel Pubblico Impiego. (Web Pagine selezionate sui rapporti fra Pianificazione e Pubblico Impiego)] May 2005.

b) La Tesoreria di Sua Maestà: le revisioni della spesa ("spending reviews")

- 21. HM Treasury, General Expenditure Policy, *Outcome Focused Management in the UK*, [Gestione mirata al risultato in UK] (16 pp). (s.d).
- 22. HM Treasury, *Public Expenditure Planning and Control in the UK: A Brief Introduction* [Pianificazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito: breve introduzione] (pp.6) (s.d.)
- 23. HM Treasury, *Planning Sustainable Public Spending: Lessons from Previous Policy Experience* [La pianificazione di una spesa pubblica sostenibile] (pp.18) (s.d.)
- 24. HM Treasury, *Spending Reviews(SR) Web Site Index: Comprehensive Spending Review CSR 1998; SR2000; SR2002; SR2004; and CSR2007*. [Le revisioni della spesa. Diversi indici di links sull'argomento nella pagina web della Tesoreria: CSR1998; SR2000; SR2002; SR 2004; and CSR2007] (pp.29).
- 25. HM Treasury, Measurement of SR04 efficiencies: Guidance on efficiency methodologies [Misurazione delle efficienze nella SR del 2004: Guida sulle metodologie della efficienza.] (pp.16), (s.d.)
- 26. HM Treasury, *Public Spending and Reporting. Introduction* [Introduzione alla Revisione e rendicontazione della spesa] (p.11) (s.d.)

27. HM Treasury, *Public Spending Performance. The Public Service Agreements (PSA) for the period 2004-2008*. [La performance della spesa pubblica. I “Patti sul servizio pubblico” per il periodo 2004-2008] pp.74.
28. HM Treasury, *Releasing the resources to meet the challenges ahead. Value for money in the 2007 CSR* [L’”esecuzione di risorse per far fronte alle sfide future. Controvalore della moneta nella Revisione generale della spesa del 2007], pp.67, July 2006.
29. HM Treasury, *2004 Spending Review, New public Spending Plans 2005-2008*, [Revisione della spesa 2004. Nuovi piani di spesa pubblica 2005-2008] pp.191, (July 2004)
30. HM Treasury, *(Meeting the aspirations of the British people). 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*. [(Andare incontro alle aspirazioni del popolo britannico). Rapporto del Pre-Budget e CSR del 2007] pp. 282. October 2007.
31. HM Government, *Transformational Government. Enabled by Technology. /Annual Report 2006*.[Governo in trasformazione. Abilitato dalla Tecnologia (Rapporto annuale 2006)]. pp48, January 2007.
32. HM Government, *Service Transformation Agreement* [Patto di Trasformazione dei servizi] pp.55, October 2007.
33. HM Treasury, *Public Services Productivity Panel, Published Reports Index (1999-2004)* [Indice dei Rapporti pubblicati, (1999-2004)]. (s.d.)
34. HM Government, *Thirty PSA Delivery Agreements (Perspective 2008-2011)* [I 30 Patti di esecuzione dei PSA (2008-2011, 3 fascicoli)] October 2007.

c) Il giudizio tecnico del “National Audit Office” (NAO)

35. NAO (National Audit Office), *Fourth Validation Compendium Report: Vol 1 and Vol.2*. [Rapporto-Compendio concernente la “Quarta Validazione” relativa ai PSA del periodo 2005-2008 (due volumi)] December 2008.(pp.44 e pp.124).
36. NAO (National Audit Office), *Second Validation Compendium Report*,[Rapporto-Compendio concernente la “Seconda Validazione” relativa ai PSA del periodo 2003-2006] March 2006 (pp.34).
37. NAO (National Audit Office), *The Efficiency Programme: A Second Review of Progress (volumes 1 and 2)* [Il Programma Efficienza: una seconda revisione dei progressi ottenuti (2 volumi)]. February 2007. (pp.53 e pp.42).
38. NAO, (National Audit Office), *Progress in improving government efficiency: lesson from case studies of efficiency initiatives*, [Progressi nel migliorare l’efficienza: lezioni da alcuni studi-di-caso su iniziative in materia di efficienza] February 2006.(pp.429).
39. NAO, (National Audit Office) *Improving the disposal of public sector Information, Communication and Technological Equipment*, Report by the Comptroller and Auditor General [Migliorare la disponibilità di informazioni, Comunicazione e Attrezzature tecnologiche . Rapporto del Controllore e Verificatore Generale] (31 July 2007)
40. NAO, (National Audit Office), *Nao Web-based Assessment toolkit for the Use of Consultants*. [Kit di strumenti per la valutazione on line del NAO, ad uso dei consulenti]. (aggiornato in continuazione)
41. NAO, (National Audit Office), *Selected Indexes and Webpages from the NAO website: a) About NAO and its Role; b) Publications List (from 2007)*. [Pagine web dal sito NAO: a) Il NAO e il suo ruolo; b) Lista di pubblicazioni (dal 2006)] February 2008. (pp.33)

d) Le Autorità locali e l'assistenza della "Audit Commission"

42. The Audit Commission:
About us [Chi siamo]
Improvement Planning [Pianificazione del miglioramento]
National Performance Indicators [Indicatori nazionali di Prestazione]
Guidance on the National Indicator Set [Guida sul sistema di Indicatori nazionali]
Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment frameworks [Informativa sui quadri di Valutazione generale di Prestazione della Audit Commission]
The main points about the new Comprehensive Area Assessment (CAA): What do you think? [I punti principali della nuova "Valutazione di Area integrata di Valutazione (CAA): Che ne pensate?]
43. *Comprehensive Area Assessment. A joint consultation by the Audit Commission, Commission for Social Care Inspection, Healthcare Commission, HM Inspectorate of Constabulary, HM Inspectorate of Prisons, HM Inspectorate of Probation and Ofsted* [Valutazione di Area integrata. Una consultazione mista fra la Audit Commission, la Commissione ispettiva per le attività di assistenza sociale, la Commissione per l'assistenza sanitaria, l'Ispettorato della polizia, l'Ispettorato di S.M. delle Prigioni, l'Ispettorato di S.M. per la libertà condizionata e il controllo scolastico].
44. Audit Commission, *Audit Commission Best Value Performance Indicators Guidance 2007/08*. [Guida agli indicatori della Commissione Audit sulle performance di più elevato valore per il 2007/2008].
45. HM Government, Communities and Local Government, *National Indicators for Local Authority and Local Authorities Partnerships: Handbook of Definitions* (March 2008). [Indicatori Nazionali per le Autorità Locali e le Partecipazioni delle Autorità locali: Manuale delle Definizioni. (Marzo 2008)].

Altri documenti consultati sull'esperienza inglese

- Audit Commission, *Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement*, June 2000 (www.audit-commission.gov.uk/)
- Audit Commission, *On Target: The Practice of Performance Indicators*, June 2000 (www.audit-commission.gov.uk/)
- Gershon, Sir Peter, *Releasing Resources to the Front Line*, A Report for the HM-Treasury, 2004.
- HM-Treasury, *Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review: Public Services Agreements 1999-2002*, December 1998 and supplement March 1999
- HM-Treasury, *Spending Review 2000. Public Services Agreements 2001-2004*. July 2000
- HM-Treasury, *Spending Review 2000. Services Delivery Agreements 1999-2002*, November 2000
- HM-Treasury, *Technical Notes for Public Service Agreements 2001-2004: A Guide*, November 2000

- Kelly, Sir Christopher, *Increasing Capacity and Improving Long Term Capacity in the Government Marketplace*, A Report for the Government, December 2003.
- Lyons, Sir Michael, *Well placed to deliver? Shaping the pattern of Government Service*, Report for the UK Government, 2004.
- National Auditing Office (NAO), *Good Practice in Performance Reporting in executive Agencies and non-Departmental Public Bodies*, 9 March 2000.
- Prime Minister's Cabinet Office *Civil Service Management Reform: The Next Steps*, HMSO 1988
- Prime Minister's Cabinet Office, *Adding It Up: Improving Analysis & Modeling in Central Government*. A Performance and Innovation Unit (PIU) Report (January 2000).
- Prime Minister's Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services*, (January 2000).
- Prime Minister's Office of Public Services Reform, *Reforming our public services: principles to practice* (march 2002) p.28.
- Prime Minister's Cabinet Office, Strategy Unit, (Geoff Mulgan e David Albury) "Innovation in the public sector".(p.40) (2003)
- Prime Minister's Cabinet Office, Strategy Unit, *The Future and How to Think About It* (p.24) senza data
- Prime Minister's Cabinet Office, Strategy Unit, *Connecting the UK: the Digital Strategy* (march 2005)

Note al testo

¹ Si veda quanto affermato dai curatori del volume collettivo, appunto, *New Public Management, current trends and future prospects*, (K.MacLaughlin, S.P.Osborne & E.Ferlie, 2002). Un episodio significativo in proposito è che nel libro sopra citato i curatori, dopo aver detto in prefazione che la Gran Bretagna può considerarsi il luogo di nascita del NPM, dedicano alla esperienza americana solo un contributo fornito da uno studioso (per di più) canadese, che mette insieme l'esperienza americana con quella canadese (sotto il titolo ambiguo: *NPM, North American Style*); dove si parla molto di politica e di indirizzi politici (di Reagan e Bush, di Clinton e Gore, di Mulroney e Chretien) ma assai poco della rivoluzione *bipartisan* della legge GPRA (1993), e delle sue premesse e delle sue conseguenze. Di una legge che ha infatti radicalmente modificato le procedure di gestione e instaurato finalmente un efficace ed operativo sistema di *programmazione strategica* a livello federale, attraverso una applicazione sistematica del principio del *result-based management* (e saltando le generiche chiacchiere politologiche che si sono finora fatte e si continuano a fare, su di esso nell'ambiente accademico dei cultori di amministrazione pubblica). Sembra incredibile che sia sfuggita, ovunque, in tale ambiente, la sostanziale diversità fra l'introduzione della programmazione strategica e le 'riforme' della PA tradizionalmente intese!

² E che nel mondo anglosassone hanno creato come già detto, il nome collettivo di "*New Public Management*" (NPM) - Nuova Gestione Pubblica – di cui, a buon diritto la Gran Bretagna si considera il paese di nascita (si veda quanto già indicato nel precedente paragrafo).

³ Nasce qui un primo problema di scelta linguistica in italiano, giacché la parole *Review* potrebbe significare a buon diritto una traduzione sia con 'Revisione', che con 'Rassegna', che con 'Riforma'. Propendo per la parola *Revisione*, (dopo consultazione di amici e colleghi inglesi) perché vastamente più in linea con lo spirito con il quale si è affrontato il problema in Gran Bretagna, per la sede in cui è nata l'iniziativa, cioè la Tesoreria, già impregnata del concetto di controllo della spesa (*audit*) di cui la CSR rappresenta un 'allargamento' di significato strategico e politico, di cui parleremo nella **Sez. 6**

⁴ E che sono indicati nell'Elenco di documenti selezionati del *Cabinet Office* in appendice a questa Parte terza.

⁵ Non altrimenti di come ci si comporta usualmente anche nella vita quotidiana di ogni entità individuo, famiglia, istituzione sociale o politica (la quale, pur senza ignorare la grande influenza ed incombenza della casualità e delle emergenze imprevedute ed imprevedibili, sarebbe disastroso se le ponesse alla base dei propri comportamenti).

⁶ Nel Gabinetto del Primo Ministro laburista i nuovi documenti delle unità *PIU* e *Strategy*, non tengono in alcun conto (non lo menzionano neppure) il lungo esteso lavoro dell'iniziativa *Next Steps* del Governo conservatore di John Major. Ma anche in seno allo stesso nuovo Gabinetto, documenti successivi (per es. della *Strategy Unit*) ignorano completamente documenti precedenti (per es. del *PIU*) mettendo in difficoltà il lettore di entrambi a capire le continuità o le discontinuità fra gli stessi documenti.

⁷ Nei riferimenti bibliografici in appendice a questa parte riproduciamo una vasta bibliografia di lavori sulla *Next Steps* iniziative, prodotti lungo il decennio di durata della stessa iniziativa, che testimonia della grande intensità del lavoro svolto, e dalla quale ciascuno potrà trarre quei documenti del settore e dell'argomento cui è più interessato.

⁸ Costatazione piuttosto singolare per chi – come me – si considererà molto proteso verso i movimenti di sinistra. (*Amicus Plato sed magis.....*).

⁹ *Improving Management in Government : The Next Steps*. [A Report to the Prime Minister: (Ibbs Report)]. HMSO 1988.

¹⁰ Che – come detto - alleghiamo come riferimento bibliografico speciale in fondo ai riferimenti speciali di questa terza Parte.

¹¹ In effetti una delle riforme più importanti di carattere strutturale della Next Steps fu la creazione di un numero imponente di nuove Agenzie governative (arrivate al numero di oltre un centinaio) cui è stato ‘girato’ il lavoro precedentemente svolto dai Dipartimenti. Il movimento di snellimento di questi ultimi ha portato le Agenzie a occupare circa il 75 % dell’intero impiego pubblico (*civil service* britannico).

¹² Si tratta di un modello di riferimento per l’attuare una politica di controllo e valutazione permanente della qualità delle prestazioni pubbliche (politica che – almeno all’epoca – era chiamato un “Public Sector Benchmarking Project”. L’attuazione del Progetto aveva scelto come metodologia quella del *Business Excellence Model* (BEM), elaborato già nel 1988-1991 dalla “Fondazione Europea per il Management di Qualità” (*European Foundation for Quality Management*, EFQM).

¹³ Sul *Comprehensive Spending Review* si veda più sotto la **Sez. 3**

¹⁴ Questo Libro Bianco del 1999 è introvabile in internet e nei contatti cercati. Ma sembra comunque alquanto superato dalle ulteriori iniziative del Governo laburista, in particolare quelle impresse alla Tesoreria di Sua Maestà, che documenteremo brevemente nella prossima **Sez.3**.

¹⁵ Di cui diremo più estesamente nella **Sez. 4**, fra le iniziative dell’*HM Treasury*.

¹⁶ Mentre all’interno della forte e tradizionale struttura della Tesoreria nascono la “*Comprehensive Spending Review*” e i “*Public Service Agreements*” (di cui parleremo appunto più in seguito) che hanno costituito una asse di riforma sostanziale (radicata per verità entro l’iniziativa della *Next Steps*”).

¹⁷ La creazione del PIU fu annunciata da Blair nel 1998 come parte di cambiamenti che facevano seguito ad una riforma della efficienza del ‘centro di governo’ da parte del Segretario del Gabinetto del Primo Ministro, Sir Richard Wilson, di estrazione politica e non del *civil service*, (creando scalpore negli ambienti della PA britannica) e al quale venivano conferiti poteri diretti di dialogare con le amministrazioni direttamente per incarico del Primo ministro. Il Direttore dell’Unità, è stato Geoff Mulgan, rimasto al suo posto (se le mie informazioni non sbagliano), anche quando il PIU si modificò in “Unità di strategia” (*Strategy Unit*).

¹⁸ In verità era piuttosto chiamata una ‘iniziativa’ e non un ‘programma’, e questo mi sembra già che la dice lunga sul carattere operativo dei suoi contenuti. Eppure qualcosa di operativo si fece nella *Next Steps initiative*, comunque più incidente di quanto non siano state le successive iniziative.

¹⁹ Che nel gergo della politica amministrativa britannica, significa l’insieme delle attività centrali del Governo e in particolare del Gabinetto, giacché Whitehall, è il nome di una strada in cui solo locati molti degli edifici pubblici governativi (strada di cui anche Downing Street 10 è una piccola traversa).

²⁰ Spesso si usano, per catturare l’attenzione e fare impressione, parole differenti per concetti identici. Si ha l’impressione di una visione nuova, ma di nuovo vi sono solo le parole.

²¹ La situazione è assai bene espressa da fatto che chi volesse dall’esterno – dopo la lettura dei molti documenti a disposizione – descrivere quale è il sistema di gestione basata sul risultato adottato dal governo inglese in tutti questi anni, si trova in difficoltà a descriverlo, malgrado l’indubbio interesse politologico intellettuale che da quei documenti scaturisce.

²² Assorbendo un’altra struttura sempre del Gabinetto: la “*PM’s Forward Strategy Unit*”, di cui non si hanno molte tracce dei due o tre anni di funzionamento.

²³ Forse è mancato a noi l’accesso a qualche documento – ricercato ma non trovato – che fosse chiarificatore dell’insieme delle intenzioni e dei primi risultati del nuovo organismo.

²⁴ In effetti questo Gruppo di lavoro coincide con quello che nella Tesoreria di Sua Maestà, si occupava degli indirizzi da dare alla “*Comprehensive Spending Review*”(CSP) (di cui ci occuperemo nella prossima sezione) per il 2007. E il suo Rapporto è stato considerato il Rapporto *Pre-Budget e la CSP del 2007* presentato in ottobre 2007. Quindi, per questo argomento, fusione totale fra iniziativa del Gabinetto e la HM Treasury.

²⁵ Si sono avute 20 sessioni a livello di Gabinetto che hanno coperto le 6 aree di studio in un periodo di 20 settimane, con 62 documenti sostantivi preparati appositamente per la “Revisione”. Contemporaneamente agli incontri a livello di gabinetto, si sono tenuti 16 seminari condotti dai Ministri al di sotto del livello di Gabinetto in cui si sono incrociati diversi settori di Governo sui

problemi relativi ai 6 temi. Inclusi i ministri ospiti, il numero totale dei partecipanti ai seminari è stato di 246 persone, con 26 relatori non ministeriali (ricercatori, accademici e uomini politici).

²⁶ Per lo più si tratta di una selezione ritenuta da me significativa ed interessante fra i numerosi documenti raccolti, e sono quelli che sono stati presentati, a metà cammino del lavoro (nel febbraio 2007) in una speciale Conferenza che ha diviso due momenti del lavoro stesso.

²⁷ Nel **Doc.n. 11** è lo stesso Primo Ministro che nel febbraio 2007 traccia le linee di un Piano di azioni a lungo termine (10 anni e oltre) nella direzione delle priorità. Ne emergono delle conclusioni che però sono molto generiche e certo non rappresentative del lavoro svolto. E neppure un documento del febbraio, collaterale a quello del Primo Ministro, in cui si fa un resoconto del lavoro di incontri e discussioni fino allora svolti a diversi livelli dai vari gruppi di lavoro della *Policy Review*, (**Doc. n. 12**) arricchisce in qualcosa la prospettiva decennale, promessa, nell'intervento suddetto del primo Ministro. Comunque si rinviava tutto alle conclusioni previste per la *primavera del 2007*; conclusioni che –si sono raccolte in sei Rapporti finali, uno per ciascuno dei temi e dei Gruppi di lavoro dell'iniziativa.

²⁸ Questo rapporto è l'unico che non era stato previsto come tema di un Gruppo di lavoro all'inizio dell'iniziativa della *Policy review*, ed è il prodotto finale di vari filoni nati nel corso del lavoro e del dibattito.

²⁹ La traduzione della parola “policy” nelle lingue latine ha sempre incontrato delle difficoltà e – comunque – diversità di significati. In italiano, nel nostro caso specifico scelgo quello di usare la forma plurale, includendo nel termine di ‘politiche’ anche l’operazione di “scelta” fra alternative soluzioni e un riferimento tacito all’azione delle istituzioni di riferimento, in questo caso il Governo. Questa è anche la ragione per la quale – contrariamente all’uso predominante del termine ‘policy’ (spesso usato senza traduzione) – personalmente preferisco quello più preciso di programma o programmazione (anche in inglese (*program* o *programming*)) per saldare intrinsecamente il concetto di *policy* con quello della sua *implementation*.

³⁰ Forse sarebbe qui più corretto parlare di ‘discussione’ piuttosto che di ‘definizione’ degli obiettivi di politica. Ne fa testimonianza il fatto che quasi tutti i documenti della *Strategy Unit*, inclusi quelli della *Policy review*, sono marcati dall’avvertenza: “Questo documento è stato preparato per stimolare la discussione. Non è una dichiarazione (statement) di scelta politica (policy) del Governo.” Come è possibile che dei documenti ufficiali timbrati dal Gabinetto del Primo Ministro e utilizzanti la parola “policy” non abbiano il valore di una “policy” ufficiale? Dove andare a trovare dunque i documenti che testimoniano una *policy* ufficiale?

³¹ Ciò non toglie che numerosi prodotti di questa Unità siano di grande interesse e di sicura utilità cognitiva. Per esempio, fra quelli sui quali ho portato la lettura ve ne sono due che meritano senz’altro l’attenzione anche per l’originale impostazione: *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. Ma ve ne sono molti altri apparentemente interessanti (ma non letti) di cui alla lista inclusa nel **Doc.N. 6**. (a sua volta indicato nella lista selezionata in Appendice a questa Parte).

³² Nel Gabinetto del Primo Ministro laburista i nuovi documenti delle Unità *PIU* e *Strategy*, abbiamo visto, non tengono in alcun conto (ne menzionano neppure) il lungo esteso lavoro dell’iniziativa *Next Steps* del Governo conservatore di John Major. Ma anche nello stesso nuovo Gabinetto, documenti successivi, per es. della *Strategy Unit* ignorano completamente documenti precedenti per es. del *PIU*, mettendo in difficoltà il lettore di entrambi a capire il senso e la attualità degli stessi documenti.

³³ Si veda la Parte seconda già dedicata all’esperienza francese.

³⁴ Si veda la Parte prima già dedicata all’esperienza americana.

³⁵ Nasce qui un primo problema di scelta linguistica in italiano, giacché la parole *Review* potrebbe significare a buon diritto una traduzione sia con ‘Revisione’, che con ‘Rassegna’, che con ‘Riforma’. Propendo per la parola Revisione, (dopo consultazione di amici e colleghi inglesi) perché vastamente più in linea con lo spirito con il quale si è affrontato il problema in Gran Bretagna.

³⁶ Come afferma la stessa HM Treasury in un documento riepilogativo dell’epoca che vuole testimoniare il cammino percorso “verso una gestione finalizzata sul risultato” nel Regno Unito:

Outcome Focused Management in the UK [Gestione focalizzata sul risultato in UK]. (n. 17 della lista in appendice a questa parte sull'esperienza britannica).

³⁷ Per questo utilizzeremo un documento della HM Treasury stessa: *Public expenditure planning and control in the UK: a brief introduction* [Pianificazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito: breve introduzione]. Aggiornato al dicembre 2005. (doc. n.18 della lista in appendice a questa Parte sull'esperienza britannica).

³⁸ Nel **Doc. n.20** (della lista in appendice) sono raccolti in fascicoli copia degli indici di numerosi documenti relativi a ciascuna delle 'Spending review' passate: dalla CSR del 1998, alle SR del 2000, 2002 e 2004. Infine gli indici della CSR 2007, l'ultima, che riporta una prospettiva di spesa triennale dal 2007 al 2011. La fonte di tali indici è accessibile in Internet nel sito della HM Treasury: www.hm-treasury.gov.uk.

³⁹ E inoltre in quell'anno fu sottratta dall'area dei PSA anche la spesa pubblica della Scozia e del Galles dei cui programmi sono divenuti - per devoluzione costituzionale - responsabilità del Parlamento scozzese e dell'Assemblea gallesse.

⁴⁰ Il Governo britannico è articolato in 18 *Dipartimenti* dai più svariati nomi, ereditati dalla tradizione, (secondo lo stile inglese che prevale di attaccamento alla stessa). Nel loro insieme li chiameremo tutti, come fanno gli stessi documenti britannici, 'dipartimenti'.

⁴¹ Ci sono dei PAS che riguardano obiettivi che concernono più Dipartimenti. In questo caso si mettono in essere strutture con un ruolo di coordinamento da parte del Dipartimento che ha la maggior parte della attività funzionali agli obiettivi in questione.

⁴² I PSA interdipartimentali vengono definiti nei documenti della SR2004 come un utile strumento per coordinare il lavoro interdipartimentale e inter-agenzie dove:

- molti dipartimenti sono coinvolti nelle prestazioni di un numero di connessi risultati;
- il compito è di particolare importanza per gli obiettivi chiave del governo;
- la prestazione dipende su un elemento significativo di lavoro congiunto a livello nazionale o locale; e
- è di aiuto articolare degli obiettivi condivisi o traguardi condivisi.

⁴³ *2007 Pre-Budget Report and CSR: Public services agreements. The new performance Management framework* (n.30 dell'elenco di documenti selezionati in appendice) [*Il Rapporto pre-Bilancio per il 2007 e la CSR. I patti di servizio pubblico. Il nuovo quadro gestionale della performance*].

⁴⁴ Farò anche degli esempi all'occorrenza, ma la cosa migliore sarebbe per il lettore quella di andare a vedere qualcuno dei nuovi PSA di Dipartimento in uno dei documenti allegati (per esempio il **doc. n. 34** (dell'elenco in appendice) che raccoglie i PSA di ultima generazione, quelli della CSR 2007, con prospettiva al 2011).

⁴⁵ Sarebbe più preciso dire in Inghilterra, giacché Scozia e Galles sono, come già detto, sottratti all'esercizio dei PSA dal 1999 per effetto dei meccanismi previsti dalle leggi di devoluzione.

⁴⁶ Rinvio per le nozioni di base della programmazione strategica ai miei libri (Archibugi, 2004 e 2005).

⁴⁷ Dipartimento che più recentemente ha subito una scorporazione in due Dipartimenti: della Educazione e delle Capacità (*Education and Skills*); e del Lavoro e delle Pensioni (*Work and Pensions*).

⁴⁸ Per esempio, la riduzione dei 'tassi di mortalità dovuti a omicidi' aveva un traguardo al 2010, e la 'inversione del declino del numero di uccelli da caccia' aveva un traguardo al 2020.

⁴⁹ Per miglior comprensione: le cinque aree di politica con un PSA interdipartimentale erano nella SR 2000:

1. "Inizio sicuro" (*Sure start* : un programma per i bambini svantaggiati da 0 ai 3 anni).
2. "Protezione per il lavoro" (*Welfare to Work*: un programma che prevede opportunità di occupazione per i giovani disoccupati da lungo tempo, e gruppi svantaggiati).
3. Il "Sistema di giustizia criminale".
4. L' "Azione contro le droghe illegali". e il
5. "Governo locale".

⁵⁰ Qui si rende opportuna un'altra precisazione linguistica. Ha preso sempre più piede in GB nel gergo della letteratura dedicata alla riforma del sistema operativo della spesa pubblica, l'uso della

parola inglese *'delivery'*, per intendere qualcosa di specifico che sta – in italiano – fra l'*erogazione*, l'*esecuzione* e la *fornitura* di servizi così come quantificati in sede programmatica e/o progettuale, o come qualificati in sede di espressione di finalità e obiettivi. Forse la traduzione più appropriata linguisticamente sarebbe quella di *'rilascio'*, ma il risultato sarebbe orribile! A parità di significato (e di connessa non totale soddisfazione rispetto al concetto da esprimersi, come spesso avviene in sede di traduzioni) ho scelto di tradurre in italiano – almeno nel ristretto ambito della materia qui trattata - la parola *delivery* con la parola *esecuzione* (salvo qualche motivata eccezione).

⁵¹ Ricaviamo queste notizie del documento: *Spending Review 2000: a Guide* (Novembre 2000), incluso nel **Doc.n. 24** della lista specifica in Appendice .

⁵² Nel nostro percorso espositivo abbiamo voluto soffermarsi sui caratteri salienti che la SR ha assunto dalle sue origini (1998) e nei suoi successivi passaggi, giacché è in questa evoluzione che se ne comprende meglio quelle che chiamerei *le luci e le ombre* della sua validità ai fini di una visione della programmazione strategica. Alla fine dell'esame esporrò lo stato attuale dell'esperienza in GB, segnata dalla CRS del 2007, che costituisce un rilevante cambiamento di rotta rispetto alle precedenti, e – in un certo modo - il venir meno di alcune sue interessanti prerogative rispetto alle precedenti. Per questo si veda **la Sez. 7**.

⁵³ Un esempio di SDA per un piccolo dipartimento è quello dei traguardi della *Food Standards Agency* [Agenzia per gli standards alimentari]. Il suo primo traguardo è di migliorare in modo misurabile la fiducia del pubblico nella sicurezza alimentare nazionale e i suoi interventi standards. Il suo secondo traguardo è di ridurre i disturbi originati dagli alimenti del 20% nei prossimi 20 anni; compresi la riduzione dei livelli di Salmonella nei polli prodotti in GB al dettaglio, di almeno il 50% entro due anni.

⁵⁴ Il documento dell'epoca che esplicitò per la prima volta le nuove intenzioni "*Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002*" è risultato introvabile oggi nei miei tentativi di ottenerne una copia preso alcune amministrazioni britanniche cui ne ho fatto richiesta.

⁵⁵ Questo implica che la maggior parte dei riferimenti al sistema *'spending review'* dal punto di vista del metodo e del sistema operativo, sono 'datati' alla CSR del 1998 e alle *'spending review'* immediatamente successive (2000, 2002, 2004). Come, si è detto successivamente, con la CSR del 2007, i PSA hanno subito un cambiamento di rotta nel loro contenuto, pur non cambiando le motivazioni di base. Questi ultimi cambiamenti li esamineremo nella **Sez. 7**; tuttavia abbiamo creduto conveniente esaminare il nuovo metodo di gestione britannico della spesa pubblica nella sua *evoluzione*, in una considerazione 'genetica', che ritengo il modo migliore di conoscere eventi e iniziative nella loro storia.

⁵⁶ House of Commons, Treasury Committee Ninth Report, "*Spending Review 2000*", Aug.2000 [disponibile in

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmtreasy485/0072003.htm>].

⁵⁷ Tradizionale organismo indipendente di controllo della spesa (corrispondente all'ingrosso alla Corte dei Conti italiana e francese), di cui ci occuperemo nella prossima sezione 3. Il rapporto è: Report to the Parliament by the National Audit Office, *Measuring the Performance of Governments Departments*, 2001.

⁵⁸ Il Panel è un gruppo di esperti ad alto livello sui mutamenti di gestione nei settori pubblico e privato che intendono aiutare i dipartimenti governativi e le agenzie a trovare fresche e pratiche modalità per migliorare la performance e le prestazioni dei servizi pubblici. Il Panel (che è stato recentemente soppresso, ha avuto il compito di elaborare delle tecniche finalizzate a misurare la produttività nelle attività produttive.

⁵⁹ Secondo le sue dichiarazioni ufficiali la *Audit Commission* è un *comitato di controllo indipendente (independent watchdog)*, che guida l'economia, l'efficienza e la efficacia dei servizi pubblici locali per eseguire migliori risultati per ciascuno. Il nostro lavoro [basato su 2000 funzionari stabili] incrocia il governo locale, la salute, le abitazioni, la sicurezza della comunità, e i servizi antincendio e di soccorso con una unica prospettiva. Promuoviamo valore in contropartita alla spesa (*value for money*) per i contribuenti, [spesa di 180 miliardi di sterline da parte di 11 mila enti pubblici locali] . Come forza del miglioramento, noi lavoriamo in partenariato di valutazione dei servizi

pubblici locali e facciamo pratiche raccomandazioni per la promozione di una migliore qualità della vita per la gente locale.

⁶⁰ Queste procedure che ricaviamo da documenti di impostazione dei processi di *Spending Review*, Degli anni passati, vanno aggiornati con le più recenti applicazioni della CSR per il triennio 2007-2011, che esamineremo più dettagliatamente nella Sezione

⁶¹ Nel **doc. n.41** (vedi lista in appendice) vi è riprodotta una lista cospicua delle sue pubblicazioni negli ultimi due anni. Nello stesso documento sono incluse pagine connesse ad una rapida illustrazione del suo ruolo istituzionale.

⁶² Di fatto la AC è una impresa pubblica (*public corporation* in GB) istituita con una Legge sulla finanza degli enti locali fin del 1982, per nominare dei valutatori (*auditors*) a tutti gli Enti locali del paese (Inghilterra e Galles). Le sue attività furono allargate e consolidate con una Legge ad hoc sulla AC del 1998.

⁶³ La AC si vanta di sottoporre a valutazione 11.000 enti in Inghilterra che spendono ogni anno più di 180 miliardi di sterline.

⁶⁴ In realtà numerosi (forse la maggioranza) degli indicatori indicati nel **Riquadro 8** sono talmente lontani dalla natura di indicatori che un provvido asterisco indica che per comprendere meglio e discutere il significato della voce indicata è necessario andare ai dettagli esplicitati nel ‘Patto di prestazione’ di ciascun PSA.

⁶⁵ La parola inglese “delivery” può essere tradotta in italiano con diversi termini, che fra loro possono essere di significato diverso (consegna, distribuzione, fornitura, etc.) e altri di significato quasi identico (per esempio; prestazione, erogazione, esecuzione, etc.) Nel nostro caso, per usare uno stesso vocabolo per lo stesso fatto, tradurremo i DA sempre come “Patti di prestazione”.

⁶⁶ I DA non sono un nuova cosa. Si vedano gli SDA introdotti da tempo come supporto ai PSA, (vedi il **paragrafo 4.4** e il **Riquadro 5** di questa parte).

⁶⁷ Il *2007 Pre-Budget Report and CSR* è stato pubblicato da ‘HM Treasury’ in Ottobre 2007 e presentato al Parlamento ‘dal Cancelliere dello Scacchiere’, cioè dal Capo della Tesoreria. [**doc. n.30**, dell’elenco di doc. selez. in Appendice a questa Parte III]. I *30 PSA Delivery Agreements* [chiamati DA] sono stati pubblicati contemporaneamente nell’ottobre 2007, ma sotto la dicitura di ‘HM Government’. I 30 DA vengono in certa misura a prendere il posto dei vecchi PSA, assumendone i principali contenuti, insieme ai loro connessi (SDA, Note tecniche etc.). Ce ne occuperemo nel prossimo **paragrafo 7.4**.

⁶⁸ I 30 DA dei PSA sono stati pubblicati nell’ottobre 2007, come detto, in contemporanea con la pubblicazione del Rapporto del Pre-Budget 2007 e Revisione Generale della Spesa (CSR). Essi sono indicati con il **n. 30** dell’Elenco selezionato di documenti in Appendice a questa quarta parte di questo contributo.

⁶⁹ Anche per l’inesistenza nella pubblicazione dei 30 DA di una spiegazione generale introduttiva ai tre capitoli così prescelti.

⁷⁰ Naturalmente nell’espone molto succintamente la ‘visione’ di ogni DA di PSA la mia illustrazione non intende entrare qui *nel merito* della visione stessa, sia perché essa corrisponde il più delle volte ad una generale visione condivisa in qualsiasi ambiente e qualsiasi governo nazionale; sia perché – anche quando fosse portatrice di alcune specifiche visioni particolarmente interessanti - la sua discussione di merito esula da questa sede, che mira solo a documentare come vengono formulati gli obiettivi dei PSA, e come ad essi si connettono le misurazioni e le azioni o politiche che sono il cuore della nuovo modo di gestire e programmare la PA.

⁷¹ Poi viene aggiunto – ma questa è considerazione abbastanza ovvia per quanto da non dimenticare – che il PSA mette a fuoco l’ambiente nazionale ‘domestico’, cioè in GB. E che il lavoro sugli aspetti internazionali dell’ambiente naturale (che sono così importanti sull’argomento), è catturato dagli obiettivi strategici dipartimentali del DEFRA (il Dipartimentodell’ambiente) relativi a quanto eseguito a scala intergovernativa e internazionale.

⁷² (e soprattutto poche chiacchiere e pochi convegni inutili, di falsi esperti, di ‘tromboni’ che parlano a vanvera, più per farsi giudicare ‘competenti’ – beati monocoli in terra cecorum - che per capire quello che dovrebbero sapere, leggendo qualche libro!)