QUADERNI FORMEZ

QUADERNI

*Il Formez-Centro di Formazione Studi ha avuto, da sempre, una particolare attenzione per le iniziative editoriali. Fin dai primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e divulgazione di collane e riviste su cui intere generazioni di funzionari pubblici si sono formate. In seguito al decreto legislativo 285/99, che ha individuato nel Formez l'Agenzia istituzionale che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano, l'attività editoriale del Centro è stata rilanciata e rinnovata nella veste grafica e nei contenuti.*

*Sono state create quattro nuove linee editoriali: Quaderni, Strumenti, Ricerche e Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione. In queste collane vengono pubblicati soprattutto i risultati delle attività formative e di ricerca svolte dall'Istituto.*

*Con "Quaderni" e "Ricerche" si diffondono Rapporti e riflessioni teoriche su temi innovativi per la P.A. mentre, con due collane più specialistiche quali "Strumenti" e "Azioni di Sistema per la P.A.", si mettono a disposizione soprattutto strumenti di lavoro o di progettazione per quanti lavorano o si occupano di pubblica amministrazione e di sviluppo locale. Tutte le pubblicazioni con un breve abstract vengono presentate sul sito web (www.formez.it).*

*Questo volume analizza alcune pratiche di governance realizzate nel Regno Unito dagli enti locali, dal governo centrale e da agenzie governative.*

*Le esperienze descritte nel report, quali l'applicazione della metodologia del Best Value nella gestione dei servizi di Housing del Westminster City Council, la cooperazione pubblico-privato attivata per la ristrutturazione dell'edilizia scolastica nel caso della Haringey Schools Public Private Partnership o le pratiche di consultazione realizzate dal Department of Education, risultano particolarmente interessanti per i possibili spunti che offrono per la realtà italiana.*

*L'analisi del caso britannico rientra in una più ampia ricerca condotta dal Formez sulla governance in alcuni Paesi europei, nata con l'obiettivo di evidenziare i modelli e gli approcci di governance che rendano efficace l'operato degli attori della P.A.*

*Carlo Flamment*
Presidente Formez

Formez

DIPARTIMENTO DELLA
FUNZIONE PUBBLICA
per l'efficienza delle amministrazioni

# 30

# LA PUBLIC GOVERNANCE IN EUROPA

## 5 Regno Unito

Formez • Area Progetti Editoriali

A cura di
*Valeria de Magistris*, responsabile Area Diffusione dell'Innovazione, Formez
*Edoardo Ongaro*, docente di Progettazione e Gestione delle riforme delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali e di Management of International and Supranational Organizations, Università L. Bocconi di Milano
*Giovanni Valotti*, docente di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche e direttore del Corso di laurea specialistica in Economia e Management delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali, Università L. Bocconi di Milano

Redazione testi
*Giovanni Danesi, Paolo Fedele, Claudio Nidasio, Emanuele Vendramini*

Collaborazione di
*Elisabetta D'Agostino, Maria Fiore, Giuseppe Gioioso*

Organizzazione editoriale
*Paola Pezzuto, Vincenza D'Elia*

## Premessa



*L'indagine sulla governance in diversi Paesi europei si colloca all'interno delle attività di analisi e ricerca che il Formez ha realizzato per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del Progetto Governance. Tale indagine nasce dall'esigenza di leggere i fenomeni della governance in Italia attraverso una chiave di lettura più ampia, quale quella internazionale.*

*Scopo ultimo è quello di fornire un quadro dei sistemi di regole e di opportunità messi in atto da altri Paesi europei, per offrire servizi, governare il territorio e promuovere lo sviluppo in maniera più efficace, partecipativa e concorrenziale, individuando elementi di analogia con la realtà italiana e fornendo utili spunti per la potenziale trasferibilità dei diversi strumenti nel contesto nazionale. A tal fine, l'attività di ricerca è stata affidata a diverse Università/Centri di ricerca italiani con cui si sono definiti gli ambiti d'indagine e i percorsi di analisi per rendere quanto più possibile omogenei i report nazionali. Ogni Paese è stato esaminato da un gruppo di lavoro diverso e il Formez ha curato la progettazione e il coordinamento complessivo dell'indagine.*

*Il lavoro che presentiamo è il report di analisi sul Regno Unito redatto dall'Istituto di Pubblica Amministrazione e Sanità (IPAS) dell'Università Bocconi di Milano, con il coordinamento di Giovanni Valotti ed Edoardo Ongaro. Membri del gruppo di lavoro sono Giovanni Danesi, Paolo Fedele, Claudio Nidasio ed Emanuele Vendramini.*

*Il gruppo ha condotto ricerche sia documentali che sul campo, esaminando esperienze originali in termini di governance con riferimento a livelli di governo centrale e locale britannico.*

Valeria de Magistris

# INDICE



**INTRODUZIONE** 11

**CAPITOLO 1**

**Il sistema istituzionale nel Regno Unito** 15

1. Introduzione 17
2. L'assetto istituzionale e politico-amministrativo del Regno Unito 19
3. Struttura di base dello Stato e caratteri del sistema amministrativo 20
4. Natura dell'esecutivo, sistema politico e convenzioni di governo 23
5. Cultura amministrativa (concezione dello Stato e del rapporto pubblica amministrazione-cittadino) 24
6. Le relazioni tra alta dirigenza e ministri e le principali fonti per la formulazione delle politiche 26

**CAPITOLO 2**

**La governance interistituzionale** 29

1. Introduzione 31
2. Dal Compulsory Competitive Tendering al concetto di Best Value nell'erogazione dei servizi pubblici locali 35
3. I processi e gli strumenti operativi per l'attuazione del Best Value 38
4. La misurazione della performance dei governi locali 40
5. Il ruolo dello Stato centrale e i rapporti con le autonomie locali nel perseguimento della qualità dei servizi pubblici 42
6. Decentramento e devolution nel Regno Unito 44

Un'applicazione del Best Value: la gestione dei servizi di Housing del Westminster City Council 47

La devolution in Scozia 63

**CAPITOLO 3**

**La governance esterna** 83

1. Introduzione 85
2. Il contesto delle PPP nel Regno Unito 87
3. Elementi caratterizzanti le PPP a livello locale 94
4. Il modello PFI nelle PPP locali 96
5. La governance delle PPP 100

Il caso della Haringey Schools Public Private Partnership 109

Il settore idrico 136

**CAPITOLO 4**

**La governance interna** 157

1. Il contesto nazionale 159
2. I tratti principali delle riforme 160
3. I casi di studio 165

La valutazione delle performance di erogazione dei servizi nella contea di Hampshire 168

La pratica delle consultazioni: il Department of Education e gli investimenti nelle infrastrutture scolastiche pubbliche 184

**CONCLUSIONI** 201

**APPENDICE**

Il paradigma di NPM nel suo contesto: elementi teorici 213

**BIBLIOGRAFIA** 225

# INTRODUZIONE

L'indagine sulla governance nel Regno Unito è stata condotta dai ricercatori dell'Istituto di Pubblica Amministrazione e Sanità (IPAS) dell'Università Bocconi di Milano.

Responsabile del progetto di ricerca è stato Giovanni Valotti; membri del gruppo di lavoro Edoardo Ongaro (coordinamento), Giovanni Danesi, Paolo Fedele, Claudio Nidasio, Emanuele Vendramini. Curatori sono Edoardo Ongaro e Giovanni Valotti.

I singoli contributi sono attribuibili come segue: Giovanni Danesi è autore del caso sulla contea di Hampshire e dell'appendice sul New Public Management; Paolo Fedele è autore dei paragrafi 1 (con E. Ongaro) e da 2 a 5 del capitolo 2 e del caso sulla gestione dei servizi di Housing del Westminster City Council; Claudio Nidasio è autore dei capitoli 3 e 4; Edoardo Ongaro è autore del capitolo 1, dei paragrafi 1 (con P. Fedele) e 6 del capitolo 2 e del caso sulla devolution in Scozia; Giovanni Valotti è autore delle conclusioni; Emanuele Vendramini è autore del caso sul settore idrico.

L'indagine è stata sviluppata attraverso una pluralità di fonti.

In primo luogo si è potuto beneficiare della disponibilità di una ricca letteratura scientifica in lingua inglese, particolarmente copiosa anche in virtù del fatto che la riforma della pubblica amministrazione del Regno Unito è un caso approfonditamente studiato. I riferimenti principali sono riportati direttamente nei diversi capitoli in funzione dello specifico profilo di governance investigato.

Per ciascuno dei sei casi è stata poi raccolta una ampia documentazione, così da permettere la ricostruzione quanto più completa possibile della complessiva "esperienza" di applicazione della logica di governance in questione. Proprio in quest'ottica, specialmente con riferimento alla tematica delle public private partnership, sono state condotte anche interviste sul campo agli operatori direttamente coinvolti nel processo.

Di particolare rilievo sono stati inoltre i contatti con docenti e ricercatori di alcune università e centri di ricerca (si segnalano la London School of Economics and Political Science – LSE – e l'Institute for Public Policy Research di Londra).

# CAPITOLO 1

# IL SISTEMA ISTITUZIONALE NEL REGNO UNITO

## 1. Introduzione

Lo studio del Regno Unito presenta molti elementi di interesse per l'indagine su diversi temi ascrivibili allo studio della governance. Due sono i principali temi che ricorrono nelle diverse parti del lavoro e forniscono una delle possibili chiavi di lettura dei casi presentati e dei programmi di riforma esaminati, al livello centrale e locale. Si tratta del tema dell'accountability delle amministrazioni pubbliche, e dello studio sull'evoluzione del New Public Management in una nazione che, tra le prime, ha fatto proprio tale corpo dottrinario e lo ha sistematicamente impiegato per la concreta definizione dei contenuti delle riforme della pubblica amministrazione.

### Accountability

Il problema della rendicontazione e della responsabilità di una amministrazione pubblica verso la pluralità dei soggetti esterni "portatori di interessi" specifici o diffusi è una tematica che sta trovando uno spazio sempre maggiore nel dibattito contemporaneo sulla riforma della pubblica amministrazione, all'estero come in Italia. Tale tema, definibile come "Accountability delle amministrazioni pubbliche" (Pezzani, 2003[1]), si articola in una pluralità di aspetti che includono tanto le regole giuridicamente poste a regolare i rapporti internamente ai diversi organi di una amministrazione e tra questi, i portatori di interessi e la complessiva comunità territoriale di riferimento, quanto i sistemi e gli strumenti tramite i quali l'operato e le prestazioni delle aziende pubbliche vengono rilevate e comunicate.

Le importanti innovazioni occorse nel Regno Unito hanno avuto profondi effetti sullo sviluppo dei sistemi di accountability.

Un significativo esempio riguarda l'evoluzione del sistema delle relazioni tra Stato ed enti locali, passato da logiche tendenzialmente "top-down" ad approc-

1 Pezzani, F. (a cura di) (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, EGEA.

ci (il programma Best Value) maggiormente orientati a dare ai governi locali significativi gradi di autonomia, responsabilizzandoli però nella rendicontazione verso una pluralità di soggetti in merito alle prestazioni conseguite e sottoponendoli per tale via ad un sistema di pressioni ("tensori di accountability") molto peculiare (almeno rispetto ad altre realtà europee) e di estremo interesse.

Un ulteriore esempio di particolare rilievo riguarda il fenomeno del decentramento/devoluzione e le relative implicazioni sul sistema delle relazioni interistituzionali, in questo secondo caso nei rapporti tra livello centrale e livello intermedio o "regionale". Particolarmente significativo in questo panorama è lo studio del processo di devoluzione in Scozia, per l'entità delle competenze decentrate e per la complessità del processo posto in essere.

Questi aspetti sono indagati in modo specifico nel secondo capitolo.

La diffusione delle public private partnership ed ai correlati problemi di rendicontazione di realtà miste pubblico-privato che perseguono finalità pubbliche in condizione di significativa autonomia rappresenta un secondo ordine di fenomeni di particolare rilievo in termini di accountability delle amministrazioni pubbliche. Questo tema è sviluppato nel terzo capitolo.

### Il New Public Management

Il corpo di dottrine organizzative ascrivibili al New Public Management (NPM) ha prodotto nel Regno Unito effetti particolarmente ampi e modificazioni del sistema pubblico estremamente profonde. Svariate riforme si sono susseguite, tanto a livello centrale quanto a livello locale, coinvolgendo tutti gli aspetti della gestione e dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e ogni ambito del settore pubblico.

L'indagine sul Regno Unito contribuisce dunque ad illustrare le caratteristiche di alcune riforme miranti all'introduzione del NPM; il riferimento è dunque al tema del sistema delle relazioni che può utilmente essere posto in essere per l'efficace applicazione delle logiche e degli strumenti di NPM. Specificamente, i due aspetti maggiormente significativi sono:

– l'elevato grado di attuazione delle riforme, che permette di valutare non soltanto il disegno legislativo di nuove regole contabili, di programmazione e controllo od organizzative, ma anche i loro effetti sul concreto funzionamento degli enti pubblici e per l'utenza finale;
– il fatto che i contenuti dottrinari siano stati dapprima sperimentati nel Regno Unito e successivamente "trasferiti" in altri contesti nazionali permette di raffrontare le indagini sugli strumenti del NPM condotte in altre nazioni europee con il caso dove tali dottrine sono state originariamente concepite, sviluppate, attuate.

Al contempo, proprio il Regno Unito rappresenta una delle nazioni dove, sia sul piano della riflessione accademica che su quello della prassi nell'azione dei diversi livelli di governo, il corpo dottrinario del NPM è stato oggetto di una profonda riflessione critica.

La riflessione sulla public governance ha occupato uno spazio significativo nel dibattito sulle riforme della pubblica amministrazione, in alcune interpretazioni tendenzialmente "superando" il NPM, in altre affiancandolo ed integrandolo. Tali aspetti, pur trasversali a tutti i casi investigati, dei quali costituiscono in certo senso una premessa, sono approfonditi in modo specifico nel quarto capitolo.

Nel seguito del capitolo, si esaminano i caratteri salienti del sistema istituzionale e politico-amministrativo del Regno Unito.

## 2. L'assetto istituzionale e politico-amministrativo del Regno Unito

I caratteri del sistema istituzionale e politico-amministrativo di una nazione esercitano una significativa influenza sui processi di riforma e sull'evoluzione dei sistemi di governance, per molti versi determinando le "condizioni" nelle quali si esercitano le diverse forme di governance e plasmandone molti aspetti.

Nel presentare l'assetto istituzionale e politico-amministrativo del Regno Unito si è dunque ritenuto di fare riferimento alle dimensioni di analisi contenute nel modello proposto da Pollitt e Bouckaert (2002[2]). Tale modello considera cinque dimensioni o caratteristiche chiave di un complessivo sistema istituzionale e politico-amministrativo. Esse sono:

1. la struttura di base dello Stato e i caratteri del sistema amministrativo;
2. la cultura amministrativa, includendo la concezione dello Stato e dei rapporti pubblica amministrazione-cittadino;
3. la natura dell'esecutivo, il sistema politico e le convenzioni di governo;
4. il sistema delle relazioni tra politici e dirigenza pubblica;
5. le fonti per la formulazione delle politiche (fonti di policy advice).

Tali caratteristiche sono state individuate per l'influenza che esercitano sui processi di riforma. Gli autori parlano infatti di una vera e propria "capacità di riforma" di una nazione, cioè della maggiore o minore capacità di implementare in modo rapido, ampio, radicale ed uniforme le riforme del management pubblico, specialmente di quelle i cui contenuti si ispirano al corpo dottrinario del NPM. In parole semplici (e per più versi semplicistiche), si può cioè affermare che le caratteristiche del sistema politico-amministrativo di una nazione deter-

2 Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi Editore.

minano la "facilità" relativa nell'implementazione delle riforme del management pubblico in una data nazione. Rinviando sempre a Pollitt e Bouckaert (2002) per un'analisi approfondita di tali linee di influenza (e delle significative deviazioni ed eccezioni che si riscontrano in ogni tentativo di generalizzare oltre a quelle che tecnicamente si possono definire "limitate generalizzazioni storiche[3]"), si osserva che tali caratteristiche contribuiscono a spiegare[4] alcuni significativi caratteri delle riforme nel Regno Unito, e precisamente:

- l'intensità e la continuità nel processo di riforme;
- l'approccio fortemente top-down nella realizzazione di buona parte delle riforme, reso possibile, come si vedrà, da una struttura di base dello Stato fortemente unitaria e dalla natura "maggioritaria" dell'esecutivo;
- l'elevato grado di effettiva attuazione dei progetti di riforma, dovuto, tra l'altro, anche alle caratteristiche dell'esecutivo, che gode solitamente di forti maggioranze parlamentari, una robusta disciplina di partito, un gabinetto con pochi ministri realmente influenti.

La rimanente parte del capitolo si articola in paragrafi corrispondenti alle caratteristiche del sistema politico-amministrativo sopra riportate.

## 3. Struttura di base dello Stato e caratteri del sistema amministrativo

Il Regno Unito è uno Stato unitario, "tradizionalmente" (almeno fino alla riforma sulla devolution del 1997-98) qualificato come fortemente accentrato. Questo significa che l'"autorità" (l'insieme dei poteri pubblici) non è distribuita tra più livelli di governo, ma risiede interamente presso lo Stato centrale. Gli effetti di questa configurazione dei poteri sono inoltre rafforzati da altre due caratteristiche del sistema politico-amministrativo del Regno Unito: l'assenza di una costituzione formale (il sistema legale di common law) e il sistema di governo cosiddetto "maggioritario".

Il governo centrale è organizzato in dipartimenti, molti dei quali sono retti da un gabinetto del ministro. La maggioranza dei dipendenti pubblici lavora in agenzie operative semi-autonome[5] che sono ancora, costituzionalmente, parte dei loro dipartimenti "di appartenenza". Il Ministero del Tesoro e il Cabinet

3 Sul tema, di centrale importanza, confrontare Ragin, C.C. (1987), *The comparative method*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, e Barzelay (2001), *The New Public Management: improving research and policy dialogue*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

4 Per un'analisi ed interpretazione della politica di riforma del management pubblico nel Regno Unito, un primario riferimento è Barzelay (2001).

5 Le Executive Agencies, costituite a partire dal 1988 con il programma Next Steps.

Office (in particolare l'Office of Public Service) svolgono un importante ruolo di coordinamento in tema di riforme. Nei vari capitoli, in relazione alle diverse specifiche iniziative di riforma e alle relative implicazioni per la governance, si ha modo di osservare il ruolo centrale di queste due istituzioni, specialmente il Tesoro, nel funzionamento del governo centrale britannico.

Nonostante la concentrazione di poteri presso il governo e Parlamento di Londra, nel Regno Unito non è mai stata costituita una burocrazia uniforme e capillarmente presente sul territorio.

Interessante è la differenza con, ad esempio, un altro Stato tradizionalmente centralizzato come la Francia: mentre in quest'ultima la burocrazia, facendo perno sulla figura del prefetto, ha nel tempo accresciuto il proprio "controllo" sul territorio, il Regno Unito si è consolidato, a partire dal sedicesimo secolo, attraverso un processo per molti versi opposto, di cooptazione della nobiltà e delle élite locali nella vita politica e nel sistema di potere centrale di Londra, attraverso la loro partecipazione in Parlamento. Per molto tempo non è neppure esistito un "Ministero dell'Istruzione" operante sull'intero territorio del Regno. Importanti funzioni e poteri pubblici, come la regolazione delle università, delle professioni, o la stessa City of London, sono state lasciate alla totale autonomia di istituzioni di auto-governo, emanazioni della società civile.

Un'ulteriore caratteristica del sistema istituzionale del Regno Unito merita di essere approfondita: la natura di Paese-Unione.

### Lo Stato-Unione e le relazioni con Scozia e Galles

Il Regno Unito è un Paese-Unione (di Galles, Inghilterra, Irlanda del Nord, Scozia). In Inghilterra vi è solo il livello centrale e quello locale (contee e Local District, che possono anche coincidere nel caso dei grandi agglomerati urbani), mentre le istituzioni di Scozia e Galles rappresentano livelli di governo intermedi tra livello centrale e autorità locali nei rispettivi territori.

L'Atto di unione fra Scozia e Inghilterra del 1707 prevedeva il permanere di alcuni diritti ed anche alcune strutture pre-esistenti. Anche se l'uniformazione delle pratiche amministrative ha sostanzialmente prevalso, l'idea, e la dottrina politica, dell'Unione come qualcosa di diverso dallo Stato unitario è da sempre parte della storia del pensiero politico del Regno Unito (appunto United Kingdom).

L'atto di Unione fra Inghilterra e Galles (1536) ha forse lasciato una minore traccia, ma la costituzione del Welsh Office nel 1965 ha da allora fornito un *focus* per una crescente vita politica ed identità nazionale gallese. Assieme all'omologo Scottish Office, esso ha svolto e tuttora svolge un ruolo importante nel processo di devolution.

### Articolazione del sistema delle autonomie locali in Inghilterra

Le forme di governo locale in Inghilterra si caratterizzano per una particolare struttura istituzionale che ha favorito modelli differenziati per l'amministrazione dei territori locali; la conseguenza di questa impostazione è che gli assetti istituzionali delle amministrazioni locali (da ora anche autorità locali) non sono uniformi in tutto il Paese, ma variano in maniera sensibile. In ogni caso è possibile ricondurre le forme di governo locale ad alcune categorie di massima:

- Nelle sei metropolitan areas (Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands e West Yorkshire) la maggior parte delle funzioni sono esercitate dai c.d. Metropolitan districts; i consiglieri dei metropolitan councils vengono rinnovati ogni quattro anni.
- Nell'area di Londra, la maggior parte delle funzioni vengono esercitate dai 32 London Borough Councils; dal 2000 esiste la Greater London Authority (GLA), che esprime un sindaco eletto e ha ruoli di coordinamento dell'area vasta londinese. La GLA gestisce quattro agenzie funzionali (Metropolitan Police Authority, London Fire and Emergency Planning Authority, Transport for London, London Development Agency).
- In gran parte del resto del Paese, vige il tradizionale sistema a due livelli (two-tiers), composto da una shire county ad un livello che può essere definito provinciale e gli shire districts council per funzioni di governo di tipo "comunale". Ad oggi esistono 34 county councils, i cui membri vengono rinnovati ogni quattro anni.
- In alcune parti del Paese, le funzioni esercitate dai due livelli di governo vengono esercitate da una unitary authority creata per riunire le competenze dei due organi precedentemente esistenti; nelle stesse aree esiste una combined fire authority, che esercita le funzioni riservate ai vigili del fuoco.
- In molte aree locali, infine, in specie rurali, esistono i Town and Parish Councils, che esercitano funzioni in merito a servizi culturali e verde pubblico, in un ambito strettamente locale.

### Funzioni, competenze e caratteristiche dei vari livelli di governo locale in Inghilterra

Le competenze delle single-tier authorities (Metropolitan, London Borough, Unitary) si esercitano nei seguenti ambiti: istruzione, servizi sociali, abitazioni pubbliche, librerie, musei e gallerie di arte, traffico e trasporti, raccolta rifiuti, verde ed ambiente, piscine, cimiteri, fiere e mercati, anagrafe, raccolta tributi locali.

Per quanto invece riguarda le aree nelle quali vi è ancora il tradizionale doppio livello di amministrazione, la divisione di competenze tra county e district council si articola come segue:

| Counties | Districts |
|---|---|
| – Istruzione | – Abitazioni pubbliche |
| – Librerie | – Parchi |
| – Servizi sociali | – Sport |
| – Regolazione quadro sul commercio | – Cultura |
| – Smaltimento rifiuti | – Licenze urbanistiche |
| – Strade e trasporti | – Salute ambientale |
| – Pianificazione territoriale | – Raccolta e riciclaggio rifiuti |
| | – Raccolta tributi locali |
| | – Anagrafe |

## 4. Natura dell'esecutivo, sistema politico e convenzioni di governo

Il Regno Unito è uno Stato unitario fortemente centralizzato. Il sistema politico è maggioritario e antagonistico, con una legge elettorale uninominale secca. Ci sono due partiti principali (conservatore e laburista), il partito liberal-democratico e alcuni partiti minori. A partire dalla seconda guerra mondiale tutti i governi sono stati laburisti o conservatori.

I governi sono dunque sostenuti da un unico partito, che detiene solitamente un'ampia maggioranza in Parlamento; le convenzioni e gli stili di governo sono improntati all'accentramento e favorevoli a decisioni prese in tempi rapidi. In uno studio comparativo, Lijphart (1984[6]) posiziona la Gran Bretagna, assieme alla Nuova Zelanda, come la democrazia con il sistema di governo più fortemente maggioritario. Questa caratteristica agisce anch'essa nella direzione di accentuare l'esercizio di un potere di per sé fortemente concentrato.

Il governo si occupa principalmente di promuovere la responsabilità collettiva tra i ministeri e di sostenere le nuove politiche, anche se la maggioranza delle politiche sono sviluppate al di fuori del governo, nei singoli ministeri o in comitati di Gabinetto. L'esecutivo è forte, rafforzato da una stretta disciplina di partito nella camera bassa del Parlamento (i Comuni); in tempi normali è quasi sempre in grado di far approvare le sue leggi. La camera alta (i Lords), un misto di aristocrazia ereditaria e "pari nominati a vita"[7] ha, sostanzialmente e con un certo grado di semplificazione, solo il potere di ritardare l'approvazione dei progetti di legge presentati dal governo, non di respingerli.

6 Lijphart A. (1984), *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*, London, Yale University Press (trad. it.: *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988).

7 Varie ipotesi di riforma della Camera dei Lord sono in discussione e alcuni interventi parziali sono stati approvati durante le due legislature del governo Blair.

L'assenza di una costituzione formale agisce nella direzione di ridurre i limiti all'azione legislativa della maggioranza e del governo in carica: praticamente, su qualsiasi materia la maggioranza parlamentare può legiferare senza vincoli costituzionali codificati. È stato peraltro correttamente osservato[8] che il sistema di pesi e contrappesi (check and balances) limita significativamente l'esercizio della sovranità popolare attraverso importantissimi fattori quali: le limitazioni imposte all'espansione dell'azione dello Stato, il rispetto per le istituzioni indipendenti della società civile, le convenzioni che circoscrivono l'azione parlamentare e governativa e, non da ultimo, l'efficacissima azione di controllo e di limitazione degli abusi del potere svolta dalla stampa e dall'opinione pubblica[9].

## 5. Cultura amministrativa (concezione dello Stato e del rapporto pubblica amministrazione-cittadino)

La cultura amministrativa e di governo del Regno Unito, e più in generale dei Paesi anglosassoni, viene indicata tramite la dizione di cultura del public interest.

In modo estremamente schematico, come osservano vari autori, è possibile infatti individuare due principali paradigmi culturali nella concezione del sistema pubblico (nell'ambito dei Paesi di cultura occidentale): il modello del *Rechtsstaat*, caratterizzante molti Stati dell'Europa continentale (e, sostanzialmente, l'Italia, seppur con le specificità amministrative e culturali proprie del modello c.d. "napoleonico"[10]), e il modello del public interest, caratterizzante buona parte degli Stati del mondo anglosassone (Pollitt e Bouckaert, 2000, pp. 52-54).

Il modello di public interest si caratterizza (in modo estremamente schematico) per i seguenti caratteri:

- nella prospettiva del public interest, lo Stato ha un ruolo decisamente meno esteso e dominante nella società (lo stesso impiego del termine "Stato" è meno diffuso, mentre è preferito il termine "governo"). Esso è anzi visto piuttosto come un "male necessario", i cui poteri sono da limitare quanto più è possibile. I funzionari sono percepiti come semplici cittadini che prestano il proprio lavoro per le organizzazioni pubbliche, non come un gruppo sociale distinto.

8 Keating M., "Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom", *Publius*, 28:1, Inverno.

9 Sulla fortissima tradizione di controllo e di limitazione degli abusi del potere pubblico nei Paesi anglosassoni, è sempre di attualità il classico Wilson W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2(1), pp. 197-222.

10 Per un posizionamento comparativo dell'Italia cfr. OCSE (1997), *Managing across levels of government*, Parigi, OECD/PUMA) e Ongaro (2001), *Le pubbliche amministrazioni nazionali: analisi comparata dei sistemi di management pubblico*, Milano, EGEA.

- La legge è ovviamente una componente essenziale dell'azione di governo, ma la regolamentazione e proceduralizzazione non è così estesa. Si può dire che la legge stia più sullo sfondo che al centro del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino. Quest'ultimo è concepito primariamente come cliente.
- I pubblici funzionari non sono un "gruppo sociale" a sé (i "burocrati"), piuttosto semplici cittadini che prestano lavoro ad organismi erogatori di servizi pubblici. Per quanto riguarda il background professionale, si ritrovano spesso una pluralità di profili professionali e di percorsi di studio, e non si riscontra in generale quella prevalenza della cultura giuridica propria delle nazioni di cultura Rechtsstaat.
- Per quanto attiene alla cultura gestionale prevalente all'interno delle amministrazioni pubbliche, i termini ricorrenti sono trial&error (procedere per tentativi ed errori) e l'approccio del muddling through ("cavarsela alla meno peggio"), a sottolineare una propensione alla sperimentazione critica e pragmatica di nuove formule istituzionali e gestionali nell'erogazione dei servizi pubblici.

Pur incorrendo in una fortissima semplificazione[11], non appare erroneo considerare che la presenza di una cultura di public interest appaia maggiormente consonante e possa facilitare l'introduzione di riforme improntate ai paradigmi del New Public Management. Questo aspetto deve indubbiamente essere considerato nella valutazione delle riforme occorse nel Regno Unito.

Ultimo, ma certo non da ultimo per importanza, è importante richiamare il ruolo della stampa e l'atteggiamento della pubblica opinione: l'azione delle istituzioni pubbliche viene attentamente controllata (nell'accezione anglosassone di monitorare un fenomeno per essere in grado di intervenire tempestivamente nella correzione di eventuali carenze o storture) e le proposte delle diverse parti politiche discusse criticamente negli effetti e nelle implicazioni; non di rado, le critiche maggiormente severe ad una data proposta di una parte politica vengono dalla stampa e dai media ideologicamente più vicini alla parte politica che ha elaborato la proposta, orgogliosi di essere, e di venire percepiti, in primo luogo al servizio dei cittadini-elettori che debbono formarsi un'idea sulle diverse posizioni di ciascuna parte politica. Usando una terminologia propria della lingua inglese, il pubblico dibattito è molto incentrato sulle diverse policy (gli indirizzi, le scelte concrete e gli effetti o "impatti" – outcome – conseguiti o conseguibili in una determinata area di intervento pubblico, come ad es. la sanità, l'istruzione, gli affari esteri o la previdenza sociale) e non solo sulla politics (la

11 Per approfondimenti sul tema, ampiamente dibattuto, si vedano, ad esempio, Barzelay M. (2001) e Hood C., 1991 ("A Public Management for all seasons?", *Public Administration*) e 1998 (*The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press).

politica in generale, l'arte del governare); sulla politica come amministrazione e non solo sulla politica politicante.

Questo fattore culturale presenta significative implicazioni, tra l'altro, anche per ogni analisi e discussione di logiche e pratiche di accountability[12].



## 6. Le relazioni tra alta dirigenza e ministri e le principali fonti per la formulazione delle politiche

Il pubblico impiego britannico si caratterizza tradizionalmente per essere permanente[13] e neutrale rispetto ai partiti politici fino al personale di livello più elevato (Permanent Secretary), anche se è stata riscontrata una tendenza negli ultimi vent'anni all'accentuarsi della "politicizzazione" delle posizioni di vertice.

Storicamente vi è sempre stata una limitata integrazione delle carriere tra politici e alta dirigenza; sono cioè estremamente rari i casi di civil servant che percorrono la carriera politica.

La dottrina costituzionale più importante in assoluto per i dipendenti pubblici di alto livello rimane quella della "responsabilità ministeriale" che significa (più o meno) che i ministri devono rispondere al Parlamento per tutto quello che succede nei loro ministeri e che i dipendenti pubblici, che di solito restano anonimi, hanno il dovere primario di sostenere e proteggere il "loro" ministro. Quindi i dipendenti pubblici non hanno alcun dovere più alto verso "lo Stato" (un concetto poco utilizzato), il Parlamento o la cittadinanza.

La cultura del vertice del pubblico impiego è generalista (e non giuridica). Esso ha sempre svolto un ruolo di "alto consiglio" verso i ministri, che tradizionalmente sono sempre ricorsi primariamente ai civil servant per un supporto nell'elaborazione delle politiche. Alcune trasformazioni sono peraltro emerse con una certa evidenza negli ultimi due decenni, nei quali si è assistito ad un più frequente ricorso a consulenti esterni. Questo ci introduce all'ultimo punto delle descrizione del sistema politico-amministrativo britannico: le fonti per la formulazione delle politiche. La domanda centrale è: da dove provengono le idee per la definizione dei contenuti delle diverse politiche, e in particolare della politica di riforma amministrativa e del management pubblico?

Come già anticipato, il pubblico impiego permanente è ancora la principale fonte di consiglio e di supporto per i ministri.

Appare tuttavia con una certa evidenza che il suo ruolo sia meno importante

12 Vedi par. 1.

13 Si osserva su questo specifico aspetto una differenza notevole con riguardo, ad esempio, al sistema statunitense, pure di cultura anglosassone, ma caratterizzato, come noto, dalla logica dello *spoils system*.

di quanto non fosse trent'anni fa e che attualmente sia fortemente radicato l'impiego di consulenti politici di parte. In questo quadro, un ruolo importante è svolto dalle grandi società di consulenza, la cui matrice è prevalentemente anglo-americana e che non poco hanno contribuito, assieme al mondo accademico, all'internazionalizzazione del dibattito sulle riforme amministrative e manageriali nel settore pubblico. Accanto a queste, significativo sembra essere anche il ruolo di policy advice delle università.



Nonostante queste trasformazioni, permane centrale la funzione di mediazione e contemperamento delle diverse idee e approcci svolta, perlomeno nella fase attuativa, dai civil servant.

## CAPITOLO 2

# LA GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE

## 1. Introduzione

Nel secondo capitolo viene affrontato il tema delle relazioni interistituzionali tra diversi livelli di governo nel sistema pubblico del Regno Unito. A tal fine la ricerca si concentra su due aspetti in particolare:

– le relazioni dinamiche che intercorrono tra Stato centrale ed amministrazioni locali per garantire la qualità dei servizi pubblici locali. Nella prima parte, attraverso l'analisi della normativa di riferimento, vengono illustrati principi, processi e strumenti operativi del sistema del Best Value; nella seconda parte, attraverso uno studio di caso, si descrive l'applicazione di queste logiche alla gestione dei servizi di Housing del Westminster City Council.
– il tema del decentramento e della devolution nel Regno Unito. Viene approfondito il contesto in cui hanno avuto luogo i processi di decentramento e devolution nel caso della Scozia, che hanno poi dato origine ad uno dei più importanti cambiamenti dell'assetto del settore pubblico del Regno Unito.

Dallo studio qui condotto si può rilevare che due nozioni di governance emergono come significative: (si fa riferimento alla tassonomia proposta da Rhodes, 1996[14]):

– Governance come New Public Management;
– Governance come Corporate Governance dell'ente pubblico.

Con riferimento alla prima nozione, i paragrafi successivi illustrano la transizione tra il Compulsory Competitive Tendering (CCT) e la logica del Best Value. Soprattutto il primo approccio enfatizza l'adozione di Meccanismi Tipo Mercato come indispensabili per portare le "organizzazioni burocratiche" a livelli adeguati di efficienza ed efficacia. È questo un tipico tema dottrinario del New Public Management (NPM), e in questo caso la governance può venire intesa

14 Rhodes R.A.W. (1996), "The new governance: governing without government", *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

come un sistema di regole mirante a trasformare il settore pubblico nella direzione auspicata dalle dottrine del NPM.

Il punto è ancora più evidente considerando il decentramento promosso dai governi conservatori britannici nel periodo 1987-1997. Tale decentramento è stato ispirato in modo significativo dal principio di conferire maggiore autonomia ai manager e separare il momento politico (delle decisioni su una determinata policy) dal momento dell'erogazione dei servizi. Anche in questo caso indubbia ispirazione dottrinaria è venuta dal principio efficacemente codificato nello slogan "steering, not rowing" ("indirizzare, non remare") di Osborne e Gaebler (1992[15]), un elemento core del corpo dottrinario del NPM.

La nozione più significativa di governance emergente dallo studio delle relazioni istituzionali riguarda, però, un altro aspetto: il sistema della regole, delle responsabilità e della rendicontazione (e quindi la corporate governance) da porre in essere ai diversi livelli di governo in presenza, da un lato, di significativi processi di decentramento e, dall'altro lato, dall'esigenza di garantire la qualità dei servizi pubblici erogati a livello locale.

### Corporate governance e accountability delle PA nel Regno Unito

L'analisi delle relazioni interistituzionali nel Regno Unito ha fatto emergere considerazioni significative rispetto al tema della corporate governance dell'ente pubblico, cioè dei meccanismi che hanno la funzione di garantire che i processi decisionali dell'azienda siano indirizzati verso la soddisfazione delle finalità istituzionali.

Questo tema assume oggi una configurazione più ampia e diversa di quanto avveniva per il passato. Infatti, il tradizionale modello istituzionale delle PA prevedeva, una divisione chiara di ruoli ed attribuzioni tra gli organi basata su:

- la rigida separazione di ruoli, funzioni e sfere di influenza tra amministratori e management;
- il monopolio delle relazioni con l'ambiente affidato alla dimensione politica;
- l'affidamento alle strutture amministrative del ruolo di implementazione neutrale delle priorità e degli obiettivi individuati a livello politico.

Questa catena lineare di responsabilizzazione si basava sul funzionamento di due meccanismi:

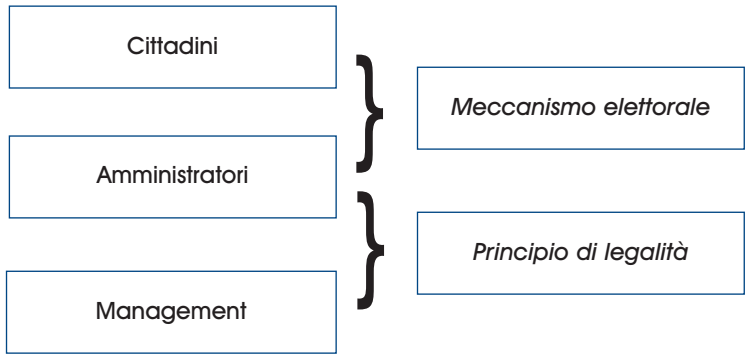
- Il sistema elettorale, che aveva la funzione di tenere sotto controllo il vertice politico ed indirizzarne le scelte;

15 *Reinventing Government*, Reading, MA, Addison-Wesley.

– Il principio di legalità, che costruiva un reticolo di riferimento per l'attività di gestione dei dirigenti.

**Figura 1**

**I meccanismi di responsabilizzazione nel modello tradizionale di pubblica amministrazione**






Ad oggi, tale sistema appare non più del tutto adeguato a garantire che le scelte delle amministrazioni siano indirizzate verso i fini che istituzionalmente competono loro. Questi elementi di crisi possono essere ricondotti principalmente a due aspetti:

– l'incapacità del solo meccanismo politico-elettorale di garantire rappresentanza a tutti gli interessi che insistono sull'amministrazione e di garantire l'integrità dei comportamenti della parte politica nel perseguirli;
– l'affermarsi di una più rilevante dimensione economica della gestione e, di conseguenza, la maggiore discrezionalità nelle scelte del management al di là dello schema istituzionale di riferimento, cioè dell'insieme di norme ed indicazioni finalistiche che vincolano i corsi di azione dell'ente locale.

Da questi elementi discende la necessità di rivedere le condizioni ed i meccanismi in grado di indirizzare l'azione delle amministrazioni verso il soddisfacimento dei bisogni che istituzionalmente presidiano; l'analisi di alcuni aspetti del caso del Regno Unito fornisce elementi utili in tal senso.

L'evoluzione in corso in tale realtà, infatti, segnala la tendenza al potenziamento di meccanismi in grado di rafforzare significativamente l'accountability delle amministrazioni pubbliche, cioè l'obbligo per esse di "rendere conto" del loro operato e dei risultati raggiunti a varie categorie di portatori di interesse. La creazione di meccanismi di accountability incontra dunque un duplice obiettivo: rendere trasparente l'operato delle amministrazioni; di conseguenza creare su di esse pressioni al soddisfacimento degli interessi dei cittadini.

I meccanismi di accountability riescono dunque a mettere l'amministrazione al centro di un "campo di pressioni", che ne indirizza l'azione in modo virtuoso; per tale ragione nei capitoli che seguono sono stati definiti come "tensori[16]" di accountability. Tali meccanismi, nel caso britannico, sono sostenuti da fattori riconducibili a quattro principali ambiti:

- la dinamica del sistema politico, che pone più enfasi sulle policy piuttosto che sulla politics. Il sistema politico, dunque, appare più attento a proporsi ed a rispondere in termini di programmi e realizzazioni compiute per assolvere alle funzioni pubbliche che in riferimento alla logica delle alleanze politiche;
- il rafforzamento dell'audit da parte di soggetti terzi ed indipendenti. Ciò ovviamente non nella logica di riprodurre tradizionali meccanismi di controllo esterno di tipo burocratico, ma di focalizzare le logiche di controllo su obiettivi e performance, così come avviene, ad esempio, per l'azione della Audit Commission;
- l'evoluzione delle relazioni tra amministrazioni locali e livelli di governo sovraordinati, che hanno visto da parte del governo centrale una (parziale) riduzione nell'impiego delle tradizionali logiche gerarchiche per favorire meccanismi di partnership per lo sviluppo della qualità e dell'efficacia dei servizi pubblici; questo avviene peraltro in un quadro in cui rimangono assai elevate le "pressioni" del governo centrale verso i livelli locali in merito all'incremento delle performance;
- il ridisegno delle relazioni con i destinatari dei servizi e della comunità, al di là delle relazioni più direttamente legate al meccanismo politico-elettorale: si consideri l'adeguamento della comunicazione pubblica, la revisione delle condizioni di accesso ai servizi, le carte dei servizi, ecc.

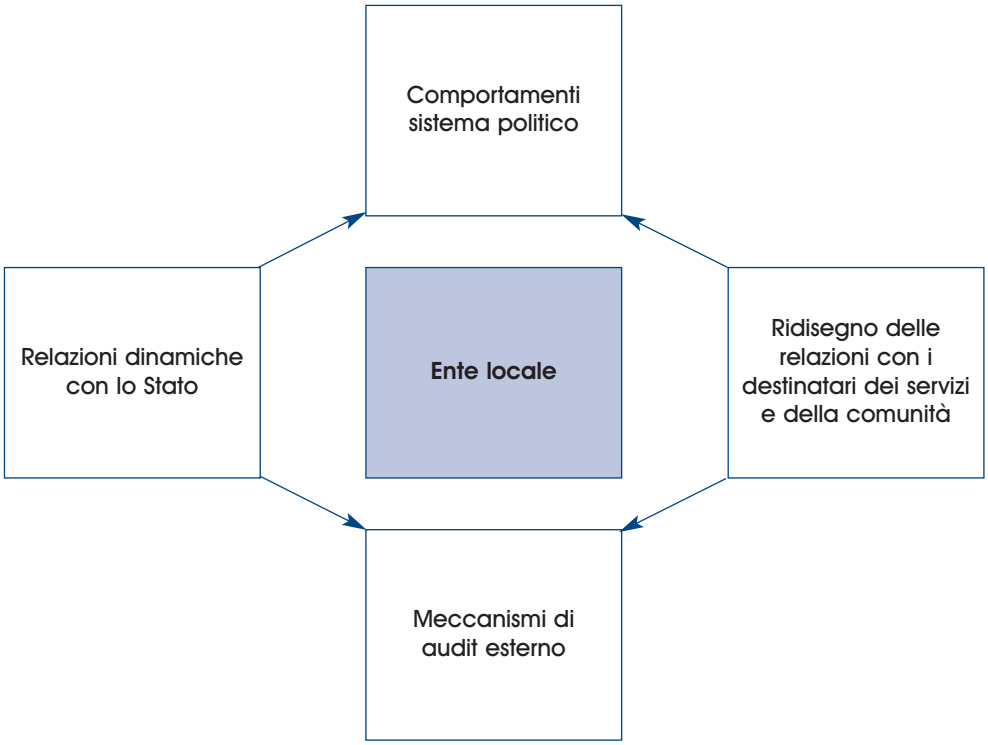
Di particolare rilievo nel caso del Regno Unito è la contemporanea presenza di significativi ed innovativi (almeno se paragonati ad altre realtà europee) meccanismi di accountability in ciascuno dei quattro ambiti individuati.

Tale fenomeno è particolarmente evidente nel caso degli enti locali (figura 2).

16 L'immagine deriva dalle discipline matematiche e dalla scienza delle costruzioni, e si riferisce alla natura ed intensità dei "campi di forze" esercitati su ciascun punto di un sistema: nel caso in questione, sulle singole amministrazioni pubbliche, "responsabilizzate" alla rendicontazione verso una pluralità di soggetti.

Figura 2

**I tensori dell'accountability nel sistema pubblico del Regno Unito (con specifico riferimento agli enti locali)**




## 2. Dal Compulsory Competitive Tendering al concetto di Best Value nell'erogazione dei servizi pubblici locali

Nel corso degli anni '80 e '90, sotto la guida dei governi conservatori, il sistema pubblico del Regno Unito è stato interessato da un grande numero di riforme finalizzate ad introdurre meccanismi di mercato e forme di competizione nelle modalità di erogazione dei servizi pubblici. La filosofia di fondo di questi interventi può essere in parte ricondotta alla convinzione che, in assenza assoluta di pressioni competitive, l'azione delle organizzazioni pubbliche non può che essere inefficiente[17] ed incapace di rispondere alla domanda delle comunità amministrate e degli utenti di riferimento. Vengono introdotti, quindi, in diver-

17 Un lavoro seminale è lo studio di Niskanen W. (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?*, Londra, Institute of Economic Affairs, dove si sostiene la tesi della prevalenza nei sistemi burocratici di logiche di "massimizzazione del budget" del proprio ufficio. Vi è, quindi, in assenza di pressio-

si settori ad alta rilevanza (sanità, educazione, ecc.), assetti di tipo quasi-mercato con l'obiettivo dichiarato di migliorare le performance delle organizzazioni pubbliche attraverso stimoli competitivi.

Per quanto riguarda le autonomie locali, questo approccio di fondo viene perseguito attraverso il Compulsory Competitive Tendering (CCT); in applicazione di tale principio, le autonomie locali erano obbligate, per molti dei servizi pubblici gestiti, a ricorrere ad una gara sollecitando offerte da parte di soggetti esterni, posti in diretta competizione con le strutture interne, per ottenere l'erogazione del servizio a condizioni più convenienti. L'impostazione del CCT è stata sottoposta a critica sotto diversi punti di vista, in particolare dal Labour Party, all'opposizione dal 1979 al 1997:

– il *focus* del CCT era considerato eccessivamente attento ai criteri di efficienza da raggiungere nel breve periodo, a discapito della qualità del servizio nel tempo e della sua efficacia sociale;
– l'applicazione del CCT, poiché imposta in modo uniforme dal governo centrale, privava le autonomie locali della libertà di scelta in merito agli assetti istituzionali ed alle forme di gestione dei più rilevanti servizi pubblici, mortificandone gli ambiti di autonomia;
– gli effettivi incrementi dell'efficienza dei servizi ricaduti sotto le prescrizioni del CCT non sono mai stati effettivamente provati; va aggiunto che in molti casi le gare sono state vinte dalle agenzie facenti capo agli stessi enti che le bandivano.

Appena giunto al governo, il partito laburista ha abolito il regime del Compulsory Competitive Tendering, come previsto del resto nel programma elettorale, provvedendo a sostituirlo con le logiche ed i principi che vanno sotto il nome di Best Value.

Il concetto di Best Value può quindi essere inteso in vari significati:

- insieme di principi che devono ispirare la gestione dei servizi pubblici coerentemente con le nuove impostazioni di riforma;
- outcomes dei servizi pubblici e livello di performance che i governi locali devono raggiungere nell'erogare servizi;
- insieme di processi organizzativi, strumenti di management e pratiche gestionali che le autonomie locali sono tenute ad adottare per rendere operativi i principi di fondo.

---

ni competitive, una tendenza degli uffici in una organizzazione burocratica ad attrarre più risorse rispetto a quelle strettamente necessarie per l'erogazione dei propri "prodotti", e quindi a peggiorare il rapporto output/risorse, cioè l'efficienza nell'erogazione dei servizi (la tesi è ovviamente qui presentata in forma estremamente semplificata, che certo non rende ragione della articolazione dell'analisi di Niskanen).

Con riferimento al primo aspetto, la filosofia che ispira il nuovo approccio può essere ritrovata nei 12 principi enucleati nel 1997 dal DETR (Department of Enviroment, Transport and Regions), elencati di seguito.

1. Il fondamento del Best Value è che il governo locale risponde alle comunità locali, sia in qualità di contribuenti, che di utenti dei servizi pubblici.
2. Conseguire il Best Value non riguarda solo economicità[18] ed efficienza, ma anche efficacia e qualità dei servizi locali – la definizione degli obiettivi e delle performance che riguardano questi aspetti dovrebbe quindi supportare ed essere la base del nuovo regime.
3. Gli obblighi si applicheranno ad un ventaglio di servizi più ampio di quello coperto dal CCT.
4. Non esiste nessuna presunzione che i servizi debbano essere privatizzati, e una volta che il nuovo sistema sarà a regime non ci sarà obbligo per le autorità locali di esternalizzare tramite gara i loro servizi, ma non c'è ragione per la quale i servizi debbano essere gestiti in economia se vi sono altre possibili modalità più efficienti: "Ciò che conta è ciò che funziona".
5. La competizione continuerà ad essere un importante strumento di management, una controprova del valore raggiunto dal sistema e un aspetto importante dei Performance Plan. Ma non sarà l'unico strumento di management e non è sufficiente di per sé a dimostrare che il Best Value sia stato raggiunto.
6. Il governo centrale continuerà a fissare il quadro di riferimento per l'erogazione dei servizi, che in alcune aree includerà come ora degli standard nazionali.
7. A livello locale verranno definiti obiettivi che dovranno tenere conto degli obiettivi nazionali e specificati degli indicatori per permettere il confronto tra amministrazioni.
8. Tanto gli obiettivi nazionali quanto quelli locali dovrebbero essere costruiti sulle informazioni relative alle "performance che il buon manager dovrebbe comunque conseguire".
9. La credibilità e la comparabilità dei dati di performance dovranno essere garantite da attività di audit.
10. Gli auditors dovranno riportare pubblicamente se il BV è stato raggiunto e dovrebbero contribuire in modo costruttivo alla definizione di azioni di recupero. Queste dovrebbero includere accordi su obiettivi misurabili per il miglioramento e sistemi di reporting sui progressi di ogni azione prevista.

---

18 Intesa nell'accezione di "acquisizione dei fattori produttivi al minore costo possibile", una nozione di economicità quindi significativamente diversa da quella a cui fa riferimento la dottrina economico-aziendale italiana (sul punto cfr. Borgonovi (2000), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche,* Milano, EGEA).

11. Dovrebbe essere prevista la possibilità di intervento del Segretario di Stato dietro parere della Audit Commission quando un'amministrazione fallisce nell'erogare il Best Value.
12. La modalità di intervento dovrebbe essere adeguata alla natura del problema riscontrato.



## 3. I processi e gli strumenti operativi per l'attuazione del Best Value

In applicazione del sistema del Best Value, le amministrazioni locali sono tenute ad adottare un complesso insieme di strumenti e processi; il c.d. performance management framework si compone di:
– reviews;
– Performance Plan;
– audit esterni.

In applicazione della legislazione originaria sul Best Value, le amministrazioni locali erano tenute a condurre periodici processi di assessment ("valutazione") di tutte le funzioni delle quali sono titolari e di tutti i servizi erogati in un arco temporale di cinque anni. Recenti riforme hanno revocato la c.d. "Five years rule", lasciando alle amministrazioni la discrezione di scegliere su quali funzioni o servizi ed in quali tempi concentrare le attività di auditing, coerentemente con le loro priorità.

Gli obiettivi delle reviews consistono nel soddisfare i requisiti delle cosiddette quattro C:
– mettere in discussione le modalità attuali di erogazione dei servizi e se per essi persiste ancora una utilità sociale (challenge);
– confrontare le performance realizzate sulla base degli indicatori definiti a livello nazionale e di quelli definiti autonomamente a livello locale anche attraverso il confronto con gli utenti dei servizi (compare);
– consultare tutti gli stakeholder rilevanti della comunità locale nelle fasi chiave del processo di assessment (definizione di indicatori, valutazione performance attuali, definizione obiettivi di miglioramento) attraverso adeguati meccanismi di partecipazione (consult);
– dimostrare la "competitività" del servizio dal punto di vista dei costi e degli standard di qualità, attraverso il confronto con altre aziende pubbliche ed altre organizzazioni private, incluse quelle non profit ed attraverso la creazione di partnership con potenziali gestori dei servizi per incoraggiare eventuali "competitors" (compete).

Le amministrazioni locali destinatarie della legislazione sul Best Value sono tenute a produrre ogni anno dei Performance Plan: essi sono definiti come il principale mezzo attraverso il quale le amministrazioni si rendono accountable verso le comunità locali per quanto riguarda l'efficienza e l'efficacia dei loro servizi ed in merito ai loro piani futuri. La valenza dei Best Value Performance Plan (BVPP) è duplice: da un lato essi rappresentano una modalità di rendicontazione esterna delle attività e dei risultati, che ha l'obiettivo di elaborare informazioni sull'azienda pubblica e la mette a disposizione dei cittadini in forma fruibile; dall'altro lato, sono uno strumento di management che potenzia le capacità di pianificazione delle amministrazioni locali, prevedendo la fissazione di obiettivi e la rendicontazione in merito ad essi. Dal punto di vista documentale, essi consistono in un documento dell'amministrazione che, nella formulazione originaria, doveva essere presentato entro il 31 marzo di ogni anno, termine spostato dal 2003 al 30 giugno.

Nel disegno complessivo del Best Value, i BVPP dovrebbero contenere una chiara scelta strategica dell'amministrazione in merito a: quali servizi si intendono erogare ai cittadini; secondo quali modalità; quali sono gli attuali standard di servizio e quali gli standard attesi per il futuro; quali azioni sono previste per raggiungere gli standard di servizio attesi.

Le amministrazioni locali sono tendenzialmente libere nel definire i contenuti dei loro Performance Plan, purché siano in grado di fornire agli stakeholder informazioni rilevanti e attendibili provenienti da varie fonti. Infatti, il Local Government Act del 1999 si limitava a definire un contenuto di massima che si compone come segue:

a. sommario degli obiettivi dell'amministrazione in relazione alle sue funzioni
b. breve sintesi delle performance attuali dell'amministrazione in base agli indicatori di Best Value;
c. elementi di confronto con le performance degli anni precedenti;
d. descrizione dell'approccio che l'amministrazione intende utilizzare per favorire miglioramenti dell'efficienza;
e. descrizione del programma di review (revisione) ed esposizione sommaria dei risultati delle review già condotte;
f. obiettivi di performance definiti per gli anni successivi ed action plan per raggiungere gli obiettivi prefissati;
g. risposta agli audit ed alle ispezioni degli anni precedenti;
h. descrizione delle azioni di consultazione intraprese;
i. informazioni finanziarie.

Le modifiche apportate al Local Government Act attraverso lo S.I. 2002/305 hanno in parte modificato il contenuto richiesto per i Performance Plan, snel-

lendo il contenuto minimo richiesto; dunque, le autorità locali non sono tenute a comunicare nei loro BVPP il programma delle review per l'arco dei cinque anni, né riportare gli assessment di tutte le loro funzioni e servizi.

I Performance Plan devono essere sottoposti ad un processo di audit da parte di soggetti esterni. Obiettivo principale degli audit è assicurare che l'informazione fornita dall'amministrazione sia credibile e che gli obiettivi definiti per il futuro siano ragionevoli e praticabili. Dunque è compito specifico degli auditor: garantire che il Piano includa tutte le informazioni richieste; assicurare che l'autorità abbia adottato tutti gli accorgimenti per rendere credibile il miglioramento delle sue performance; verificare che il piano sia stato redatto secondo le modalità previste dalla legislazione sul Best Value. Non è prevista in alcun modo, invece, la formulazione di giudizi sulle politiche intraprese dall'amministrazione. L'auditor esterno incaricato è tenuto a produrre un report sul Performance Plan dell'amministrazione in oggetto, inviandone copia all'amministrazione committente, alla Audit Commission, al DETR. L'amministrazione è tenuta poi ad assicurare che le considerazioni elaborate dagli auditors trovino in tempi rapidi forme di pubblicazione. Gli auditors esterni sono inoltre tenuti a consultarsi con l'ispettorato ministeriale competente e qualora lo ritengano opportuno possono formulare raccomandazioni in merito:

– alle modalità per integrare o correggere il piano;
– alla necessità di provvedere ad una speciale ispezione;
– alla necessità di provvedere ad un intervento del ministero.

## 4. La misurazione della performance dei governi locali

Il performance management framework in vigore sotto il sistema del Best Value prevede uno specifico sistema di obiettivi e misure, che alimenta i Performance Plan, che si compone come segue:

– Best Value performance indicators (BVPI);
– performance standard;
– performance target.

La legislazione sul Best Value affida al ministero competente il potere di definire gli indicatori per misurare la performance delle autorità locali per i diversi servizi e funzioni esercitati. Gli indicatori di performance previsti per il Best Value (BVPI) sono di due tipi:

– Best Value Corporate Health Indicators che misurano lo "stato di salute" generale dell'amministrazione. Essi permettono di valutare la performance delle autorità locali in merito ad aspetti come la sostenibilità ambientale, l'equità e

la non-discriminazione nell'azione dell'amministrazione, le performance finanziarie di base, ecc.;

– Best Value Service Delivery Indicators che misurano e permettono il confronto tra le performance delle diverse amministrazioni nell'ambito di singole tipologie di servizio. Gli indicatori di questo secondo tipo sono suddivisi in cinque dimensioni diverse che permettono una misurazione integrata della performance complessiva, cioè: strategic objectives, perché il servizio esiste e cosa punta a raggiungere; cost/efficiency, risorse utilizzate per un servizio ed efficienza degli specifici output; service delivery outcomes, come il servizio sta riuscendo a realizzare gli obiettivi strategici; quality, qualità del servizio, riflettendo esplicitamente l'esperienza degli utenti; fair access, uguaglianza e facilità nell'accesso al servizio.

Il Secretary of State (ministro) detiene inoltre la facoltà di stabilire gli standard di performance che le amministrazioni sono tenute a rispettare nell'esercizio di funzioni e servizi; essi rappresentano il livello minimo di prestazione ritenuto accettabile nei diversi ambiti. Il mancato rispetto degli standard si configura come un fallimento per l'amministrazione in questione nel raggiungere il Best Value. In considerazione del fatto che la definizione degli standard è uno strumento in grado di orientare pesantemente le azioni delle autorità locali, il governo centrale dovrebbe ricorrere ad esso solo negli ambiti nei quali considera sia in gioco un legittimo interesse nazionale.

La funzione dei "performance target" è quella di indicare alle comunità locali in che modo l'amministrazione intende migliorare la propria azione ed i suoi risultati in futuro. Gli obiettivi di performance possono essere di due tipi: target locali fissati in autonomia dalle autorità locali; top quartile targets fissati dal governo centrale solo per alcuni degli indicatori di Best Value.

Le amministrazioni locali sono libere di individuare i loro specifici target, da misurare in base agli indicatori di Best Value, mentre il governo si limita a fissare i criteri di massima per la definizione degli obiettivi di performance. Le autorità dovrebbero individuare, per quanto possibile, obiettivi per ogni indicatore di BV fissato a livello nazionale, tenendo in conto le priorità fissate in tutti i rilevanti atti di indirizzo a livello nazionale.

Nel definire indicatori e standard, il governo centrale è tenuto ad assicurare un mix equilibrato di misure che considerino, in senso ampio, l'intero arco di attività delle amministrazioni coinvolte.

## 5. Il ruolo dello Stato centrale e i rapporti con le autonomie locali nel perseguimento della qualità dei servizi pubblici

Il Local Government Act del 1999, atto legislativo fondamentale per la disciplina del Best Value, prevede che nella vigenza del nuovo sistema tutte le funzioni delle autorità locali dovranno essere sottoposte ad ispezioni da parte della Audit Commission, ferma restando la validità delle azioni di controllo già esercitate dai diversi ispettorati esistenti.

Esito delle ispezioni sarà la redazione di report che permettano ai cittadini di conoscere se è stato erogato "Best Value"; mettano il governo centrale in condizione di conoscere quanto le sue politiche stiano funzionando sul campo; identifichino i casi di fallimento e i casi di best practice.

La frequenza delle ispezioni è a discrezione dell'ispettorato responsabile, seppure ciò crea il rischio di duplicazioni e sovrapposizioni con le review operate dalla stessa autorità; resta facoltà del ministero di provvedere ad ispezioni ogni qualvolta ci siano timori sull'andamento della performance di una amministrazione. Al fine di rendere possibile il coordinamento tra i vari organi responsabili di funzioni ispettive e di rendere tale attività omogenea e coerente ai principi del Best Value è stato creato il Best Value Inspectorate Forum, con funzioni di coordinamento dei presistenti ispettorati ministeriali.

Il Local Government Act del 1999 riserva al ministero la facoltà di intervento nei confronti delle autorità locali nel caso esse non riescano a centrare l'obiettivo di erogare prestazioni di Best Value. Questa facoltà di intervento viene sostenuta con la condivisione degli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi pubblici che accomuna governo centrale e amministrazione locale. L'intervento del governo centrale si dovrà ispirare ai seguenti principi:

- l'intervento deve limitarsi esclusivamente ai casi di evidente dimostrazione di insuccesso;
- le modalità di intervento devono riflettere il tipo di insuccesso, la sua gravità ed il reale bisogno di miglioramento;
- fatta eccezione per il caso di situazioni nelle quali c'è bisogno di interventi urgenti, alle autorità locali dovrà essere lasciata l'opportunità di provvedere autonomamente.

Di seguito viene descritto il processo che porta all'intervento del ministero, così come definito in un protocollo d'intesa del 1997 tra governo e LGA (Local Government Association), sottoposto a revisione nel 2003.

1. Il ministero riscontra gli elementi necessari ad attivare i poteri di intervento; ciò può avvenire attraverso l'esame di fonti diverse (report degli auditor, report delle ispezioni, fundamental reviews, Performance Plan, ecc.) Il governo

ha poi introdotto attraverso il white paper Strong Local Leadership – Quality Public Services una nuova metodologia di valutazione delle performance delle amministrazioni locali, la Comprehensive Performance Assessment (CPA). All'esito delle valutazioni della CPA, le amministrazioni vengono ricomprese in quattro categorie di performance (Excellent; Good; Fair; Weak; Poor). Le valutazioni emerse a seguito della CPA sono ad oggi il principale riscontro della performance di un'amministrazione.

2. I possibili triggers ("attivatori") dell'intervento statale possono essere ascritti a due grandi categorie: di processo e sostanziali.
3. Prima che il potere di intervento venga esercitato, l'amministrazione potrà presentare osservazioni in merito alla fonte che rappresenta la base per l'intervento centrale.
4. Una volta che la decisione di intervenire è stata assunta, all'autorità verrà notificato per iscritto quali interventi di miglioramento si ritengono necessari; all'amministrazione verrà segnalata una scadenza per presentare uno specifico piano di azione per realizzare i miglioramenti richiesti. Questo action plan dovrà segnalare chiaramente i responsabili individuati, i costi previsti, gli obiettivi di outcome, i tempi di realizzazione e la proposta di un apposito sistema di monitoraggio dell'implementazione.
5. Se l'action plan viene ritenuto accettabile dal ministero, esso provvederà a segnalare all'amministrazione la scadenza entro la quale le azioni previste dovranno essere portate a termine.
6. Se il piano viene ritenuto inaccettabile, il ministero notificherà all'amministrazione ed alla LGA la sua decisione di imporre in via diretta i rimedi da adottare.

Esistono inoltre condizioni particolari (rischio di dissesto finanziario, persistenza nel fallire gli obiettivi di Best Value) in presenza delle quali il ministro può intervenire in via d'urgenza, prescindendo dal processo di attivazione descritto, semplicemente comunicando l'intenzione di intervenire e le motivazioni all'amministrazione interessata ed alla LGA.

Ai sensi del protocollo di intesa, le forme di intervento che il ministero può utilizzare includono una direttiva da parte del ministero per:

- apportare modifiche al Performance Plan;
- seguire specifiche procedure in merito al Performance Plan;
- realizzare una review di alcune funzioni o servizi;
- realizzare altre azioni ritenute necessarie dal ministero;
- assicurare che una funzione od un servizio vengano gestiti in relazione a specifici obiettivi;
- assicurare l'assolvimento di una funzione da parte di uno specifico erogatore

terzo, affidare il servizio tramite gara o creare una particolare forma di meccanismo competitivo;
- trasferire responsabilità ad un'altra amministrazione o ad un soggetto terzo.



## 6. Decentramento e devolution nel Regno Unito

Il processo di decentramento nel Regno Unito si presenta come un fenomeno estremamente variegato. Ad un estremo si riscontrano interventi, molto frequenti sotto i governi conservatori nel periodo 1987-97, di conferimento di attribuzioni e di autonomia ad organismi amministrativi, già esistenti o appositamente creati, incaricati di provvedere all'erogazione di determinati servizi. All'estremo opposto, troviamo l'importante processo di devolution verso Scozia e Galles, con la creazione (nel caso scozzese) di un nuovo Parlamento ed il conferimento di importanti poteri ed una significativa autonomia di tipo "federale".

Prima di procedere all'esame delle esperienze di decentramento e di devolution occorse in Gran Bretagna negli ultimi quindici anni, è opportuno definire le nozioni di decentramento e di devolution. Decentramento è un concetto con una notevole storia e tradizione, e con svariati significati e sfumature, anche connesse alla prospettiva disciplinare assunta. Ai fini definitori, appare particolarmente utile la tassonomia proposta ed impiegata da Pollitt *et al.* (1998[19]) in uno studio dedicato ad esplorare il decentramento nel Regno Unito. Al cuore del concetto di decentramento vi è la nozione di un trasferimento di autorità che porta ad una distribuzione della stessa da un numero ristretto di attori ad un numero più grande.

Vi sono vari modi in cui una autorità formale[20] può essere trasferita. Esse configurano tre alternative strategiche di fondo.

1) La prima alternativa è tra political decentralisation e administrative decentralisation. Nel primo caso l'autorità è conferita ad un ente elettivo, tipicamente un istituto pubblico territoriale (es.: una regione, o un ente locale), ma anche altri organismi possono essere politici pur non coinvolgendo la totalità di una comunità amministrata (un es. nel Regno Unito sono gli School Governing Bodies, il cui organo direttivo è per una porzione significativa eletto dai genitori degli studenti). Nel secondo caso l'autorità è conferita ad organismi strumentali, funzionalmente ricollegabili ad un istituto pubblico territoriale. I termini sono stati lasciati nell'originale inglese per evitare con-

19 Pollitt C., Birchall J. e Putman K. (1998), *Decentralising Public Service Management*, Basicstoke e Londra, MacMillan.

20 L'autorità può anche essere trasferita in modo informale; tuttavia, il focus del presente studio è su fenomeni di trasferimento (anche) formale di autorità da alcuni attori ad altri.

fusioni con il "decentramento per via amministrativa" conseguito tramite il D.Lgs. 59/97 e i successivi decreti attuativi: essi determinano, come evidente, un caso di political decentralisation, in quanto destinatari delle funzioni e poteri decentrati sono stati, prevalentemente anche se non esclusivamente, i governi regionali e locali.

2) La seconda alternativa è tra competitive decentralisation e non-competitive decentralisation. Il primo caso qualifica situazioni in cui l'autorità (tipicamente di esercizio di una funzione, e sostanzialmente mai di titolarità della stessa) viene conferita a seguito di una procedura competitiva. Nel caso del Regno Unito, il Compulsory Competitive Tendering (CCT), in precedenza illustrato, è un caso del genere. Tutti gli altri casi ricadono nella seconda categoria; di questi ci si occupa nel presente lavoro.
3) La terza alternativa è tra decentramento interno (internal decentralisation) o conferimento di autorità ad un ente totalmente distinto. Il secondo è un caso più "forte" di trasferimento di autorità.

Il termine devolution viene riservato ai casi di trasferimento di autorità tramite meccanismi non competitivi ad un ente elettivo (un istituto pubblico territoriale), totalmente distinto dall'ente che conferisce i poteri e le funzioni.

Nel presente lavoro l'attenzione viene concentrata prevalentemente sul decentramento politico e specificamente sulla devolution in Scozia.

### L'assetto istituzionale fortemente unitario del Regno Unito

Nel Regno Unito, nonostante il carattere fortemente accentrato dello Stato, sono state promosse negli ultimi quindici anni interessanti esperienze di decentramento.

Il decentramento occorso nel periodo 1987-97, sotto la guida dei governi conservatori di Thatcher e Major, è stato prevalentemente di tipo amministrativo, anche se ha avuto alcune significative implicazioni per il rapporto tra governo centrale ed enti locali. In questo periodo, la concentrazione dei poteri presso il Parlamento di Westminster e la natura fortemente maggioritaria del governo esecutivo e dell'azione della maggioranza parlamentare rende ragione dell'ampiezza e della radicalità dei cambiamenti che sono stati possibili. Una tendenza comune alle riforme di questo periodo è stata la riduzione delle attribuzioni agli enti locali e, in alcuni casi, eclatanti ma sostanzialmente circoscritti, addirittura la cancellazione di alcuni enti, come nel caso della Greater London Authority, abolita a metà degli anni '80 (e ricostituita di recente dal governo laburista). Sul versante dell'autonomia, invece, in alcuni casi si è riscontrato in quel periodo un incremento della stessa.

Il successivo periodo (1997-2003) è caratterizzato dal processo di devolution posto in essere nei confronti di Scozia e Galles e, in circostanze e con dinamiche del tutto peculiari, in Irlanda del Nord.

L'approfondimento del caso della devolution in Scozia richiede l'illustrazione di qualche ulteriore elemento di contesto.



### La "questione scozzese" (e gallese) e le rivendicazioni di maggiore autonomia

Per collocare in prospettiva storica la portata della questione scozzese è utile richiamare il fatto che lo Stato britannico stesso nasca come "Stato Unione" (appunto United Kingdom).

Sul versante del funzionamento del sistema politico, è opportuno richiamare l'esistenza di uno *S*cottish National Party (SNP), arrivato, in taluni momenti della propria storia, a raccogliere fino al 30% dei voti sul territorio scozzese. Proprio i risultati dello SNP hanno spinto, tra gli anni '70 e '80, il partito Laburista a riprendere con forza la tradizionale politica della Home Rule, che significa il conferimento di una forte autonomia a Scozia e Galles.

I risultati elettorali, che hanno visto il Labour conquistare la maggioranza dei voti in Scozia alle elezioni del 1997 (e per converso i conservatori precipitare al 18%, e nessun seggio in Parlamento), hanno dato grande slancio e sostanzialmente imposto sul piano politico all'entrante governo Blair l'approvazione del progetto di legge sulla devolution, previsto dal programma elettorale laburista. Nel 1997, in luglio, il governo pubblicò due "Libri Bianchi" sulla devolution per Scozia e Galles. In settembre due referendum sul tema videro la schiacciante vittoria dei "sì" e il disegno di legge sulla devolution venne rapidamente approvato dal Parlamento.

In precedenza, l'adesione all'Unione europea (allora Comunità europea) del Regno Unito, avvenuta nel 1973, aveva cambiato profondamente i termini della "questione scozzese". A partire dagli anni '80, lo Scottish National Party pose sempre di più la questione dell'autonomia scozzese nel quadro della "indipendenza in Europa" della Scozia, mentre sia il partito laburista che il partito liberaldemocratico collegarono il tema della Home Rule (l'autonomia della Scozia) alla più generale tematica della "Europa delle Regioni", particolarmente vivace e dibattuta in quel periodo. Anche sul piano culturale, la peculiarità della cultura scozzese venne sempre più percepita e vissuta non come una branca della cultura britannica, perennemente impegnata a distinguersi e a porsi in posizione antagonista rispetto al centro di tale cultura, rappresentato da Londra, bensì come una tradizione, autonoma e vitale, nell'ambito della più ampia cultura europea.

# Un'applicazione del Best Value: la gestione dei servizi di Housing del Westminster City Council



## Descrizione del contesto

Westminster è uno dei London Borough che compongono l'area metropolitana di Londra; ha una popolazione di circa 231.000 abitanti, con una forte incidenza di minoranze etniche di diversa provenienza (latino americani, pakistani, cinesi ed europei) che rappresentano il 31% della popolazione complessiva. Da una rilevazione del 1998, nelle scuole ricomprese nel territorio di Westminster risultavano parlate tra gli alunni più di cento lingue. La popolazione giovane rappresenta il 44% circa della popolazione complessiva, mentre gli anziani sono circa il 14% degli abitanti.

Westminster rappresenta una realtà sociale attraversata da contraddizioni; non è un territorio particolarmente agiato nel panorama dei 33 borough londinesi, tanto che cinque zone di questa amministrazione rientrano nel 10% delle aree più povere del Paese e qui si concentra il maggior numero di homeless di tutto il Paese; ciò nonostante la sua centralità ne fa un luogo di fortissima affluenza, tanto che nel 2002 il prezzo medio di una abitazione era di 486.000 sterline; a fronte di ciò che il 30% degli abitanti non raggiunge le 10.000 sterline di reddito annuo ed il 25% supera invece le 50.000. Nel territorio di Westminster, inoltre, si trova il governo nazionale e si concentra il 2,3% della popolazione occupata del Paese; il tasso di disoccupazione è del 4,4, lievemente al di sopra della media nazionale, ma inferiore alla media londinese del 6.6%. La frequenza di atti criminali è inferiore alla media di Londra, seppur lievemente superiore alla media nazionale e si concentra principalmente in alcune zone (Oxford Street e Soho).

L'assetto istituzionale del Westminster City Council si compone di un consiglio eletto ed un gabinetto di governo; i conservatori detengono una salda maggioranza nel consiglio con 48 membri su 60, mentre il Labour Party è rappresentato da 12 consiglieri.

La spesa complessiva del Westminster City Council per l'anno 2002/03 ammontava a 235,9 milioni di sterline; il numero totale di dipendenti dell'amministrazione locale a 5.100 unità.

Il patrimonio immobiliare del Westminster City Council destinato ad uso residenziale si compone di 22.000 abitazioni; la spesa corrente per l'edilizia abitativa pubblica nel 2002/2003 ammontava a 2.2 milioni di sterline, la spesa di investimento a 41,2 milioni.



### Motivazione (problemi/cause per l'attivazione del caso)

Il Westmister City Council, in coerenza con quanto previsto da norme e principi del Best Value, ha sottoposto la funzione di gestione e manutenzione del patrimonio abitativo pubblico di sua proprietà a periodiche review tra il gennaio 1999 e il febbraio 2001. Le review hanno interessato i seguenti servizi:

– gestione del patrimonio immobiliare (riscossione affitti, riscossione arretrati, azioni legali di tutela della proprietà, ecc.);
– servizi di pulizia e di sicurezza;
– servizio manutenzione degli edifici;
– realizzazione opere relative al patrimonio abitativo.

L'esito della Best Value Review convinse i vertici dell'amministrazione della necessità di esternalizzare i servizi a diversi operatori attraverso contratti di servizio distinti e separati per operatore ed area di riferimento; il consiglio ha accettato questa ipotesi e nel 2001 i servizi in questione sono stati affidati a sei erogatori diversi incaricati di coprire 17 contract areas.

Nel dicembre dello stesso anno, sempre ai sensi della legislazione sul Best Value, l'Ispettorato per le politiche di Housing ha portato avanti un'ispezione sulle review e sui servizi; il rapporto degli ispettori, pubblicato nel marzo 2002, giudicava il servizio "buono" con eccellenti prospettive di miglioramento.

Il Westminster City Council ha, inoltre, portato a termine una Best Value Review per quanto riguarda i servizi rivolti ai locatari nel periodo compreso tra il settembre 1999 e il giugno 2001. Dalla review è emersa l'esigenza di trasferire tutti i servizi di front-office rivolti ai locatari ai soggetti individuati come erogatori nelle 17 contract areas entro il 2003. Gli stessi servizi sono stati oggetto di un'ispezione nel dicembre del 2001 e sono stati qualificati dagli ispettori come "eccellenti". La revisione dei contratti con i sei providers ha consentito al Council di risparmiare complessivamente 612.000 sterline.

I servizi forniti dalle organizzazione degli inquilini (Tenant Management Organizations, TMOs), non facendo formalmente parte dei servizi offerti dall'amministrazione, non sono stati sottoposti alle review che hanno interessato i servizi offerti dal Westminster City Council.

Nel corso del 2000, il governo ha introdotto delle novità in merito alle modalità di gestione dei servizi di edilizia abitativa pubblica attraverso l'Housing

Green Paper 2000 Quality and Choice: a decent home for all. È stata prevista, infatti, la possibilità di istituire delle ALMOs (Arms Lenght Management Organization), enti creati dalle singole local authorities per gestire e migliorare il patrimonio abitativo pubblico. L'amministrazione locale rimane proprietaria degli immobili, ma trasferisce l'esercizio della funzione al nuovo organismo. Una ALMO non può agire al fine di ottenere profitto ed è gestita da un organo collegiale formato da rappresentanti dell'amministrazione, rappresentanti degli inquilini e personalità indipendenti. Inoltre, con lo stesso provvedimento, il governo ha previsto che le amministrazioni che hanno ricevuto una valutazione positiva da parte dell'Housing Inspectorate della Audit Commission possano accedere a fondi aggiuntivi. Le condizioni da rispettare sono:

– aver stabilito una ALMO per la gestione del patrimonio immobiliare;
– aver dimostrato un alto livello di performance misurato in base agli indicatori di Best Value ed avere ricevuto un rating buono dall'ispettorato competente;
– aver dimostrato una solida gestione finanziaria e la fattibilità a lungo termine dei progetti previsti ed aver previsto un chiaro piano di azione per realizzare le previsioni del Green Paper.

### Obiettivi

Alla luce delle review e delle ispezioni realizzate presso il Westminster City Council, risultava evidente che i servizi in questione si attestavano su standard mediamente buoni. Ciò nonostante emergevano alcuni aspetti di debolezza stigmatizzati dai report degli ispettori, che individuavano quattro aree principali sulle quali intervenire:

– sviluppare una decisa strategia di intervento contro la povertà e l'esclusione sociale;
– coinvolgere una parte più vasta della popolazione, in specie i gruppi etnici e sociali a maggior rischio e più difficili da raggiungere;
– migliorare il grado di conoscenza delle proprietà di pertinenza dell'amministrazione;
– potenziare il numero dei servizi e degli uffici relativi alla funzione di edilizia abitativa pubblica.

Dopo avere individuato, di concerto con l'Housing Inspectorate, le principali aree di miglioramento sulle quali investire, l'amministrazione ha realizzato un action plan, con l'obiettivo di portare il servizio ad una valutazione "eccellente".

### Azioni con descrizione dei soggetti/amministrazioni coinvolti

Nell'aprile del 2002, il Westminster City Council costituisce una ALMO, chiamata City West Homes Ltd, al fine di gestire le 22.000 proprietà che costituiscono il patrimonio abitativo dell'amministrazione; l'accordo tra il Council e la ALMO ha durata di 10 anni, prevedendo la possibile interruzione del contratto dopo cinque anni.

La City West Homes Ltd assume tutte le funzioni precedentemente in capo alla divisione Finance&Accountancy dell'Housing Department del Westminster City Council; ha inoltre assunto un certo numero di nuove funzioni. Il quadro delle responsabilità del nuovo organismo si configura come segue:

– contribuire alle strategie in merito all'edilizia abitativa pubblica del City Council;
– provvedere alla programmazione finanziaria relativa all'esercizio della funzione;
– gestire il patrimonio abitativo pubblico (realizzazione opere, manutenzione, sviluppo accordi e partnership per la gestione);
– lavorare in partnership con il City Council per sviluppare altre iniziative e strategie;
– contribuire e partecipare alle Best Value Reviews;
– realizzare il coinvolgimento degli utenti nelle politiche di Housing.

A fronte delle funzioni trasferite al nuovo organismo, il Westminster City Council ha trattenuto per sé funzioni di tipo strategico, allocandole in termini di responsabilità organizzativa presso il dipartimento Social and Community Service. Esse includono:

– formulazione di politiche e strategie in merito all'edilizia abitativa pubblica;
– funzioni in merito all'edilizia privata;
– gestione del catasto;
– gestione servizi per i senzatetto.

Nonostante non ci fosse obbligo legale di consultare gli inquilini prima di stabilire una ALMO, l'amministrazione ha provveduto ad una intensa fase di consultazioni tra l'autunno del 2001 e l'inverno del 2002, attraverso newsletters ed incontri pubblici. Un sondaggio commissionato dall'amministrazione su un campione casuale di 1.500 inquilini riportava che meno del 10% di essi si opponeva dichiaratamente alla costituzione dell'ALMO.

La struttura di governo dell'ALMO si compone di un organo centrale di governo (main board), e da due area boards. Il main board si compone di 15 membri; 5 di essi sono rappresentanti degli inquilini, altri 5 sono rappresentanti nomi-

nati dal City Council e gli ultimi 5 sono membri indipendenti. Anche gli area boards si compongono di 15 persone, ma in questo caso varia la composizione dell'organo (sette rappresentanti degli inquilini, quattro di nomina dell'amministrazione e quattro indipendenti). La divisione dei compiti tra le due tipologie di organi all'interno dell'ALMO si riparte come segue:

– il main board è responsabile delle decisioni strategiche dell'organizzazione (ad esempio, predisposizione budget e supervisione complessiva dell'attività);
– i due area boards sovrintendono alle attività sul territorio di riferimento e ai programmi "decent homes", gestiscono i budget delegati loro dall'organo centrale, monitorano la performance dei soggetti ai quali i servizi sono esternalizzati ed affidati.

La gestione operativa della City West Homes è affidata ad un amministratore delegato; questi sovrintende ad un consiglio esecutivo formato dai responsabili delle diverse funzioni (director of operations, director of technical services, director of corporate services, director finance and IT). A queste quattro divisioni afferisce il personale dell'ALMO, composto da 128 dipendenti trasferiti dal City Council nel corso del 2002. Ad essi si sono poi aggiunti 61 nuovi assunti; la sede della City West è momentaneamente dislocata presso gli uffici del City Council, in attesa di trovare una sede adeguata nell'area di Westminster.

La mission della West City Homes consiste nel "lavorare con il City Council e gli altri partner per promuovere un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse al fine di migliorare le condizioni dell'edilizia residenziale pubblica ed il benestare sociale, ambientale ed economico dei residenti".

In seguito alla creazione della ALMO, ad oggi il sistema dei servizi per la gestione del patrimonio abitativo pubblico si articola come segue:

– City West Homes è responsabile della gestione complessiva del patrimonio abitativo del City Council;
– sei soggetti esterni (Housing provider) sono responsabili dei servizi di manutenzione;
– una parte delle abitazioni, equivalente al 12% delle abitazioni viene gestita dalle TMOs (Tenant Management Organizations);
– le associazioni degli inquilini, con funzione consultiva e di rappresentanza, sono raccolte in un comitato per ciascuna delle varie aree;
– i comitati si raccolgono nel comitato cittadino per l'Housing, che rappresenta l'organismo consultivo ufficiale per il City Council e la City West Homes;
– è, inoltre, attivo un comitato di controllo per ognuno degli Housing provider con il compito di monitorare i servizi da essi offerti. Il comitato è composto da rappresentanti degli Housing provider e degli inquilini e periodicamente invia report di controllo alla City West.

Al fine di porre rimedio alle aree di debolezza individuate dagli ispettori e condurre così il servizio ad uno standard eccellente, come previsto dall'action plan del Council, City West Homes ha realizzato una serie di interventi in diversi settori rilevanti che vengono di seguito descritti. Ad essi si fa particolarmente riferimento nell'individuazione delle practice di interesse. Le implicazioni più generali per la governance sono sviluppate successivamente.

Tabella 1

**Ruoli ed organi nel sistema di gestione del patrimonio abitativo pubblico a Westminster**

| Organismi | Indirizzo Politico | Supervisione generale attività | Supervisione attività d'area | Gestione operativa Funzione | Realizzazione servizi manutenzione | Controllo e partecipazione utenti |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Westminster City Council | X | | | | | |
| Main Boards – West City Homes Ltd | | X | | | | |
| Area Boards – West City Homes Ltd | | | X | | | |
| Amministratore e direttori di funzione | | | | X | | |
| Housing Providers | | | | | X | |
| Comitato di area degli inquilini | | | | | | X |
| Comitato Cittadino per l'Housing | | | | | | X |
| Comitato di controllo sui provider | | | | | | X |

### Accesso al servizio e customer care

City West ha provveduto a creare diversi canali di accesso ai propri servizi. I sei soggetti ai quali i servizi di manutenzione sono stati esternalizzati hanno l'obbligo di assicurare un orario minimo di apertura al pubblico (9.00-17.00 per l'atti-

vità di sportello e 8.30-17.00 per l'attività di call center dal lunedì al venerdì). Al di fuori del normale orario di lavoro è attivo un servizio chiamate di emergenza gestito invece dal dipartimento Social and Community Service del City Council.

È stato inoltre avviato un progetto per facilitare l'accesso dei cittadini, in particolare disabili, agli uffici che gestiscono i servizi in questione. A tal fine è stato attivato un programma di risistemazione complessiva di tutti gli uffici destinati a funzioni di front-office, dopo aver realizzato un programma pilota su uno degli uffici scelti come sperimentale; la spesa totale preventivata per gli interventi ammonta a 443.000 sterline. Tra gli interventi previsti, è stato potenziato il sistema di segnaletica stradale per facilitare la localizzazione dell'ufficio da parte degli utenti.

I residenti sono stati consultati e coinvolti nei progetti di ridisegno strutturale degli uffici e nella riorganizzazione del portafoglio dei servizi svolti presso gli uffici.

L'ispezione realizzata nel 2003 ha rilevato che l'area di debolezza, riguardo allo stato degli uffici, rilevata nei precedenti rapporti presenta significative prospettive di miglioramento.

### Investimenti e riparazioni

Il Council, in qualità di proprietario, ha l'obbligo di mantenere le abitazioni e le strutture esterne; inoltre, il programma governativo Decent Homes for All prevede che le amministrazioni proprietarie di patrimonio abitativo portino le loro abitazioni a determinati standard di qualità entro il 2010. Nel 2001 il 75% delle abitazioni di proprietà del Council non raggiungeva questi standard; il Westminster City Council e la West City stanno cercando di raggiungere questo obiettivo entro il 2006. City West è il soggetto responsabile, per conto del Council, per il raggiungimento dei parametri; i servizi sono materialmente svolti attraverso i providers ai quali le attività sono esternalizzate.

City West ha incaricato i 6 providers di aggiornare il database delle proprietà immobiliari disagiate; è emerso così che una parte dello stock immobiliare non raggiunge i nuovi standard di "decenza (il 10% dei bagni, il12% delle cucine e il 7% dei riscaldamenti centralizzati). Sono state così censite 397 abitazioni le cui condizioni non erano soddisfacenti; il Council ha stanziato 337,000 milioni di sterline per l'intera opera di intervento su circa la metà delle sue proprietà per raggiungere gli standard previsti dal Green Paper. City West ha costituito un gruppo di lavoro per definire un programma di intervento sulle strutture disagiate (generalmente bagni e cucine delle abitazioni); in partnership con i costruttori ha realizzato interventi pilota sul campo e sperimentazioni per testare la validità del programma di interventi.

Nella realizzazione dei progetti relativi ai "decent standards", la City West ha tenuto presente le diverse necessità dei diversi gruppi etnici e religiosi; ad esempio offrendo particolari strutture per la doccia nelle case abitate da Musulmani, rispettando le particolari esigenze di culto.

City West intende inoltre gestire l'intero patrimonio abitativo pubblico attraverso forme innovative di partnership, così come previsto dal documento strategico "Re-thinking Construction" del Forum cittadino per l'Housing. Ad esempio, nell'agosto del 2002 le manutenzioni su richiesta sono state precedute da una fase di programmazione che ha coinvolto insieme inquilini e providers, che avevano precedentemente discusso e chiarito i rispettivi ruoli attraverso un "accordo di alleanza strategica".

### Servizi di riscossione e gestione degli arretrati

Nel 2000/2001 la percentuale di riscossione degli affitti era del 92,3%; i ricavi da locazione degli immobili di proprietà dell'amministrazione erano sempre stati considerati un'area di rischio dal management del City Council. City West Homes ha lanciato una serie di iniziative per ridurre questa alea.

Su indicazione degli ispettori, che avevano giudicato debole questo servizio, City West ha affidato alla CHAS (Catholic Housing Aid Society) un servizio di "debt counselling" per gli inquilini a partire dal settembre 2002. Agli inquilini che hanno accumulato arretrati nel pagamento degli affitti, viene fornito un servizio di orientamento e consulenza; la spesa sostenuta per l'affidamento di questo servizio è di 20.000 sterline. Il servizio è offerto presso la sede della CHAS, ma è prevista la possibilità di organizzare incontri a domicilio; è previsto inoltre un servizio di interpretariato e traduzione per gli inquilini provenienti da diversi gruppi etnici. Tra City West e CHAS non è stato previsto per ora alcun tipo di accordo invece su obiettivi o livelli di servizio attesi.

### Povertà e discriminazione razziale

Nel territorio di Westminster le aree di grossa affluenza sono contigue ad aree di grossa povertà. Il City Council, in coerenza con le strategie di neighbourhood renewal del governo nazionale, ha dato vita ad una LSP (Local Strategic Partnership) per portare avanti processi di rinnovamento urbano. City West ha partecipato a tale processo fornendo ed analizzando dati per il Local Area Study collegato alla LSP, in merito alla situazione abitativa di Westminster.

Per contrastare la discriminazione e la violenza di tipo razziale, City West ha creato delle apposite procedure ispirandosi ad iniziative analoghe realizzate in altri London Borough. Una parte chiave di esse consiste nel victim's support pack,

una sorta di manuale a disposizione di chi dovesse subire aggressioni di questo tipo. In particolare, gli uffici che fanno capo alla funzione Housing sono tenuti:

- ad intervenire entro 20 minuti se l'azione è ancora in corso al momento della richiesta;
- a fornire alla vittima una sistemazione temporanea, in caso di pericolo di violenza;
- ad incontrare la vittima entro 3 giorni lavorativi o, qualora l'incidente di natura razzista, sia stato violento, entro un giorno;
- a mettere un interprete a disposizione di chi ha subito danni;
- a fornire agli inquilini tutte le informazioni sulle zone e sulle abitazioni a rischio di incidente a sfondo razzista; un potenziale inquilino che rifiuti un'abitazione già sottoposta ad incidenti di tipo razzista non perde la priorità acquisita nelle eventuali liste d'attesa.

Gli operatori hanno ricevuto specifica formazione sulle procedure anti-razzismo adottate dalla City West Homes, così come i responsabili delle TMOs ed i componenti degli area boards.

### Partecipazione dei cittadini e coinvolgimento degli utenti

I cittadini, in primo luogo, sono rappresentati negli organi di governo della City West: come visto, nel main board della City West siedono cinque rappresentanti degli inquilini ed altrettanti sono coinvolti in ciascuno dei due area boards. I rappresentanti nei boards sono stati nominati dal Comitato cittadino per l'Housing e si sono dimessi da quest'ultimo organismo per evitare potenziali conflitti di interesse.

I cittadini sono anche rappresentati nel Comitato locale delle associazioni degli inquilini; ogni associazione può nominare uno o più delegati al comitato sulla base di un rappresentante per ogni 250 inquilini. Ogni comitato elegge poi un delegato all'Housing panel cittadino: il panel cittadino, in qualità di organo consultivo ufficiale del Council e di City West può richiedere la presenza dei rappresentanti di ogni settore del City Council per discutere delle loro performance.

La presenza di tanti canali di partecipazione, seppur rappresenti un segnale positivo, rischia di generare confusione di ruoli tra i vari organi destinati a raccogliere la voice degli stakeholder.

City West sta conducendo un'opera di revisione della struttura formale dei meccanismi di partecipazione al fine di definire meglio i ruoli e le prerogative dei vari organi, aprendone la rappresentanza ai gruppi etnici e sociali finora non coinvolti o raggiunti dai canali finora attivi. Questa parte della popolazione verrà però coinvolta anche attraverso meccanismi al di fuori della struttura for-

male di partecipazione; nella City West Homes opera, infatti, uno staff di 5 persone il cui ruolo è promuovere e sviluppare l'empowerment dei residenti attraverso la partecipazione a tutti i livelli. Le principali iniziative che City West ha condotto in questo campo sono:

– coinvolgimento di esperti esterni con esperienza in questo settore;
– realizzazione dell'iniziativa "One city 130 communities", che include: un workshop per le donne del Bangladesh, condotto da operatori del settore Housing che parlano Bengali; stand organizzati dalle varie comunità; workshop sui temi dell'Housing e del debt counselling;
– sondaggi, focus group e visite organizzate presso le diverse comunità.

Al termine del 2002 i servizi di Housing del Westminster City Council sono stati oggetto di una nuova ispezione; il report predisposto dagli ispettori ha assegnato al servizio una valutazione "eccellente", considerando tali anche le prospettive di miglioramento del servizio.

### Punti di forza in termini di governance

La forma di gestione adottata dal Westminster City Council per il management del patrimonio abitativo pubblico offre spunti di analisi interessanti dal punto di vista del reticolo di accountability, cioè dei tensori di performance che indirizzano il servizio verso la soddisfazione dei bisogni sociali di riferimento.

Tra essi vanno analizzati:

– le relazioni tra governo centrale ed amministrazioni locali nel costruire un setting adeguato a garantire l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati a livello locale;
– il rapporto e le relazioni con l'utenza ed i gruppi sociali di riferimento per garantire la partecipazione di questi ultimi alla definizione ed alla erogazione del servizio.

In merito al primo punto, l'interazione tra il Westminster City Council e l'ispettorato per l'Housing rispetta le modalità previste dalla legislazione e dai principi del Best Value. Tale processo di interazione tra livelli di governo può essere letto come un ciclo virtuoso di accountability interistituzionale tra due soggetti (Stewart, 1984; Patton 1992; Steccolini 2003[21]):

– l'Housing Inspectorate, cioè l'emanazione del governo centrale, rappresenta l'accountee, il soggetto al quale istituzionalmente è necessario rendere conto;

21 Stewart J.D., "The role of information in public accountability" in Hopwood A., Tomkins C. (a cura di), *Issues in Public Sector Accounting*, Phillip Allan Publishers Limited, London, pp. 13-34, 1984;

– l'amministrazione locale (City Council e West City Homes) nel ruolo di accountor, cioè il soggetto destinato a rendere conto del suo operato all'altro livello di governo.



Le diverse fasi del ciclo di accountability interistituzionale, in relazione al caso esaminato, ma più in generale rispetto ai meccanismi di funzionamento del Best Value, si configurano come segue:

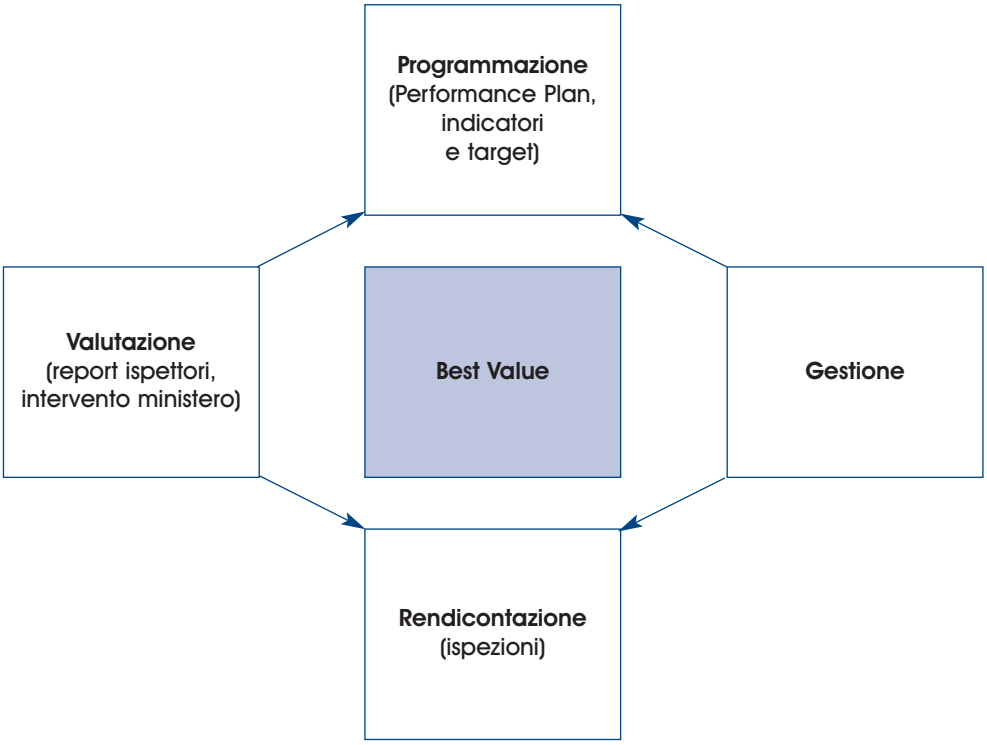
1. fase della programmazione, nella quale accountee ed accountor definiscono le attese del primo verso il secondo e l'oggetto della rendicontazione. Nel caso in essere, questa fase coincide con la fissazione degli obiettivi annuali nel Performance Plan dell'amministrazione locale o negli altri piani di azione; ciò deve avvenire tenendo conto degli indicatori nazionali e locali, dei target nazionali e di quelli che l'amministrazione si dà, anche sulla base delle indicazioni formulate dagli ispettori nei precedenti controlli;
2. fase della gestione, nella quale l'accountor pone in essere le attività necessarie alla realizzazione degli obiettivi programmati. Questa fase coincide con la gestione nel corso dell'anno delle attività relative alla funzione considerata;
3. fase della rendicontazione, nella quale l'accountor produce informazione accessibile e quanto più completa possibile per fornire indicazioni chiare all'accountee su quanto è stato realizzato. Nel caso del Best Value questo momento coincide, da un punto di osservazione esterna, con le ispezioni condotte sulla realizzazione degli obiettivi stabiliti nella fase di programmazione e sulla validità delle review realizzate dall'amministrazione da parte degli ispettorati competenti. Da un'ottica prevalentemente interna, il motore vero della fase di rendicontazione sono le Best Value Fundamental Review, che permettono all'amministrazione di monitorare e conoscere lo stato di salute delle funzioni e dei servizi gestiti;
4. fase della valutazione, nella quale l'accountee valuta la corrispondenza tra i risultati della fase di gestione e la loro coerenza con gli obiettivi programmati, prevedendo eventuali sanzioni in caso di scostamenti o inadempienze. Nel caso del Best Value Framework essa coincide con due momenti: le valutazioni espresse dagli ispettori all'esito del loro intervento; con l'esercizio dei poteri di intervento esercitati dal governo centrale in caso di fallimento nell'erogazione di "miglior valore" da parte della local authority.

---

Patton J.M., "Accountability and Governamental Financial Reporting", *Financial Accountability and Management*, vol. 8, n. 3, pp. 165-180, 1992.
Steccolini I., "L'accountability delle pubbliche amministrazioni. Definizione, profili di classificazione, evoluzione" in F. Pezzani (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche,* Egea, Milano, 2003.

Figura 1

**Il ciclo dell'accountability interistituzionale nel Best Value**




Nel caso in analisi, osservato dal punto di vista delle relazioni tra livelli di governo, il percorso di innovazione dei servizi in materia di patrimonio abitativo locali appare nascere da diversi "tensori di performance", che la logica del Best Value impone alle amministrazioni locali.

– Le review, tensori di performance "interni" basato sul monitoraggio e sulla conoscenza costante dello stato di salute dei servizi gestiti; nel caso in analisi è a partire dalle review effettuate dal 1999 al 2001 che sono state individuate le aree di debolezza sulle quali investire. In una logica di crescente autonomia delle amministrazioni locali appare in parte poco coerente che l'attività di monitoraggio della qualità del sistema di offerta venga imposto dalla legge, in quanto dovrebbe essere un'attività di analisi interna condotta dal management. Di fatto, la previsione legislativa motiva la dirigenza a realizzare questa attività, che passerebbe in secondo piano, travolta dalla routine operativa, seppur sia un paradosso che un tensore interno di performance sia imposto dall'esterno.

– Le ispezioni degli organi competenti ed i programmi governativi (ad es. il Green Paper "a Decent Home for All") rappresentano invece un forte fattore di pressione esterna sull'amministrazione. Infatti, a partire dalle review, esse impongono all'amministrazione la necessità di una fase programmatoria attenta, dato che le attività e gli obiettivi saranno sottoposti a valutazione e di taglio strategico, dato che le scelte locali si devono inserire in un quadro di priorità strategiche più ampie.

I meccanismi di accountability interistituzionale non esauriscono, però, il novero dei tensori di performance attivi nel caso del Westminster City Council qui analizzato. In secondo luogo, vanno, infatti, esaminati i meccanismi previsti dall'amministrazione locale e da City West Homes per garantire in via sistematica il coinvolgimento degli utenti ed alla partecipazione dei cittadini. Ciò avviene a più livelli.

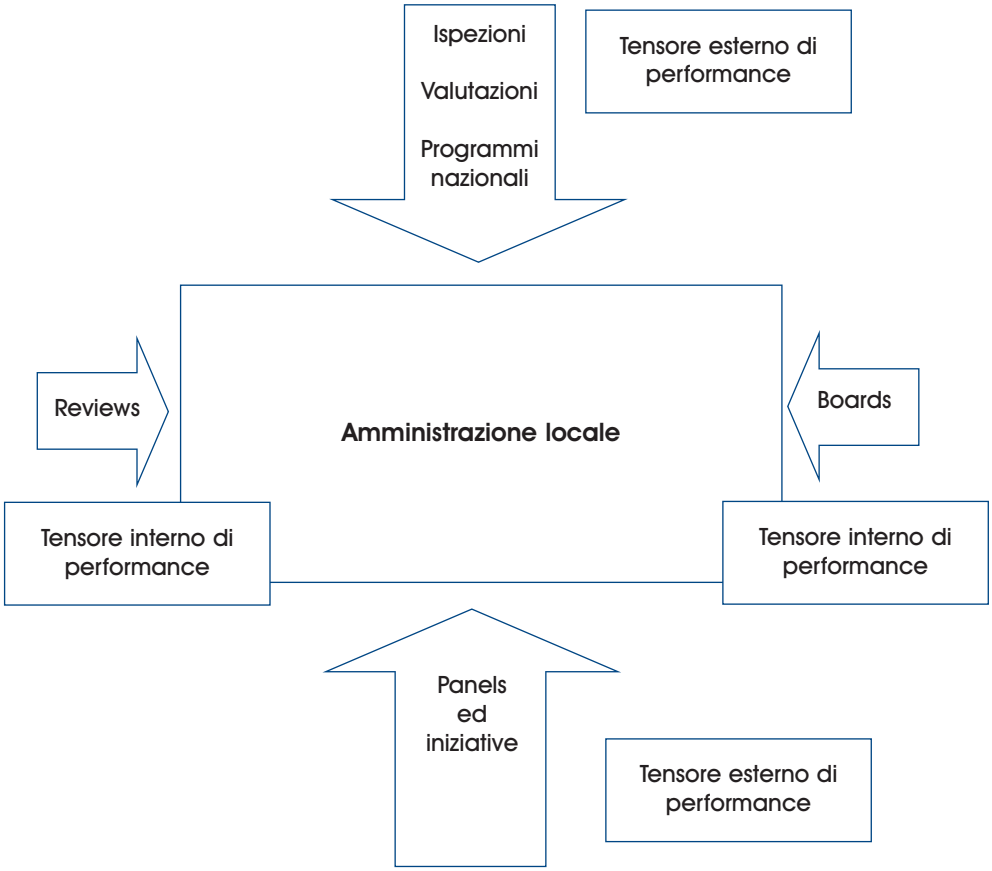
– In primo luogo, la progettazione degli assetti istituzionali della City West Home Ltd è disegnata con l'obiettivo di contemperare gli interessi in gioco e permettere la partecipazione degli utenti di riferimento a più livelli. Da questo punto di vista rileva la composizione degli organi di governo (main board ed i due area boards) che prevedono la partecipazione di rappresentanti degli inquilini, eletti dal forum cittadino delle loro associazioni. Questo meccanismo di *voice* rappresenta, quindi, una sorta di "internalizzazione", attraverso strutture e meccanismi istituzionali dei fattori di pressione esterna che insistono sul servizio.
– In secondo luogo, la partecipazione degli utenti viene garantita attraverso una struttura formale di organi consultivi a diversi livelli: i comitati degli inquilini di area ed il forum cittadino sulle politiche di Housing. In particolare, questo organismo riveste il ruolo di organo consultivo ufficiale per le politiche di settore del City Council; in tal senso la rappresentatività reale è garantita da un meccanismo indiretto di nomina da parte dei comitati di area degli inquilini che sono eletti sulla base di un delegato per ogni 250 abitazioni rappresentate.
– Infine, al di fuori delle strutture formalizzate, la City West ha realizzato forti campagne per raggiungere fasce più a rischio della popolazione interessata. I meccanismi formalizzati, infatti, spesso riescono ad aprire spazi di partecipazione per i soggetti già organizzati o per fasce di utenti o cittadini. Da questo punto di vista l'obiettivo da raggiungere era creare la "committenza sociale" nei confronti del servizio da parte delle fasce di utenza difficili da raggiungere.

Questi ultimi due meccanismi rappresentano invece la creazione di meccanismi di pressione esterna sulla funzionalità del servizio. L'azione dei diversi tensori di accountability finora descritti viene rappresenta nella figura 2.



**Figura 2**

**I tensori di accountability nei processi del Best Value**




## Punti di particolare interesse per il caso italiano

Il caso descritto presenta alcuni elementi di interesse per la realtà delle amministrazioni pubbliche italiane.

In primo luogo, va sottolineato come la progettazione di un servizio efficace parte non solo dalla progettazione delle componenti tecniche, ma dalla definizione dei tensori di accountability che insistono sul servizio e ne indirizzano la performance verso i bisogni di riferimento.

Da questo punto di vista, la declinazione in un caso reale dei principi del Best Value mostra gli effetti che un simile meccanismo può ingenerare sulla performance di una amministrazione locale. In particolare, possono essere segnalati i seguenti aspetti.

– Le Best Value Review rendono obbligatorio un meccanismo sistematico di analisi interna; esse rappresentano uno strumento potente a disposizione in primo luogo della dirigenza degli enti. Senza dubbio, le amministrazioni locali trarrebbero grossi vantaggi dal rilevare periodicamente il posizionamento strategico assunto nel corso della gestione; al di là della loro imposizione attraverso lo strumento normativo, con riferimento al caso italiano occorre ragionare sulle modalità per favorire l'adozione di un tale strumento.
– Ciò nonostante, diversi studi in merito all'applicazione del Best Value hanno segnalato come il più forte driver di miglioramento percepito dagli operatori sono le ispezioni condotte da organismi esterni. Seppure tale tensore rappresenta un meccanismo virtuoso, esso presenta il rischio di focalizzazione estrema sugli obiettivi che il Best Value comporta, piuttosto che sulla gestione di tutto il complesso delle attività ordinarie. Comporta inoltre il rischio che vengano ridotti i margini di autonomia politica delle amministrazioni locali nella determinazione delle priorità sulle quali concentrare le risorse disponibili.
– Il complesso di processi e strumenti previsti dal Best Value obbliga le amministrazioni a sviluppare una "corporate strategy", cioè una strategia complessiva di ente, che vada oltre le attività di settore, corredandola di precisi obiettivi di riferimento. Tale necessità potrebbe permettere alle amministrazioni di superare il tradizionale problema del funzionamento a canne d'organo ricomponendolo in una complessiva visione strategica del loro operato.
– D'altro canto, le logiche del Best Value sembrano ispirarsi ad una logica pianificatoria di tipo eccessivamente razionale, poco compatibile con le caratteristiche di funzionamento delle amministrazioni locali e con le esigenze di rappresentanza politica che esse esprimono.
– Il novero delle operazioni previste dal Best Value, rischia di accrescere oltremodo il numero degli adempimenti e delle attività alle quali un ente locale è tenuto, in specie considerando il gran numero di strumenti e modalità operative previste dal governo centrale. Nel caso del Regno Unito, tale problema è emerso in particolare per le amministrazioni di piccole dimensioni.
– Le modalità di funzionamento del Best Value spostano fortemente il meccanismo di relazione interistituzionale dalla gerarchia e dalla neutralità dei ruoli alla partnership per la gestione manageriale del servizio pubblico. Affinché questa petizione diventi però realtà, è necessario, oltre ovviamente ad una cultura organizzativa adeguata, un sistema informativo sufficiente-

mente ricco e strutturato; in assenza di esso (e quindi di dati ed indicatori contabili ed extracontabili) la relazione interistituzionale si adagia inevitabilmente sulla relazione formale o sulla negoziazione esclusivamente politica.

# La devolution in Scozia



## Motivazioni per l'attivazione del caso e obiettivi

Gli obiettivi del presente studio di caso consistono in:

1. descrivere il disegno istituzionale adottato nella devolution operata in Scozia;
2. illustrare schematicamente gli eventi che hanno portato alla messa in opera del nuovo assetto di rapporti interistituzionali tra governo scozzese e governo nazionale britannico;
3. tracciare, sulla base dell'evidenza disponibile, una prima valutazione dei risultati conseguiti tramite la devolution, precisando i profili di analisi in base ai quali si definiscono i risultati stessi; su questa base, evidenziare quali siano state significative practice impiegate nel caso scozzese;
4. effettuare una discussione complessiva della devolution in Scozia alla luce dei principi della buona governance.

L'interesse per l'esame del caso scozzese, ai fini dello studio della governance delle relazioni interistituzionali, deriva da una pluralità di ragioni. In primo luogo la radicalità della trasformazione occorsa in Scozia, dove una "regione", facendo un parallelo con la realtà istituzionale italiana, è stata al tempo stesso istituita *ex novo* – processo di institution building – e dotata di ampie funzioni e poteri, in un arco di tempo molto limitato; si tratta di un processo che trova paralleli, nello scenario europeo, solo in alcuni dei Paesi entrati, dal 1 maggio 2004, nell'Unione europea. Il caso della Scozia, però, si presenta come un caso di "successo", a differenza di buona parte dei processi di decentramento politico occorsi negli anni '90 in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale. Infatti, il sistema delle relazioni tra Scozia e, da una parte, governo centrale britannico (l'aspetto focalizzato nel presente lavoro) e, dall'altra parte, gli enti locali scozzesi presenta caratteri di notevole significato alla luce dei cinque principi della governance europea. In particolare, come si vedrà nello sviluppo del caso, emergono dallo studio della devolution in Scozia aspetti molto interessanti connessi alla attuazione dei principi di "responsabilità", "efficacia" e "apertura".

Preliminarmente, e strumentalmente in particolare allo sviluppo dei punti 3 e 4, si ritiene utile evidenziare le (almeno potenziali) implicazioni operative dello studio del caso scozzese, e quindi gli elementi di interesse derivanti dallo studio del caso scozzese per amministratori ed operatori italiani. Proprio l'illustrazione dell'interesse per gli operatori italiani è oggetto del seguente paragrafo.

### Elementi di interesse per il caso italiano

L'interesse di studiare un'esperienza di decentramento/devolution appare con tutta evidenza considerando da un lato il D.Lgs. 59/97 (legge Bassanini sul decentramento) e dall'altro lato la riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto "La Loggia" di attuazione della riforma e l'attuale dibattito politico-parlamentare in merito alla ulteriore riforma della costituzione.

Al fine di evidenziare i profili di interesse del caso scozzese, appare utile delineare le principali differenze e similarità tra la devolution nel Regno Unito e il decentramento e la modifica del Titolo V in Italia.

Sul piano del percorso di riforma, si evidenziano in particolare due punti chiave, che distinguono il decentramento/devolution del Regno Unito dal caso italiano:

1. L'asimmetria istituzionale: il decentramento ha seguito modelli istituzionali differenziati per Scozia, Galles, Irlanda del Nord e Inghilterra; ne emerge "l'unicità" del caso scozzese rispetto al panorama del Regno Unito. L'Italia si colloca all'estremo opposto, nel senso che il decentramento determinato dalla "Bassanini" ha riguardato in modo omogeneo le regioni a statuto ordinario (ed ha, almeno in linea teorica, lasciato inalterate o semmai ampliato le attribuzioni e competenze fondamentali delle regioni a statuto speciale).
2. La contemporaneità di costituzione dell'ente e di conferimento tramite decentramento allo stesso di significative attribuzioni: mentre cioè in Italia le regioni sono state dapprima costituite (nel 1970), con attribuzioni complessivamente molto contenute, quindi hanno in fasi successive ricevuto significative funzioni, lo Scotland Act contemporaneamente costituisce tutte le istituzioni della Scozia (Parlamento, governo e apparato amministrativo) e conferisce alle stesse, nell'ambito delle rispettive competenze, significative attribuzioni.

L'asimmetria istituzionale comporta una notevole peculiarità dei rapporti interistituzionali tra governo centrale e governo della Scozia. Vi è, di fatto, una asimmetria anche nella rappresentanza parlamentare (i deputati eletti in collegi afferenti al territorio scozzese votano, al Parlamento di Westminster, su questioni che impattano direttamente sul territorio inglese, mentre per le medesime que-

stioni, relativamente al territorio scozzese, è competente esclusivamente il Parlamento della Scozia). Il principale effetto, comunque, è che il governo britannico definisce il quadro legislativo-regolamentare e poi concretamente implementa gli interventi pubblici sul territorio inglese (e, sostanzialmente, gallese), mentre non è competente, o si limita a pochi atti di indirizzo o volti ad assicurare coerenza di sistema, su buona parte degli interventi normativo-regolamentari e di erogazione dei servizi che riguardano il territorio scozzese. Un chiaro esempio è fornito dalla differenza esistenza tra la regolazione ed erogazione del servizio idrico integrato in Inghilterra e Galles rispetto al sistema in vigore in Scozia (si veda il caso di studio relativo).

Tale differenza è ulteriormente accentuata dalle caratteristiche del sistema politico scozzese, in particolare dalla presenza di due partiti locali (lo Scottish National Party e il Partito Socialista Scozzese) che non trovano corrispondenza – e non hanno rappresentanza – al livello nazionale, ma esercitano una certa influenza sulla vita politica scozzese.

Il secondo aspetto, cioè la contemporaneità di costituzione dell'ente e di conferimento tramite decentramento allo stesso di significative attribuzioni, comporta una notevole differenza tra i due processi di decentramento, scozzese e italiano. Nel caso scozzese emerge una maggiore radicalità (il governo e Parlamento scozzese sono stati, nell'arco di circa due anni, contemporaneamente istituiti ex novo e hanno ricevuto attribuzioni e poteri superiori a quelli previsti, anche alla luce della riforma del Titolo V del 2001, per le regioni italiane) e la difficoltà a distinguere aspetti di institution building (la costituzione vera e propria e l'inizio della effettiva operatività delle nuove istituzioni) da aspetti di gestione del processo di acquisizione e messa in opera delle nuove attribuzioni.

Infine, non va dimenticato che la questione scozzese ha profonde radici storiche, che hanno determinato la stessa denominazione di "Regno Unito" per la Gran Bretagna, ed è stata, con alterne fortune, sempre presente nel dibattito politico (con una significativa intensità a partire dalla metà degli anni '70).

Accanto alle caratteristiche del percorso di riforma, vi sono due ulteriori profili lungo i quali il caso scozzese risulta di interesse come caso di studio. Il primo è quello dell'effettività dell'implementazione dello stesso: un processo complesso è stato portato a termine lungo un arco di tempo estremamente breve (in relazione alla complessità dei cambiamenti occorsi). Date le difficoltà di implementazione delle riforme che si riscontrano in Italia – in generale e con riferimento al decentramento in particolare – il caso scozzese appare dunque interessante in virtù del fatto di presentare un caso di "successo" almeno nel senso che al disegno della riforma è corrisposta una effettiva e tempestiva implementazione.

Il secondo profilo riguarda i risultati in termini di "prestazioni" (performance aziendali) conseguiti dalla neo-istituita amministrazione pubblica, e i risultati in termini di sviluppo di un sistema di governance e di effettiva attuazione dei principi della buona governance europea.



## Obiettivi della devolution e sviluppo nel periodo 1998-2002

### L'ampio sostegno al progetto di devolution

Il partito laburista, al governo con una ampia maggioranza, e il partito liberaldemocratico approvarono, immediatamente dopo il referendum, il disegno di legge sulla devolution, con l'ovvio sostegno di Scottish National Party e Scottish Socialist Party.

Il sistema elettorale per la Scozia è di tipo proporzionale, contrariamente al sistema in vigore per il Parlamento di Westminster. Questo ha condotto alla formazione di governi di coalizione, principalmente tra Labour e Liberaldemocratici, che hanno in qualche modo favorito l'ampiezza del consenso dei partiti sopra menzionati verso il progetto di devolution.

### Organi istituiti e mission (Scotland Act)

I principali organi istituiti sono il Parlamento e il governo della Scozia. Il principio adottato è stato quello della definizione di una lista di attribuzioni proprie del Parlamento di Westminster, mentre tutte le altre competenze, inclusa ogni funzione non espressamente citata nell'atto di devoluzione, debbono intendersi ricadenti sotto la legislazione del Parlamento scozzese.

Una selezione delle principali materie mantenute alla competenza del Parlamento nazionale è riportata in tabella 1, mentre un elenco delle funzioni in pratica devolute al Parlamento scozzese è illustrato in tabella 2[22].

Si osserva che il nuovo ordinamento presenta una notevole asimmetria: su molte materie, infatti, mentre i parlamentari eletti al Parlamento nazionale di Westminster eletti nei collegi ricadenti nel territorio scozzese hanno potere di voto in merito a questioni che riguardano l'Inghilterra, in merito a quelle stesse materie solo i parlamentari eletti al Parlamento scozzese hanno competenze per la Scozia. Proposte per ridurre il numero di parlamentari del Parlamento nazionale eletti in collegi ricadenti nel territorio scozzese sono state effettuate: l'effetto è comunque solo quello di ridurre le dimensioni del problema, non di modificare il principio. Allo stato attuale delle cose, tale "principio di asimmetria" è accettato e fa parte del nuovo sistema di regole connesso alla scelta di pro-

22 Fonte: Scotland Act (www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980046.htm) e Keating (1998).

cedere ad un federalismo "a geometria variabile" focalizzato sui casi storicamente peculiari di Scozia e Galles, mentre in Inghilterra il decentramento di tipo politico ha riguardato soltanto alcune competenze, marginali e comunque non connesse alla funzione legislativa.



**Tabella 1**

**Materie riservate al Parlamento di Westminster**

- la costituzione del Regno Unito, incluse le funzioni della Corona, il Parlamento del Regno Unito, la legge elettorale, il Civil Service ed il conferimento di titoli ed onorificenze del Regno;
- la politica estera, inclusi i rapporti con l'Unione europea[23];
- la difesa e sicurezza nazionale;
- la protezione dei confini nazionali, l'immigrazione, la regolamentazione della cittadinanza, l'estradizione, la legislazione penale in merito a droghe e detenzione di armi da fuoco, e la regolamentazione dell'uso di stupefacenti;
- la valuta e la stabilità economica, fiscale e monetaria del Regno Unito;
- la regolazione dei mercati, del commercio, della proprietà, dei prodotti finanziari e assicurativi, della competizione, della tutela del consumatore, delle industrie operanti nel mercato dell'energia;
- la legislazione del lavoro;
- la previdenza;
- la regolazione di alcune professioni, fra cui medici, infermieri, architetti, ecc.;
- la sicurezza e la regolamentazione dei trasporti.

A queste si aggiunge un dettagliato elenco di materie molto specifiche, parte delle quali ritenute "al momento presente" di competenza del governo e Parlamento centrale (dalla regolamentazione di questioni etico-sanitarie, come il trattamento degli embrioni, a materie come la sicurezza in materia di scorie nucleari), mentre un'altra parte è da riservarsi in linea generale al governo e Parlamento del Regno Unito per ragioni di salvaguardia dell'integrità del Regno stesso (dalla regolazione dei prezzi dei farmaci ai servizi postali).

23 Su quest'ultimo punto, è aperto un dibattito in merito alla partecipazione diretta di delegazioni scozzese alle trattative e negoziati in sede comunitaria.

**Tabella 2**

**Materie conferite al Parlamento scozzese**

- la sanità;
- l'istruzione e la formazione professionale;
- la regolamentazione del governo locale, dei servizi sociali, dell'urbanistica, del terzo settore;
- la regolamentazione dello sviluppo economico, la promozione del commercio, l'amministrazione dei fondi strutturali europei, e specifiche competenze nei trasporti (fatti salvi i poteri di regolamentazione generale del Parlamento nazionale);
- gli "affari interni", includendo un'ampia parte del diritto civile e penale, la polizia locale e le prigioni, la protezione civile, i vigili del fuoco;
- la protezione dell'ambiente e la regolazione del ciclo idrico integrato;
- l'agricoltura, la pesca e le foreste;
- la regolamentazione di attività sportive, artistiche, artigianali;
- ricerca e elaborazione di statistiche, relativamente alle sole funzioni decentrate.

### Il processo di devolution

Di seguito sono illustrati (tabella 3) i principali eventi che hanno portato all'istituzione e messa in opera del governo e Parlamento scozzese.

**Tabella 3**

**Principali eventi che hanno condotto alla devolution**

- vittoria del Labour alle elezioni nazionali nella primavera del 1997;
- pubblicazione dei "Libri Bianchi" su Scozia e Galles in luglio e indizione dei referendum in settembre (il referendum per la Scozia conteneva anche una sezione sui poteri fiscali);
- il referendum sull'istituzione di un Parlamento scozzese ottiene il 74,3% di "sì", mentre il quesito relativo ai poteri di tassazione guadagna il supporto del 63,5%;
- istituzione di Parlamento e governo della Scozia, tramite lo Scotland Act nel 1998;
- prime elezioni nel 1999;
- si succedono due governi, a causa della prematura scomparsa del primo ministro Donald Dewar nel 2000;
- a livello nazionale si tengono le elezioni (2001) che confermano il governo Blair e lasciano sostanzialmente immutato il quadro politico – in Scozia, sembra consolidarsi un processo di "razionalizzazione" nelle logiche e nei sistemi operativi da parte delle diverse istituzioni: ne è significativo esempio la riduzione delle dimensioni delle commissioni parlamentari e la loro percepita maggiore operatività;
- alcuni sondaggi confermano il complessivo gradimento verso le nuove istituzioni; un'interpretazione (G. Leicester, 2001) è che le istituzioni del federalismo siano ormai entrate nel "panorama" istituzionale complessivo come una componente essenziale e destinata a durare;
- elezioni (2002) – il funzionamento delle istituzioni scozzesi sembra entrare sempre più nella "ordinarietà" della complessiva vita pubblica britannica.

### Risultati raggiunti, criticità e problemi aperti

I "risultati" ottenuti con il processo di devolution sono riferibili a diversi profili di analisi.

1. L'effettiva implementazione del disegno dell'assetto decentrato: un primo risultato consiste nella concreta attuazione di un disegno di legge. Tale aspetto non è affatto scontato, come dimostra l'esistenza di una copiosa letteratura scientifica in materia di "implementazione delle politiche pubbliche", che prende avvio proprio dall'analisi dei molti fallimenti nel procedere all'attuazione di decisioni formalizzate in leggi. Pur con alcune qualificazioni, per il caso scozzese si deve parlare di successo, in un arco di tempo assai breve, di un ambizioso progetto di creazione di nuove istituzioni e di messa a regime delle stesse, chiamate ad operare in settori fondamentali quali la sanità, lo sviluppo economico, l'ambiente, la legislazione civile e penale.
2. Il funzionamento di un nuovo sistema di meccanismi istituzionali, politici e organizzativi, e le relative "prestazioni".
3. Il miglioramento delle relazioni interistituzionali e l'impatto complessivo sulla governance.

#### Principali elementi del sistema delle relazioni interistituzionali

Il primo e cruciale tassello del nuovo sistema di relazioni interistituzionali è quello fra il governo (e Parlamento) della Scozia e lo Scottish Office (l'articolazione amministrativa del governo britannico dedicata alle "questioni scozzesi") e il Secretary of State for Scotland. Quest'ultimo è sostanzialmente il ministro in carica per gli affari scozzesi, che sin dal 1926 è membro a tutti gli effetti del cabinet, l'equivalente del consiglio dei ministri, mentre in precedenza aveva lo status ricoperto, sempre tracciando paralleli con l'assetto istituzionale italiano, di un viceministro: competente per una data materia, a capo di una articolazione amministrativa appositamente dedicata, ma non dotato dello *status* di membro del consiglio dei ministri. Si tratta dell'elemento, nel complessivo sistema delle relazioni interistituzionali, in maggiore evoluzione, e rispetto al quale la ridefinizione dei rispettivi ambiti d'azione e responsabilità appare ancora in corso di definizione.

Il secondo tassello del sistema di relazioni è dato dal sistema di definizione delle dispute in merito ai conflitti di competenze. A questi è dedicata un'apposita corte, in passato competente per le dispute nelle colonie dotate di poteri di autogoverno e per il Canada, il Judicial Committee of the Privy Council. Deve tuttavia essere segnalato che tale corte non detiene gli stessi poteri di abrogazione delle leggi del Parlamento nazionale riferibili, nel caso italiano, alla Corte Costituzionale.

Il terzo elemento riguarda le relazioni con l'Unione europea. Allo stato, i ministri scozzesi possono partecipare alle delegazioni del Regno Unito ed hanno, sostanzialmente, lo *status* concesso in alcune nazioni federali alle regioni. La Scozia è a tutti gli effetti parte del "movimento per l'Europa delle Regioni". Dispone inoltre di una delegazione a Bruxelles (analogamente a quanto avviene per buona parte delle regioni italiane, dopo l'approvazione della legge 52/96 che ha autorizzato l'istituzione di uffici di collegamento a Bruxelles).

### Il funzionamento del sistema politico scozzese e la percezione della cittadinanza[24]

Alcune specifiche critiche sono state mosse al funzionamento complessivo del nuovo sistema politico-istituzionale. In primo luogo, l'eccessiva numerosità dei membri del governo (22 ministri) e del Parlamento (alcune centinaia), ma soprattutto l'importanza assunta da molte delle procedure copiate pressoché *in toto* da quelle del Parlamento di Westminster: ad esempio, le parliamentary questions (il tempo che il primo ministro dedica ogni settimana a rispondere alle domande dei parlamentari; nel caso del governo nazionale si tratta di due ore ogni mercoledì), o i consultation papers (arrivati ad essere prodotti con una frequenza media di più di uno al giorno nel periodo maggio-giugno del 2000).

Inoltre, la fisiologica attività (perlomeno nel Regno Unito) di ciascun parlamentare di consolidare i rapporti con gli elettori nel proprio collegio, se, da un lato, è cruciale per accrescere la partecipazione della cittadinanza, dall'altro, appare aver assorbito nei primi tempi una buona parte delle energie dei parlamentari (si osserva che il sistema elettorale è, fondamentalmente, proporzionale: i collegi elettorali sono dunque ampi).

Altro capitolo è quello dei mass media: essi hanno avuto (specialmente all'inizio) un rapporto molto duro e di confronto con le nuove istituzioni, come caratteristico peraltro della cultura britannica, dove i mass media interpretano il proprio ruolo come il *watchdog,* il cane da guardia a tutela della comunità contro ogni abuso da parte del potere politico, capace di esercitare un'enorme pressione sul sistema politico favorendone la trasparenza e rendicontabilità.

Il recente debutto di un nuovo quotidiano economico ha inoltre accresciuto l'offerta e la pluralità di voci, anche se alcuni analisti osservano che il mercato scozzese della carta stampata presenta bassi profitti, il che potrebbe nel futuro portare alla chiusura di alcuni giornali o periodici.

Per quanto attiene alla percezione da parte della cittadinanza delle nuove isti-

24 Fonte primaria nella redazione di tale sezione sono i rapporti stilati periodicamente dalla *Scottish Council Foundation*, un *Think Tank* indipendente. Tali informazioni sono state confrontate con un'analisi degli articoli in materia di devolution apparsi sul principale quotidiano scozzese, lo *Scotsman*, e su altri mass media.

tuzioni, emerge da diverse fonti una complessiva percezione di non corrispondenza con le aspettative formatesi negli anni precedenti. È difficile tuttavia discernere quanto vi sia di fisiologico in questo processo e quanto invece debba essere ascritto alla categoria dell'effettiva incapacità di raggiungere alcuni degli obiettivi, espliciti o impliciti, definiti *ex ante* o magari, almeno in parte, formatisi nel corso del processo di devoluzione.

Peraltro, quantunque non sempre corrispondenti alle aspettative che in esse erano state riposte, le nuove istituzioni si vanno comunque consolidando (secondo i sondaggi di opinione) nella percezione degli abitanti scozzesi.

Complessivamente, si può affermare che sia venuto meno un certo entusiasmo iniziale, ma che le istituzioni siano ormai percepite come consolidate e siano entrate, forse definitivamente, nel panorama della vita pubblica scozzese.

In definitiva, il funzionamento delle istituzioni appare avviarsi verso una situazione a regime, con una forte importazione di procedure dal Parlamento e governo britannico, ma anche con interventi di progressiva razionalizzazione e adattamento allo specifico contesto scozzese.

### Il sistema delle relazioni finanziarie, i processi di budgeting e di audit[25]

Di seguito sono analizzate le caratteristiche del processo di predisposizione del bilancio e del processo di audit, due processi strettamente connessi a problematiche di governance.

Preliminarmente, a fini di contestualizzazione, è opportuno illustrare il sistema delle relazioni finanziarie tra governo britannico e governo scozzese. Esso è sostanzialmente un sistema di finanza derivata, cioè le risorse raccolte attraverso l'imposizione fiscale vengono dapprima convogliate al governo nazionale, quindi, per la quota spettante al governo scozzese, trasferite dal Ministero del Tesoro britannico al bilancio scozzese.

Il trasferimento è articolato lungo tre componenti fondamentali. La prima componente è rappresentata da una allocazione indistinta basata sull'ammontare del trasferimento dell'anno precedente, corretta in funzione di modifiche della popolazione della Scozia relativamente al complesso del Regno Unito; tale componente rappresenta la proporzione significativamente maggiore del bilancio complessivo del governo scozzese che, annualmente, il Parlamento deve approvare.

La seconda componente è definita incrementale (si intende: rispetto all'esercizio precedente). Essa è basata in parte su una formula (la Barnett Formula) che veniva "negoziata" ancora prima della devolution tra il Cancelliere dello

25 Nella redazione della presente sezione, particolarmente utile è risultato il contributo di Midwinter e McGarvey, "The new accountability? Devolution and expenditure politics in Scotland", *Public Money & Management*, luglio-settembre 2001.

Scacchiere (l'omologo del Ministro dell'Economia nell'assetto istituzionale italiano) e il Segretario di Stato per la Scozia.

La terza componente è basata su una ulteriore negoziazione, anch'essa in vigore da prima della devolution, che viene condotta annualmente "caso per caso" su questioni che dovessero essere emerse nel dibattito politico, e che per essere affrontate richiedono al governo e Parlamento scozzesi ulteriori, specifiche risorse.

La prima componente, conosciuta come il block grant e la seconda componente, cioè quella basata sulla Barnett Formula, vengono nel loro complesso ricomprese sotto la dizione Departmental Expenditure Limit, mentre la componente definita su base negoziale è conosciuta come la Annually Managed Expenditure.

Sul versante della distribuzione temporale dei trasferimenti, si deve rilevare che esistono due aggiustamenti, uno in primavera ed uno in autunno, in linea generale "trasversali" alle tre componenti sopra evidenziate, anche se sostanzialmente relativi alle parte incrementale del bilancio (quella relativamente alla quale, in generale, vi è maggiore discrezionalità, in quanto non copre spese "fisse" quali, ad esempio, il personale).

L'aspetto più interessante è che il sistema di finanziamento è rimasto sostanzialmente inalterato in occasione del processo di devolution. Gli stessi criteri di finanziamento tramite i quali venivano in precedenza individuate le risorse assegnate alla responsabilità del Segretario di Stato per la Scozia sono ora riproposti per la determinazione del trasferimento al governo della Scozia.

Deve tuttavia essere notato che, con riferimento all'esercizio finanziario 1999-2000, il totale delle due componenti (block e formula) è pari all'86% circa del bilancio complessivo, mentre ammontava a valori oscillanti tra il 92% e il 96% prima della devolution. Questo è dovuto in parte a modificazioni nel peso relativo dei diversi criteri (la Annually Managed Expenditure riveste attualmente una maggiore importanza) e in parte alla crescita, nell'esercizio finanziario preso a riferimento, delle risorse complessivamente disponibili: tali maggiori risorse sono state imputate per la maggior parte alla componente negoziale.

Sul piano dei criteri di finanziamento, e specificamente della autonomia finanziaria, la novità più rilevante è rappresentata da un certo grado di autonomia impositiva. Essa è stata peraltro conferita in misura molto limitata (tramite una formula per molti versi paragonabile, nel contesto italiano, alla "addizionale regionale"), e non è stata impiegata (i due maggiori partiti, almeno a livello nazionale, cioè il Labour e i Tories, si sono impegnati in campagna elettorale a non usare i poteri fiscali).

Uno dei principali effetti della devolution è stata l'accresciuta consapevolezza presso l'opinione pubblica degli alti livelli di spesa pubblica in Scozia rispetto

alla media del Regno Unito. Tali informazioni erano ovviamente disponibili anche prima della devolution, ma l'assenza di un trasferimento tra due livelli di governo (le tre componenti di cui sopra rappresentavano sostanzialmente voci di bilancio nella disponibilità del Segretario di Stato per la Scozia) ha fatto sì che l'opinione pubblica nel suo complesso non avesse una chiara percezione di tale "sbilanciamento".

Un secondo significativo effetto è stata l'applicazione dei processi di consultation nella formazione del bilancio di esercizio (cfr. anche l'apposito caso): mentre in precedenza la formazione del bilancio per la Scozia veniva decisa "dentro le stanze" del governo nazionale, adesso viene discusso ampiamente nel dibattito pubblico, soprattutto in Scozia. Questo è dovuto alla trasparenza (sottoposizione a scrutinio pubblico – tramite i mass media – e parlamentare) con cui viene condotta la predisposizione del bilancio internamente al Parlamento scozzese, che si riflette anche nelle relazioni inter-istituzionali fra Parlamento e governo scozzese, da un lato, e Parlamento e governo britannico, dall'altro. La controparte negoziale del processo è però non più un singolo ministro (il Segretario di Stato per la Scozia), ma il governo – e il Parlamento – scozzese.

Il processo di predisposizione del bilancio da parte del governo e Parlamento scozzese segue in ogni caso le regole "tradizionali" del sistema Westminster: le commissioni parlamentari, negli ambiti di rispettiva competenza, e la commissione parlamentare Finance, possono proporre raccomandazioni al governo entro settembre (lavorando sulla bozza presentata nel precedente periodo tra aprile e maggio dal governo stesso). A settembre il governo presenta una seconda bozza di bilancio, che viene ulteriormente discussa dalla commissione Finance, ma non dalle altre commissioni. Nel caso tale commissione ritenga che il governo non abbia tenuto sufficientemente in considerazione le raccomandazioni del Parlamento, la commissione Finance può proporre un bilancio alternativo, da sottoporre al Parlamento. Si tratta però di un'eventualità assai improbabile, che comporta sostanzialmente la caduta del governo.

Il bilancio viene quindi proposto dal governo a gennaio in versione definitiva: oggetto di votazione in commissione sono soltanto gli emendamenti proposti dallo stesso governo. La commissione può solo fare delle proposte, ma spetta al governo, eventualmente, accettarle e farle proprie attraverso la presentazione di un emendamento. La commissione non può proporre emendamenti; può soltanto accettare o respingere in blocco il bilancio stesso.

Di notevole interesse per la comprensione del sistema di governance sono anche gli aspetti riferibili al processo di audit.

Al fine di comprendere il sistema di organismi e di responsabilità posto in essere per l'effettuazione dell'audit, e i contenuti dello stesso, è importante

richiamare l'evoluzione occorsa alla nozione e alla pratica dell'audit nel Regno Unito nel periodo precedente la devolution.

Sin dalla prima metà degli anni '80, emerge una nozione di audit come "valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione dell'amministrazione pubblica" (poi concretamente declinate in un primo periodo attraverso la nozione di value for money e successivamente in riferimento alla nozione di Best Value), che si affianca alla tradizionale nozione di audit come verifica del rispetto della legalità e della correttezza nella predisposizione del bilancio. Anche l'articolazione interna dell'organo preposto all'audit, il National Audit Office, rispecchia questa distinzione attraverso l'articolazione, sostanzialmente, in due distinte sezioni, una responsabile dei "tradizionali" controlli amministrativi di legalità, l'altra responsabile della conduzione di valutazioni di efficienza ed efficacia.

Gli organismi preposti all'audit prima della devolution erano:

– il National Audit Office for Scotland: incaricato di effettuare l'audit dello Scottish Office e di altre amministrazioni dello Stato operanti in Scozia;
– le Accounts Commissions for Scotland, incaricate di effettuare l'audit negli enti locali e nelle aziende sanitarie.

Il mandato del National Audit Office for Scotland era di riferire in primo luogo al Parlamento di Westminster, e precisamente al Public Accounts Committee, una commissione della House of Commons.

Attualmente, gli organismi di riferimento per l'audit sono:

– la Scottish Commission for Public Audit;
– il Audit Committee.

Entrambi riferiscono al Parlamento scozzese. Mentre la Scottish Commission for Public Audit è in una posizione di terzietà rispetto sia al governo che al Parlamento scozzese, cui riferisce, il Audit Committee è una commissione del Parlamento stesso, composta da membri di tutti e quattro i principali partiti (Labour, Tories, Liberaldemocratici, Scottish National Party).

Per quanto riguarda le Accounts Commissions for Scotland, esse sono rimaste inalterate nel nome e nelle funzioni, per sottolineare lo *status* degli enti locali, ulteriore e distinto livello di governo; esse riferiscono però attualmente al governo scozzese, e non hanno l'obbligo di riferire al Parlamento. Garantiscono in sostanza un audit (di efficienza ed efficacia) indipendente, al tempo stesso suggerendo ai ministri del governo (scozzese) le soluzioni più indicate per indirizzare lo sviluppo dei servizi pubblici locali.

Vi è infine una figura, l'Auditor General, indipendente sia dal governo centrale che dal governo scozzese, e in posizione di terzietà anche nei confronti di Parlamento britannico e scozzese, con responsabilità generali sull'audit pubbli-

co rispetto a tutte le istituzioni pubbliche della Scozia.

Una delle principali motivazioni per la conduzione, da parte degli organismi preposti all'audit, di valutazioni del Value for Money consiste nel permettere l'identificazione di aree dove conseguire potenziali risparmi, al fine di incrementare i margini di discrezionalità (l'ammontare delle risorse non vincolate da allocare in modo discrezionale) del governo e del Parlamento. All'atto della loro istituzione, i nuovi organismi preposti all'audit hanno operato dando priorità ad una maggiore selettività negli ambiti oggetto di valutazione, al fine di conseguire una maggior profondità di analisi e pertanto di focalizzare con maggiore precisione aree dove sia possibile il conseguimento di significativi risparmi.

Vi è tuttavia, allo stato attuale, limitata evidenza di un'effettiva azione da parte di governo e Parlamento innescata e conseguente alle analisi, pur approfondite, messe a disposizione.

In definitiva, secondo alcuni osservatori (Midwinter and McGarvey, 2001), è possibile riassumere gli effetti della devolution sui processi di budgeting e di auditing (con riferimento alle implicazioni per la governance) nei seguenti elementi:

1. vi sono maggiori margini di discrezionalità nelle decisioni di bilancio, rispetto a quanti ve ne fossero prima della devolution: questo è dovuto 1) alla crescita delle risorse messe a disposizione, 2) alla maggiore flessibilità nelle erogazioni. Non si riscontra invece un significativo effetto delle analisi Value for Money, che dovrebbero condurre ad azioni miranti a concretizzare i risparmi potenziali, né rilevante è stato il contributo della autonomia fiscale, in sé molto ridotta e comunque non utilizzata.
2. Il processo di budgeting è maggiormente aperto al pubblico dibattito, come inevitabile quando un sistema di rapporti il cui "baricentro" era interno all'esecutivo (il rapporto tra Secretary of State for Scotland, Primo Ministro e "Ministro dell'Economia") viene sostituito con un sistema di rapporti interistituzionale, tra governo centrale e governo scozzese, nonché tra i rispettivi parlamenti. Internamente al rapporto tra governo e Parlamento, poi, si assiste ad una tensione tra il tradizionale modello "Westminster", caratterizzato da una posizione di forza del governo sul Parlamento e da una dura contrapposizione fra maggioranza e opposizione, e sistemi maggiormente "consensuali", dove il Parlamento ha una maggiore forza relativa e almeno parte delle decisioni sono prese coinvolgendo l'opposizione.
3. Le analisi Value for Money applicate ai programmi governativi appaiono incapaci di produrre gli effetti sperati. Tuttavia (a detta degli autori) una maggiore illustrazione di possibili alternative e una maggiore attenzione alle ipotesi implicite sulla struttura dei costi, sulla natura dei processi organizzativi e sulle priorità implicite in diverse opzioni, potrebbe rendere tali analisi

maggiormente capaci di stimolare il governo e Parlamento scozzese ad intraprendere azioni di miglioramento. La dinamica attuale dei rapporti Parlamento-governo sembrerebbe infatti consentire l'effettiva implementazioni di tali raccomandazioni, sempre secondo gli osservatori menzionati, ed il problema risiede soprattutto in alcuni limiti contenutistici di tali analisi, quali quelli sopra richiamati.

Volendo trarre dalle osservazioni sopra esposte alcune implicazioni (che in senso molto generico possiamo definire come "buone pratiche") per il contesto italiano, esse appaiono riconducibili ai seguenti punti.

1) Per quanto attiene al budgeting, l'importanza della flessibilità nell'impiego dei contributi trasferiti dallo Stato (considerazione significativa qualora sia mantenuto nella sostanza un sistema di finanziamento di tipo derivato, e non di finanza autonoma nel quale le risorse alle regioni proverrebbero direttamente dall'imposizione fiscale, salva la quota che affluisce direttamente al governo centrale e la quota che viene ripartita attraverso criteri di perequazione). Proprio la disponibilità di una quota "discrezionale" in forte aumento ha sicuramente facilitato lo sviluppo e il consolidamento dell'azione delle nuove istituzioni.
2) Per quanto attiene all'audit, le analisi di Value for Money (e di Best Value) possono apportare un grande contributo nello sviluppare le performance delle regioni e dunque nel consolidare, anche nella percezione della cittadinanza, il processo di decentramento/federalismo: è però fondamentale che siano condotte con "coraggio" da parte degli organismi preposti nel proporre soluzioni alternative, anche se questo determina un evidente rischio di essere smentiti in sede di deliberazioni parlamentari. È, inoltre, fondamentale che i risultati di tali analisi vengano effettivamente posti al centro del dibattito politico, aspetto quest'ultimo che rinvia soprattutto alla questione della cultura amministrativa e della maturità del dibattito pubblico, incentrato nel caso britannico molto sui risultati e ben poco su considerazioni di ordine esclusivamente ideologico. Le evidenti differenze di cultura amministrativa e di maturità del dibattito politico non devono peraltro diventare un alibi da parte degli operatori italiani per rifiutare sistemi che appaiono, tecnicamente ma anche nella consapevolezza che ne hanno i diversi attori in gioco, più evoluti rispetto a quelli presenti nel contesto italiano.

Infine, due ulteriori considerazioni, di ordine molto generale ma egualmente istruttive, riguardano:

1. la constatazione del fatto che ambiziosi programmi di devolution richiedono commisurate risorse. L'aumento delle risorse messe a disposizione dal gover-

no immediatamente dopo l'approvazione della legge sulla devolution, quantunque evidentemente connessa anche a dinamiche del sistema politico (un *favor* da parte del governo laburista all'incremento della spesa pubblica) e alla oggettiva disponibilità di risorse in un periodo di forte crescita economica, appare infatti anche riconducibile alla oggettiva necessità di risorse per dare seguito a processi ampi e complessi quali quelli di devolution, specialmente laddove, ed è questo un aspetto specifico del caso scozzese e diverso dal contesto italiano, un processo di institution building si affianca e si interconnette con il processo di devolution; a prescindere da ogni stima sui costi a regime del nuovo assetto istituzionale, non si deve cioè dimenticare che il processo di implementazione di una nuova riforma determina costi specifici connessi al cambiamento stesso;

2. l'osservazione che sistemi di democrazia territoriale rappresentano una grande risorsa, ma richiedono la messa a punto di complessi e delicati equilibri necessari al loro funzionamento. Cambiamenti di questo genere aprono inoltre una "finestra di opportunità" che rende possibile sperimentare modifiche rispetto alle regole consolidate a livello nazionale (come dimostra l'adozione di alcune prassi per il funzionamento del Parlamento scozzese diverse da quelle, consolidatesi nei secoli, del Parlamento di Westminster), che sono potenzialmente una grande fonte di innovazione e adattamento alle specifiche circostanze di una data realtà, ma rendono il processo di devolution ancora più complesso.

### Lo sviluppo del sistema dei rapporti di ministri e parlamentari con l'alta dirigenza

Nello sviluppo del sistema dei rapporti, al vertice delle nuove istituzioni, fra componente politica e componente dirigenziale (elected e tenured officials) è in corso "su entrambi i lati" un importante processo di apprendimento (Laffin, 2001[26]). Per quanto riguarda la componente politica, il problema generale di definizione di un nuovo modello del proprio ruolo e del sistema dei rapporti con i civil servants in rapporto al modello "Westminster/Whitehall" (quanto cioè il sistema di governo e parlamentare scozzese dovesse differenziarsi rispetto alle regole e prassi in vigore a Londra) è stato affrontato anche sotto il condizionamento di un fattore contingente: la tendenza ad associare i propri funzionari con l'ultimo governo conservatore, che essi avevano servito nei precedenti diciotto anni (si rammenta che i primi governi scozzesi sono stati supportati da coalizioni imperniate su Labour e partito liberaldemocratico). Questo può avere

26 "Beyond Westminster: the new machinery of subnational government", *Public Money & Management*, aprile-giugno 2001.

creato delle diffidenze e favorito orientamenti miranti ad accrescere il controllo politico, anche se va sottolineato il carattere di "neutralità" da sempre associato al civil servant britannico, che ha nel tempo costruito la propria autorevolezza di "funzionariato" fortemente identificato con le istituzioni e non caratterizzato da "appartenenze" di partito o di gruppo.

Sull'altro versante, quello appunto del funzionariato di carriera, difficoltà sono emerse nella componente dirigenziale in relazione allo spostamento di *focus* da attività di "alta amministrazione" ad attività più operative connesse con l'erogazione di servizi all'utenza finale. Questo ha influito sul personale sia "direttamente", in relazione alla modificazione del contenuto di lavoro svolto, sia indirettamente nell'aspetto, che qui ci interessa, delle relazioni con la controparte politica. Questa è infatti pressata più direttamente dal cittadino-utente, e presenta esigenza di risposte rapide a problemi più "mondani" rispetto a quelli sofisticati di "alto consiglio" (advice) e di preparazione di documenti di studio e di programmazione anche molto elaborati e complessi in cui si imbatte più tipicamente l'alta dirigenza dei ministeri di un governo centrale.

In questo senso, il caso scozzese rappresenta un interessante laboratorio per la comprensione di quali regole e prassi favoriscano la riqualificazione del personale a fronte di significativi cambiamenti del contenuto di lavoro e della configurazione organizzativa delle amministrazioni nelle quali vanno ad operare. Peraltro, il processo di apprendimento e "riconversione" del personale, almeno di una parte di esso, è ancora forse troppo nelle fasi iniziali per poter rilevare quali regole o prassi abbiano meglio funzionato in tal senso.

### L'unitarietà del civil service e influenza sulle relazioni interistituzionali

Il principio di unitarietà del civil service adottato in occasione della devolution a Scozia e Galles prevede che i pubblici funzionari trasferiti presso il governo o il Parlamento scozzese continuino ad appartenere ad un unico civil service (in altre parole, con terminologia propria del contesto italiano, possiamo dire che i funzionari di Scozia e Galles continuano ad appartenere ai ruoli dell'amministrazione centrale del governo di Londra).

Il dibattito parlamentare in merito alla devolution ha sottolineato l'importanza di tale principio per garantire unità e coesione al Regno Unito nel suo complesso e per facilitare le relazioni interistituzionali. Esso, inoltre, sempre secondo le risultanze del dibattito parlamentare, avrebbe potuto dare maggiori garanzie di neutralità politica. Infine, un'importante motivazione addotta per il mantenimento dell'unitarietà del civil service è che gli elevati standard qualitativi che lo caratterizzano storicamente si sarebbero in questo modo "automaticamente" trasposti nelle nuove articolazioni territoriali dello stesso (appunto i funzionari del governo e Parlamento scozzese).

Non vi sono allo stato riscontri empirici univoci rispetto alle argomentazioni sopra esposte. Emerge invece evidenza di una possibile tensione per i vincoli che questo meccanismo pone al margine d'azione dei politici nelle nomine delle posizioni di vertice delle rispettive amministrazioni.

Un ulteriore aspetto concerne la preparazione dei pubblici funzionari, nel senso che la tradizionale preparazione generalista dei civil servants britannici si attaglia più difficilmente alle esigenze di specializzazione (sui contenuti operativi connessi all'erogazione dei servizi) richieste ai nuovi governi al livello istituzionale intermedio. D'altra parte, proprio una preparazione maggiormente specialistica potrebbe accentuare quel tipo di problemi di coordinamento che invece dovrebbero essere efficacemente affrontati dallo joined-up government (nella dizione particolarmente in voga nel dibattito nel Regno Unito) auspicato dall'amministrazione laburista sin dal suo insediamento nel 1997.

Per tutte queste ragioni, il dibattito in merito alla possibilità di separare il civil service scozzese da quello britannico è pienamente aperto.

Anche in questo caso appare difficile trovare riscontri univoci, nell'una o nell'altra direzione. Inoltre, rispetto all'applicabilità al caso italiano, il comparto "regioni ed enti locali" ha già proprie specificità contrattuali per le quali una trasposizione del dibattito sull'unitarietà o meno del civil service appare poco significativa. La questione dell'unitarietà del civil service appare invece istruttiva per il caso italiano non tanto esaminandola come soluzione a regime, quanto riferendola alla gestione del processo di decentramento. È, infatti, ragionevole ipotizzare che il mantenimento dell'appartenenza al complessivo civil service britannico abbia contribuito significativamente ad attenuare quella percezione di un abbassamento del proprio *status* (anche se il trattamento retributivo rimane inalterato) che spesso viene associato al trasferimento da un livello di governo "superiore" (nel senso di centrale) ad un livello di governo periferico. Proprio questo meccanismo (noto nelle analisi sociologiche come "attribuzione di minaccia" verso una data situazione) ha sovente contribuito a far fallire iniziative di decentramento in Italia (a puro titolo di esempio, si consideri la vicenda del trasferimento alle regioni del corpo forestale dello Stato). Soluzioni "conservative" in merito alla *status* dei funzionari pubblici trasferiti, unite ad altri meccanismi, possono pertanto fornire un utile contributo alla effettiva implementazione del decentramento di attribuzioni e compiti, specialmente se di tipo labour intensive, correlate cioè al trasferimento di significativi contingenti di personale.

### Il nuovo assetto organizzativo (e processi decisionali) del governo scozzese

La direttrice principale di differenziazione delle nuove istituzioni scozzesi per quanto riguarda il funzionamento e i processi decisionali, particolarmente nella

dinamica tra governo e Parlamento, è rappresentata dall'accentuazione di una politica consensuale (anche in virtù del sistema elettorale sostanzialmente proporzionale) e collaborativa, in luogo della tradizionale politica *adversarial*, di confronto molto sostenuto, propria del Parlamento di Westminster (una politica di confronto, deve essere precisato, che è resa possibile ed anzi ha spesso prodotto ottimi frutti in virtù di un fortissimo sistema di pesi e contrappesi e del profondo rispetto di tutti gli attori per un sistema di regole e di prassi condivise).

Una seconda caratteristica differenziante è la minore influenza che il governo è in grado di esercitare sulla propria maggioranza parlamentare e, di conseguenza, sul Parlamento nel suo complesso.

Un terzo elemento riguarda la capacità del primo ministro e della "sua" amministrazione (la "presidenza del consiglio") di tenere unita l'azione di governo di fronte alle strutturali spinte centrifughe dei diversi Dipartimenti (l'equivalente dei nostri ministeri). Il governo scozzese è visto come maggiormente in grado rispetto al governo di Londra di esercitare tale azione.

Sarà in questo senso di interesse osservare la "capacità di prendere decisioni" (in termini di atti parlamentari o di deliberazioni da parte del governo) da parte delle nuove istituzioni scozzesi, in un contesto maggiormente simile a quello italiano per quanto riguarda la composizione multipartitica della coalizione di maggioranza, e invece abbastanza differenziato per quanto riguarda la capacità di indirizzo della "presidenza" rispetto ai vari dipartimenti (anche se deve essere osservato che in molte regioni italiane è riscontrabile una situazione di forte centralità della presidenza rispetto ai vari "assessorati").

### Punti di forza in termini di governance

Per quanto riguarda le implicazioni in termini di governance della devolution attuata in Scozia, l'analisi viene sviluppata con riferimento ai cinque principi, di seguito richiamati.

1) Apertura: in generale, e nelle diverse sfaccettature del termine, una notevole apertura caratterizza i sistemi pubblici anglosassoni – si pensi alla tradizione dei dibattiti, o dell'audizione del mercoledì del premier, che caratterizzano la vita politica di Westminster, ovvero ai rapporti che i singoli parlamentari mantengono con il proprio collegio elettorale, o ancora alla pratica delle consultations (cfr. appositi casi). Il contributo specifico apportato dalla devolution fa riferimento alle relazioni interistituzionali e può essere considerato soprattutto in riferimento al processo di budgeting e all'audit. Con riferimento al processo di budgeting, si può dire che esso sia oggi maggiormente aperto al pubblico dibattito e il "baricentro" sia stato portato dall'interno dell'esecutivo centrale (il rapporto "a tre" tra Secretary of State for Scotland, Primo

Ministro e Ministro dell'Economia) verso il sistema dei rapporti interistituzionali tra governo centrale e governo scozzese, nonché tra i rispettivi parlamenti. Con riferimento all'audit, esso ha attualmente come destinatari le istituzioni rappresentative della comunità scozzese. Il punto riguarda soprattutto l'effettiva capacità dei rapporti di audit predisposti di entrare nel cuore del dibattito politico. Infine, può essere utilmente richiamato il complessivamente positivo contributo fornito dai mass media all'avvio di un pubblico dibattito in Scozia improntato al principio di apertura.

2) Partecipazione: sul versante istituzionale, si osserva la costruzione di un rapporto più diretto col territorio, sia con riferimento al rapporto dei rappresentanti con i collegi, che al dibattito pubblico e al ruolo dei mass media. In questo quadro, anche il sistema elettorale proporzionale in un contesto fortemente maggioritario, dove cioè logiche di governabilità sono fortemente interiorizzate, appare funzionale a favorire una maggiore identificazione con le nuove istituzioni. Sul versante dei processi di formazione delle decisioni, si è già avuto modo di osservare come il nuovo processo di budgeting favorisca una maggiore partecipazione delle diverse componenti.
3) Responsabilità: la modalità di ripartizione delle attribuzioni tra i livelli di governo ha visto una sostanziosa devoluzione di poteri al governo scozzese, molto radicale soprattutto considerando l'arco di tempo estremamente contenuto nel quale è occorsa. Peraltro, il sistema deve probabilmente ancora trovare un equilibrio con le significative competenze ancora proprie del governo e Parlamento centrali. Né deve essere dimenticata l'asimmetria istituzionale, che tende a svolgere una funzione frenante rispetto ad ulteriori attribuzioni al governo scozzese, o anche solo ad interpretazioni estensive dello Scotland Act. La flessibilità nelle erogazioni (cfr. *supra*, processo di budgeting) ha indubbiamente favorito la responsabilizzazione delle istituzioni scozzesi che, in quanto dotate di più ampi margini di discrezionalità, non hanno potuto avanzare scuse né pretesti rispetto all'assunzione di responsabilità verso i risultati degli interventi pubblici. Infatti, l'incremento dell'ammontare assoluto di risorse ha responsabilizzato, anche agli occhi della pubblica opinione, le istituzioni scozzesi, che certo non hanno potuto lamentare una carenza di risorse nella fase di avvio. Con riferimento alla questione della scelta di mantenere l'unitarietà del civil service, le domande chiave da porsi sono le seguenti: l'unitarietà del civil service favorisce il raccordo tra i diversi livelli di governo? Limita l'autonomia delle territorialità? Al momento la risposta appare tendenzialmente positiva con riguardo alla prima domanda, e tendenzialmente negativa con riguardo alla seconda, e in questo senso appare essersi rilevata una utile practice. Come detto, peraltro, uno dei suoi effetti principali emerge nell'aver favorito la gestione del processo di decen-

tramento. Importante è infine il ruolo che potrà potenzialmente svolgere l'audit, nel determinare con chiarezza, nell'ambito di complessi e articolati, e in molti casi multi-livello, interventi pubblici, le responsabilità di ciascun livello di governo.

4) Efficacia: mancano allo stato elementi empirici che permettano di tracciare considerazioni sufficientemente corroborate dall'evidenza in merito all'impatto sull'efficacia ed efficienza dell'azione delle nuove istituzioni e del sistema delle amministrazioni pubbliche nel suo complesso sul territorio scozzese. È, infatti, troppo limitato il tempo sin qui trascorso (cfr. ad esempio il caso sulla regolazione del servizio idrico, che evidenzia come il "modello scozzese", nettamente differente dal modello inglese e quindi termine di paragone estremamente interessante, risulta in esercizio da troppo poco tempo perché si possano desumere considerazioni attendibili sui risultati prodotti in termini di efficacia). Non mancano tuttavia alcune evidenze in merito ai cambiamenti organizzativi e quindi alla "efficacia interna" delle soluzioni organizzative adottate nel funzionamento delle amministrazioni coinvolte. Per esempio, il rapporto tra presidenza e gli altri ministeri, improntato al forte coordinamento della presidenza stessa, appare aver prodotto proficui risultati soprattutto in relazione alla necessità di "portare a regime" il nuovo apparato amministrativo, ed anche di controbilanciare, soprattutto all'inizio, l'eccessivo numero di ministeri.
5) Coerenza: si riscontrano soluzioni, quali l'istituzione di un civil service unitario ed altre, che mirano a favorire la coerenza nell'azione del complessivo sistema pubblico. Come sopra osservato, esse hanno svolto un ruolo particolarmente significativo specialmente nella conduzione dell'intervento di decentramento. Importante appare, a regime, la funzione potenzialmente svolta dall'audit di efficacia ed efficienza, nel valutare i complessivi interventi pubblici, specialmente laddove più livelli di governo (centrale e regionale, ma anche i governi locali) condividano significative responsabilità nella gestione complessiva di tali interventi.

## CAPITOLO 3

# LA GOVERNANCE ESTERNA

## 1. Introduzione

L'analisi delle forme di partnership a livello locale consolidatesi nell'ultimo decennio nel Regno Unito, prevalentemente nell'ambito della Private Finance Initiative[27] (PFI), presenta alcuni elementi di analisi di particolare rilevanza inerenti la crescente applicazione del project financing nel contesto italiano. Se difatti l'Italia si colloca nel 2003 come il Paese che ha registrato il maggiore ricorso al project financing, con quasi 9,5 milioni di dollari[28] in prestiti bancari, tale valore emerge in un quadro relativamente recente e a fronte di poche operazioni di grosse dimensioni che hanno coinvolto negli ultimi due anni grosse aziende quali Aeroporti di Roma, Società Autostrade, Edison, H3G e altre. In tale contesto l'analisi degli elementi definitori della PFI e di governance delle partnership pubblico privato, specifici del Regno Unito, può rappresentare un valore aggiunto nel processo di miglioramento dei sistemi di gestione delle partnership pubblico privato a livello nazionale. Le ragioni di tale valore aggiunto sono riconducibili ai seguenti fattori:

- nel Regno Unito il ricorso ad operazioni di project financing, seppure con una accelerazione a partire dal 1997, risale ai primi anni '90. Nel quadro della PFI, tali operazioni sono soggette a periodiche verifiche da parte del Ministero del Tesoro (HM Treasury), delle commissioni parlamentari competenti e da un organismo indipendente dedicato al controllo del governo (National Audit Office). Tali forme di controllo hanno consentito una significativa evoluzione nelle forme attuative e negli strumenti gestionali adottati, individuando i cri-

27 La Private Finance Initiative prevede il coinvolgimento di capitali privati nella costruzione di opere pubbliche e nella gestione delle infrastrutture e di alcuni servizi di supporto lungo un arco temporale generalmente pluridecennale. In tale quadro, pur in presenza di modelli attuativi in parte dissimili, la PFI è in buona sostanza equiparabile alle operazioni in Project Financing nel contesto di riferimento italiano. La PFI rappresenta solo una delle forme di partnership pubblico-privato (PPPs), le altre verranno descritte nel prosieguo del rapporto.

28 Il Sole 24 Ore – 23 Gennaio 2004. Il valore di 9,5 milioni di dollari rappresenta il totale dei prestiti bancari destinati a operazioni di project financing. In tale classifica il Regno Unito si colloca al secondo posto a livello mondiale con 8,7 milioni di dollari.

teri guida per l'adozione della PFI rispetto ad altre forme di approvvigionamento (procurement);

- considerevole è stato, diversamente da quanto rilevato nel caso italiano, il ricorso alla PFI da parte delle autorità locali che, seppur facendo ricorso a finanziamenti governativi nella realizzazione delle infrastrutture (capital element), hanno gestito direttamente la partnership con le controparti private e con gli altri stakeholder dedicando ingenti risorse alla componente di gestione delle infrastrutture (facilities management element); la forte attenzione all'effettivo valore prodotto (value for money), attraverso le possibili opzioni di procurement, rappresenta un elemento centrale di valutazione di efficacia nell'allocazione di risorse pubbliche;
- la presenza di diverse forme di analisi e valutazione delle esperienze in corso ha permesso di fornire evidenza in merito ai settori (tipicamente trasporti, prigioni, sanità, scuole) in cui è percorribile il ricorso alla PFI rispetto ad altri settori (progetti IT e progetti di dimensioni limitate condotti da autorità locali) in cui risulti più vantaggioso l'utilizzo di altre forme di procurement.

Finalità di questa ricerca è analizzare alcune caratteristiche distintive delle partnership pubblico-privato nel Regno Unito, individuando gli elementi distintivi delle esperienze di maggiore successo, fornendo altresì evidenza delle principali problematiche correlate all'evoluzione della PFI contestualmente ad una valutazione di efficacia delle soluzioni proposte. L'approccio utilizzato si basa sull'utilizzo dei principali documenti pubblici e di alcuni rapporti di ricerca di istituzioni indipendenti relativi all'analisi dei processi di riforma della PFI; si è inoltre potuto accedere a fonti primarie nella figura di alcuni ricercatori che, all'interno dell'Institute of Public Policy Research a Londra, si occupano delle public private partnership. Le interviste hanno permesso una più accurata disamina del processo evolutivo delle PPP contribuendo ad individuare quali gli elementi più critici nella valutazione di efficacia della PFI e quali i temi più ampiamente discussi dai principali stakeholder. La parte conclusiva dell'analisi riporta l'analisi di un caso di ricorso alla PFI che ha visto coinvolto il City Council di Haringey (uno dei 33 distretti di Londra con circa 250.000 abitanti) nell'attuazione di uno schema di lavori infrastrutturali e di gestione dei servizi di supporto per otto scuole pubbliche di ordine secondario.

Tale documento fornisce, inoltre, un primo inquadramento di ordine generale alle principali forme di partnership pubblico-privato inerenti sia il livello centrale di governo, sia quello locale. Sono in tal modo introdotti, fra l'altro, i due modelli di partnership trattati nello specifico dei due casi: il sistema di regolazione delle public utilities (caso di partnership a livello centrale) e la Private Finance Initiative (caso di partnership a livello locale).

Oggetto dell'analisi include gli elementi di governance delle partnership – assumendo come riferimento e linea guida nell'analisi i principi del Libro bianco della Commissione europea – focalizzando l'attenzione sulle forme di accountability delle partnership in merito all'efficacia di utilizzo di risorse pubbliche ed al contemperamento degli interessi degli stakeholder coinvolti (fra cui la comunità locale). Tale analisi, infine, può fornire elementi utili al più ampio tema delle relazioni pubblico-privato nella ricerca di ambiti sinergici laddove il privato, pur nel perseguire la sua mission istituzionale, è in grado, contestualmente, di fornire un contributo in progetti in cui il conseguimento di un interesse più generale diviene elemento prioritario.

In tale quadro l'analisi dell'esperienza del Regno Unito – in diversi settori ad uno stadio più evoluto nel ricorso alla finanza di progetto – suggerisce tuttavia alcuni interrogativi: il ricorso a strumenti quali il Public Sector Comparator – centrato su una logica di ritorni finanziari – consente un'effettiva e sufficiente valutazione del value for money creato? La realizzazione del progetto all'interno di una comunità territoriale necessita di forme di dialogo e co-progettazione con i principali stakeholder al fine di garantirne fruibilità ed adeguatezza nel tempo? In quali condizioni il "blocco" delle risorse pubbliche in un orizzonte temporale pluridecennale è coerente con gli strumenti vigenti di programmazione pubblica e con l'evoluzione del bisogno pubblico? Quale dunque un possibile modello di governance e accountability delle partnership pubblico privato nel quadro del project financing?

Attraverso l'analisi del contesto di riferimento e del caso della "Haringey Schools Public Private Partnership" si individueranno alcuni elementi utili a rispondere agli interrogativi posti.

## 2. Il contesto delle PPP nel Regno Unito

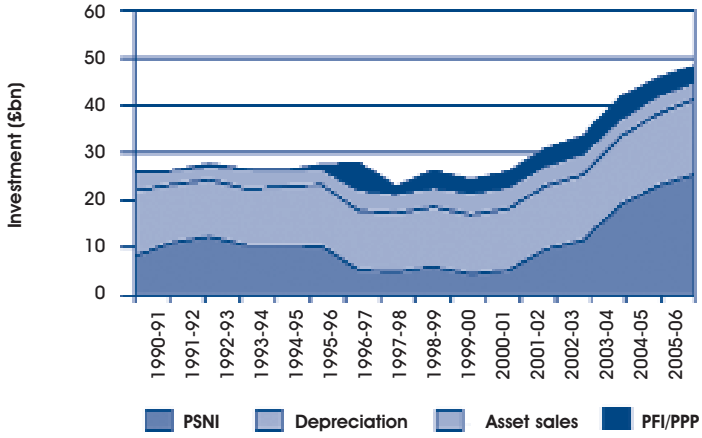
### Il declino degli investimenti nei servizi pubblici

Il ventennio che va dalla fine degli anni '60 al 1997 ha registrato una sostanziale diminuzione degli investimenti in servizi pubblici. Ciò ha comportato un innalzamento dei costi in termini di manutenzione e riparazioni delle strutture pubbliche – stimati nel 1997 come fabbisogno complessivo in circa 10 miliardi di sterline nelle scuole e nella sanità – che ha impattato sulla capacità del settore pubblico di fornire un'elevata qualità nei servizi pubblici.

In tale quadro il governo ha deciso un incremento negli investimenti in servizi pubblici che hanno in tal modo assistito ad un trend crescente nel corso degli ultimi anni (figura 1).

Figura 1

**Investimenti complessivi in servizi pubblici**




A fronte di una quota complessiva di investimenti pari a 23 miliardi di sterline nel 1997-98, la previsione per il 2005-06 si attesta su 48 miliardi di sterline con un incremento medio annuo del 7% dopo l'inflazione. Il ricorso alla PFI, in tale quadro, ha rappresentato una voce di investimenti che ha assunto un valore percentuale, rispetto alla quota complessiva di investimenti sostanzialmente stabile, attestandosi attorno all'11% su base annua (con una quota di circa 5 miliardi di sterline); preminente permane l'utilizzo di modalità tradizionali di appalto pubblico. Tale strategia di forte indirizzo verso gli investimenti si accompagna con un vasto processo di consultazione con i diversi stakeholder coinvolti (autorità locali, erogatori dei servizi, utenti finali) alla ricerca di forme condivise nella individuazione degli investimenti strategici e delle modalità più opportune di finanziamento[29].

Il ricorso a forme di partnership stabili fra soggetti pubblici e privati (PPP), attraverso un coinvolgimento di società o consorzi privati in termini di conferimento di capitale finanziario (private finance), oltreché nella costruzione e gestione di taluni servizi, è derivata inizialmente da un'esigenza di contenimento di spesa pubblica (per cui il capitale privato sostituiva il ricorso a capitale pubblico a fronte di una remunerazione futura) mentre, negli anni più recenti, assume rilevanza maggiore la qualità del servizio erogato unitamente ai tempi e costi di realizzazione di opere pubbliche.

29 Può essere utile riferirsi al caso "La pratica delle consultazioni nel livello centrale di governo – Consultazione per valutare le modalità di investimento nelle infrastrutture scolastiche pubbliche", Department of Education.

In tale contesto appare rilevante un breve accenno in merito agli elementi di debolezza che hanno caratterizzato forme tradizionali di approccio al public procurement al di fuori, pertanto, di una logica di partnership. I principali elementi di debolezza risiedono in un ritardo nei tempi e in uno sforamento nei costi. Uno studio del National Audit Office (NAO) ha riscontrato come solamente il 30% dei progetti di costruzione (realizzati al di fuori della PFI) abbia rispettato i tempi ed il 27% il budget. Nello specifico, le principali carenze sono imputabili ad una non corretta valutazione e quantificazione del costo pieno dei progetti, i piani di risk management non sono stati opportunamente implementati, e, infine, la carenza di forme di incentivazione per il personale direttivo ha impattato negativamente sulle performance conseguite.

### Evoluzione storica del concetto di partnership pubblico-privato nel Regno Unito

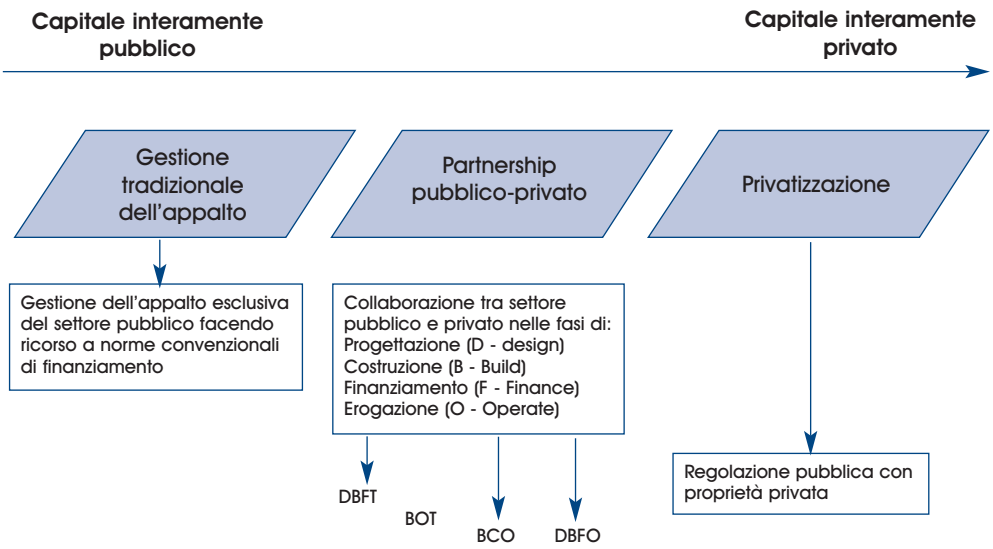
La Private Finance Initiative (PFI) si è sviluppata nel Regno Unito come risultato di iniziative del governo, conseguentemente ad un processo iniziato con interventi di privatizzazione e con offerta competitiva di appalti (competitive tendering). Il concetto di privatizzazione significa dare la proprietà e l'operatività dell'intera iniziativa al settore privato. A partire dai primi anni '80 l'introduzione di competenze e di esperienza manageriale del settore privato, unitamente a forme di disciplina finanziaria imposte dal mercato, hanno contribuito a creare forti stimoli di cambiamento in settori come le telecomunicazioni o i trasporti inducendo una cospicua presenza di privati. La definizione di un'offerta competitiva nell'assegnazione degli appalti pubblici ha rappresentato negli anni '80 un mezzo per ridurre i costi nella fornitura di servizi secondari, a sostegno dell'attività principale del servizio pubblico, come nel settore dell'educazione e dei servizi clinici, al fine di pervenire ad un'economia mista di fornitori per il settore pubblico. A quegli operatori del settore privato giudicati idonei a fornire il servizio richiesto in modo più efficiente, veniva concesso il contratto. Ne conseguì un forte coinvolgimento del settore privato in servizi come la raccolta dei rifiuti, servizi di pulizia e catering.

L'innovazione della PFI consta nell'assegnazione di contratti a fornitori del settore privato per un contratto a lungo termine che, prevedendo la costruzione di infrastrutture o la fornitura di servizi, coinvolge anche investimenti di capitale. La responsabilità per la fornitura dei servizi essenziali continua ad essere a carico del settore pubblico. In tal modo la PFI, dando priorità agli effettivi servizi erogabili e al ritorno sull'investimento (concetto espresso con la terminologia value for money) contrasta con il finanziamento competitivo che è fondamentalmente guidato dai costi.

Tutti questi approcci rientrano nello schema di partnership pubblico privato; il quadro attuale vede un forte ricorso a forme di PFI coinvolgendo sia amministrazioni centrali dello Stato che autorità locali. Lo sviluppo delle PPP indica che, in pratica, oggi a disposizione delle amministrazioni pubbliche si collocano una varietà di opzioni di finanziamento, da quello più convenzionale, a forme di completa privatizzazione.

**Figura 2**

**Schema logico di interpretazione delle partnership pubblico-privato nella gestione degli appalti**




La PFI è stata creata nel Regno Unito nel 1992 (le prime forme formalizzate di PPP risalgono al 1987) in seguito all'abolizione nel 1989 delle regole che precedentemente avevano severamente ristretto il ricorso del capitale privato per il sovvenzionamento di attività pubbliche. L'obiettivo consisteva principalmente nel promuovere forme innovative di partnership pubblico-privato in modo correlato alla ripartizione degli investimenti nei settori della sanità e delle amministrazioni pubbliche locali. Tuttavia a metà degli anni '90 questo programma venne ostacolato da una mancanza di coordinamento e da un insufficiente sistema di individuazione delle priorità di investimento, dal momento che molti progetti furono approvati in assenza di una sostenibilità finanziaria sufficiente.

### Il quadro di riforma della pubblica amministrazione

L'evoluzione della PFI si inserisce indubbiamente in un più ampio quadro di riforma che ha caratterizzato il Regno Unito negli ultimi venti anni mirante a perseguire standard di eccellenza nell'erogazione dei servizi pubblici. Più recentemente nel documento "Reforming our Public Services" si individuano alcuni principi orientati alla promozione di una maggiore efficacia nell'erogazione di servizi pubblici. Tali principi sono:

- la definizione di standard nazionali, lavorando assieme ad ospedali, scuole, forze di polizia e governo locale nel definire obiettivi rigorosi; ricorrendo poi a modalità indipendenti di valutazione delle performance in modo da fornire visibilità all'utenza, in ottica comparata, dell'efficienza dei servizi erogati;
- la devoluzione, laddove il governo centrale delega agli operatori più vicini all'utenza la libertà di erogazione del servizio;
- la flessibilità, che significa rimuovere ostacoli artificiali di tipo burocratico che limitano il personale dall'erogare efficacemente il servizio;
- la possibilità di scelta, riconoscendo una più ampia capacità selettiva all'utenza finale.

### Le tipologie di partnership pubblico-privato nel Regno Unito

Nel documento di indirizzo del governo britannico (Public Private Partnership – The Government approach) si forniscono le linee guida di attuazione delle partnership fra enti pubblici ed aziende private. Per partnership pubblico-privato si intende una modalità di collaborazione tra istituzioni pubbliche (a livello centrale o locale) e aziende private caratterizzata da una prospettiva di lungo periodo nella logica di un mutuo vantaggio. La definizione di PPP individua alcune principali tipologie di partnership che includono:

- l'acquisto della proprietà di aziende del settore privato in enti statali, utilizzando l'intera gamma di strutture possibili (dall'investimento di capitale alla definizione di partnership a carattere strategico) attraverso l'acquisizione di una quota maggioritaria o minoritaria della proprietà; in tale quadro si inseriscono ad esempio le partecipazioni societarie;
- la Private Finance Initiative[30] (PFI) e altri accordi in cui il settore pubblico contratta di acquistare servizi di qualità a lungo termine così da avvantaggiarsi di competenze manageriali provenienti dal settore privato incentivato

30 La PFI rappresenta, nel quadro del procurement, solo uno di dei tre approcci raccomandati dal Ministero del Tesoro e dall'Office of Government Commerce. Gli altri due approcci sono:
- *Prime Contracting,* laddove un soggetto agisce come l'unico organo di responsabilità tra il settore pubblico e la catena di fornitura, raggruppando tutte le controparti necessarie ai fini di soddisfare i requisiti del settore pubblico;

dall'utilizzo di capitale di rischio privato. Ciò include la possibilità da parte dell'istituzione pubblica di fornire concessioni o contratti di gestione in cui un partner del settore privato si assume la responsabilità di fornire un servizio pubblico includendo la manutenzione, il potenziamento o la costruzione delle necessarie infrastrutture;

- la vendita di beni/servizi governativi a mercati più ampi (wider market initiative) e altri accordi societari in cui l'esperienza e i capitali finanziari del settore privato sono utilizzati per sfruttare il potenziale commerciale dei capitali pubblici (ad esempio, il Ministero della Difesa ha reso disponibili sul mercato, attraverso il ricorso ad una partnership, un insieme di servizi correlati all'utilizzo di tecnologie per la sicurezza dei dati aziendali);
- il sistema di regolazione delle public utilities: l'evoluzione dei sistemi pubblici da una concezione di Stato dei servizi a quella di Stato regolatore ha comportato, tra l'altro, la creazione di realtà amministrative (administrative body) aventi la funzione di definire le regole e le linee guida che disciplinino le realtà competitive caratteristiche dei mercati regolamentati o quasi mercati. In particolar modo, la gestione dei servizi di pubblica utilità (public utilities) ha rappresentato, a partire dagli anni '80, soprattutto nel mondo anglosassone, la realtà nella quale sono avvenute le prime sperimentazioni di competizione guidata o di mercato regolamentato da una authority pubblica;
- joint-ventures per la gestione di attività di back-office laddove una società privata fornisce alcune tipologie di servizi (es. gestione del call center attraverso un numero unificato per l'utenza, servizi amministrativi e di gestione delle paghe), sulla base di un accordo stabile, ad un amministrazione locale. Ad esempio British Telecom ha costituito una joint-venture con il City Council di Liverpool nella gestione centralizzata di un call center informativo sui servizi pubblici.
- partnership pubblico-privato per lo sviluppo di interventi nell'ambito della responsabilità sociale di impresa. Il settore pubblico tipicamente funge da momento di individuazione di priorità sociali; le imprese, interessate a definire una strategia sociale e ad integrare pratiche sociali ed ambientali nel proprio business, possono in tal modo agire in coerenza ed in cooperazione con attori pubblici territoriali.

---

- *Design and Build,* laddove un unico fornitore è responsabile per le fasi di progettazione e di costruzione di un'infrastruttura sulla base delle specifiche tecniche richieste dal settore pubblico.
  Elemento centrale nella scelta di ricorrere alla PFI, come viene ribadito in più riprese dal Ministero del Tesoro, è la valutazione delle diverse possibilità di procurement e la conseguente individuazione di un approccio specifico sulla base di evidenza fornita secondo i criteri del value for money e della qualità del servizio reso.

### Le partnership pubblico-privato nel Regno Unito: alcuni dati di riferimento e analisi per settore nel quadro della PFI

Dall'inizio dell'istituzione delle PPP nel Regno Unito avvenuta nel 1987, sino a luglio del 2003 sono stati rilevati 563 casi per un totale complessivo di 35 milioni di sterline circa (corrispondente all'incirca a 51 miliardi di euro) di investimenti. L'evoluzione storica dei progetti vede la quasi totalità degli stessi avviati successivamente al 1997, con una media negli ultimi 5 anni di 80 progetti circa per anno.

**Figura 3**

**Scomposizione dei progetti di PPP per dipartimento del governo britannico**

| Dipartimento governativo | Numero di progetti | Valore (m£) |
|---|---|---|
| HM Customs & Excise | 1 | 14,27 |
| Constitutional Affairs | 11 | 262,9 |
| Culture, Media & Sport | 5 | 59,84 |
| Environment, Food & Rural Affairs | 11 | 346,3 |
| Transport | 37 | 20.496,25 |
| Education & Skills | 96 | 1.979,18 |
| Health | 117 | 3.161,76 |
| Trade & Industry | 8 | 179,5 |
| Work & Pensions | 7 | 930,39 |
| Foreign & Commonwealth Office | 2 | 91 |
| GCHQ | 1 | 330 |
| HM Treasury | 1 | 118 |
| Home Office | 35 | 1.062,5 |
| Inland Revenue | 8 | 390,8 |
| Defence | 46 | 2.492,47 |
| Northern Ireland | 29 | 415,5 |
| Office of the Deputy Prime Minister | 42 | 549,35 |
| Office of Government Commerce | 1 | 10 |
| Public Records Office | 1 | - |
| Scotland | 78 | 2.136,4 |
| Wales | 26 | 502 |
| **Total** | **563** | **35.528,41** |

A fronte di un numero significativo di progetti si possono avanzare alcune conclusioni in merito all'efficacia di ricorso a schemi PFI nei diversi settori di intervento.

- I settori caratterizzati da una maggiore efficacia – misurata in termini di risparmio medio valutato a parità di servizio reso – sono il settore dei trasporti e quello delle prigioni che si attestano su un valore medio di risparmio della PFI rispetto ad altre forme di procurement del 10% circa (IPPR Building Better Partnerships); motivazioni addotte includono il forte livello di applicabilità della PFI nel settore dei trasporti – in grado di trasferire ampi rischi al settore privato – mentre nelle prigioni appare prioritario il notevole incremento in efficienza (ad esempio nei servizi di supporto).
- Nella sanità e nella scuola il valore medio di risparmio si attesta attorno al 2-3% probabilmente a fronte di una non ancora sufficiente capacità di definizione degli output di servizio richiesti (contracting on outputs) e della carenza di professionalità in alcune amministrazioni a livello locale.
- Il settore dell'IT (a causa delle forti e continue innovazioni tecnologiche che limitano la capacità di definire contratti a lungo periodo) e dei progetti di dimensioni limitate (tendenzialmente al di sotto di un valore di 20 milioni di sterline) non configurano un ottimale ricorso alla private finance. Per quanto concerne contratti di importo limitato, pur emergendo i vantaggi generali riconducibili alla PFI, si registrano costi relativi alle diverse fasi istruttorie, che essendo in buona parte fissi, impattano considerevolmente sulla redditività finale sia per il soggetto pubblico che privato.

## 3. Elementi caratterizzanti le PPP a livello locale

La realizzazione di progetti all'interno della Private Finance Iniziative è caratterizzata da un triplice ruolo del settore pubblico[31] cui va aggiunta la creazione di alcuni organismi, quali partnership pubblico-privato di supporto alle diverse istituzioni pubbliche. Dal lato prettamente pubblico gli attori che, a diverso titolo, assumono un ruolo nella PFI sono:

- il *Ministero del Tesoro*, individua le linee di indirizzo tecnico e politico oltre ad assumere una funzione di valutazione tecnica delle proposte progettuali (Outline Business Case) svolta dal Project Review Group (organismo interdipartimentale);
- i singoli *Dipartimenti governativi,* che possono assumere un duplice ruolo: partner pubblici promotori di progetti in PFI nei rispettivi ambiti di compe-

31 Non vengono qui inclusi gli organi di controllo pubblici.

tenza e co-finanziatori di progetti in PFI relativamente ad investimenti infrastrutturali gestiti operativamente da un'autorità pubblica locale;
- le *Autorità pubbliche locali* che in parte con finanziamenti propri e, in parte governativi (*PFI credits*), possono proporre progetti PFI assumendo direttamente il ruolo di partner del progetto.

A fianco del coinvolgimento diretto di diversi livelli istituzionali sono stati creati due organismi con funzioni di supporto e di consulenza al settore pubblico:
- Partnership UK, in un ruolo prevalentemente diretto ai dipartimenti governativi nella definizione degli schemi attuativi della PFI;
- The Public Private Partnership Programme (4 PS), con una funzione direttamente rivolta alle autorità locali ai fini di promuovere standard procedurali, linee guida e case studies volti a sostenere la capacità dei singoli enti di acquisire competenze nella gestione di una partnership, aumentando in tal modo il potere contrattuale e negoziale.

In questo quadro significativo è il coinvolgimento delle autorità locali in progetti nell'ambito della PFI. A luglio 2003, i progetti complessivi erano all'incirca 120 con una più forte componente nel settore della formazione seguito dalla realizzazione di impianti di rigenerazione e di edilizia residenziale. Tali progetti coinvolgono direttamente le autorità cui, per i diversi ambiti di intervento, l'intervento dei singoli dipartimenti governativi funge da co-finanziamento.

Come evidenziato nel capitolo precedente, il coinvolgimento delle autorità locali rappresenta, in alcuni casi, un elemento di criticità non tanto in merito all'efficacia dei progetti quanto alla gestione dei costi correlati. In tale direzione il Ministero del Tesoro, a seguito di una ricerca su un campione di enti, ha individuato nella soglia di 20 milioni di sterline il limite di convenienza nell'attuazione di progetti PFI. Al di sotto di tale soglia, difatti, i costi ed i tempi correlati alle attività preliminari, l'approvazione e realizzazione del progetto (procurement costs and times) non sono proporzionali alla dimensione del progetto, ma sono assimilabili a progetti di maggiori dimensioni impattando sulla redditività. Tali considerazioni, che valgono sia per il settore pubblico che per la controparte privata, riguardano i costi relativi alle consulenze tecniche e legali, alla due diligence del progetto, ai costi correlati al ricorso di capitale privato. Inoltre le competenze acquisibili nell'ambito di più progetti di dimensioni relativamente significative rappresentano un asset rilevante se paragonato alla carenza di tali competenze a seguito di progetti più piccoli e condotti su base individuale.

## 4. Il modello PFI nelle PPP locali

### Caratteristiche principali del modello PFI



Invece del ricorso al capitale da parte del settore pubblico, che ne sostiene interamente il finanziamento, l'effetto di una classica struttura di PPP consta nella creazione di un'attività finanziata e gestita dal settore privato. Lo scopo è quello di coinvolgere il privato nel fornire investimenti e risorse per poi erogare un servizio ai clienti del settore pubblico (cittadini), in cambio di un pagamento commisurato ai livelli del servizio effettivamente offerto.

Sulla base di queste premesse le caratteristiche fondamentali di una PPP includono:

- l'acquisizione di specifici outputs o risultati di un servizio. Il settore privato deve determinare i fattori produttivi necessari, incluse le infrastrutture e la manodopera per raggiungere quello specifico risultato (in termini di creazione di un'infrastruttura, di erogazione di un servizio, ecc.);
- l'allocazione dei rischi progettuali al soggetto (pubblico o privato) maggiormente in grado di gestirli; i rischi correlati all'analisi ed interpretazione del fabbisogno pubblico, della garanzia di erogazione del servizio pubblico sono in capo al soggetto pubblico; i rischi di progettazione, costruzione, erogazione del servizio a determinati livelli qualitativi sono invece trasferiti al soggetto privato. In sintesi, i rischi connessi all'investimento sono perlopiù imputati al privato cui in modo correlato compete una remunerazione del capitale investito;
- la creazione di un processo che offra il servizio richiesto a determinati standard qualitativi durante tutta la durata contrattuale del progetto che, tipicamente, si estende su un orizzonte temporale tale da permettere al consorzio privato la remunerazione nel tempo del capitale investito;
- la considerazione preventiva degli interessi del fruitore, del fornitore del servizio e dei maggiori finanziatori pubblici. È nell'interesse dei finanziatori pubblici, e condizione di sopravvivenza della partnership, che il servizio venga prestato al livello concordato;
- l'instaurarsi di un rapporto tra l'attore pubblico e privato, che sia basato sulla partnership, nella logica di un mutuo e dinamico contemperamento di legittimi interessi, piuttosto che su un dovuto confronto basato su interessi in parte e nel breve periodo potenzialmente in contrasto;
- la capacità di fornire un'appropriata preparazione, motivazione e ricompensa al personale allo scopo di assicurare che i servizi siano offerti ad un alto livello di qualità.

### I principi attuativi del modello PFI

Le PPP permettono al partner pubblico e privato di focalizzarsi su quelle attività che meglio si adattano alle rispettive abilità e competenze distintive. Per il settore pubblico la prerogativa principale consiste nel fornire servizi compatibili con priorità di politiche a lungo termine, mentre per il settore privato la finalità preminente risiede nel fornire beni e servizi al costo più efficiente ottenibile.

La natura del processo alla base delle partnership pubblico-privato può contribuire a incrementare i livelli di efficacia nella gestione degli appalti nel settore pubblico nei modi seguenti:

- *efficienza nella gestione dell'appalto* che si riflette nel rispetto del budget in termini di tempi e di costi che sono frequentemente superati nei contratti convenzionali. La natura del contratto stipulato in sede di costituzione delle PPP indica che il settore pubblico non deve erogare pagamenti sino a che l'azienda privata non abbia raggiunto il risultato condiviso (generalmente nei termini di consegna e operatività di una infrastruttura o di creazione delle condizioni di operatività di un dato servizio). Ogni eventuale eccedenza di costo e di tempo deve essere sostenuta dal settore privato;
- *miglioramento dell'accountability* attraverso un'appropriata considerazione dei passivi a lungo termine che possono insorgere evitando decisioni basate su una politica a breve termine, prese univocamente su valutazioni di liquidità corrente;
- *valutazione e gestione dei rischi* tramite la corretta considerazione, nel contratto di stipula della partnership, di un'analisi completa dei rischi e dei costi correlati. I funzionari pubblici non sono formati, né valutati né ricompensati per far fronte ai rischi che potrebbero insorgere.

### Il funzionamento del modello di PFI al livello locale di governo

Un elemento caratterizzante la PFI rispetto a forme tradizionali di gestione degli appalti risiede principalmente in una diversa attribuzione e gestione dei rischi del progetto (figura 4). Al settore pubblico permangono, generalmente, i rischi di previsione della domanda di un dato servizio ed i rischi correlati ad una non corretta valutazione delle specifiche tecniche di progetto; rimane inoltre a capo dell'istituzione pubblica la garanzia ultima di erogazione del servizio pubblico in caso di impossibilità del partner privato di provvedervi. Al settore privato sono demandati, in linea di principio, i rischi che è maggiormente in grado di gestire ed a cui è correlata l'opportunità di perseguire un profitto soddisfacente; tali rischi consistono nella gestione, progettazione, costruzione e manutenzione relativa al progetto.

Alla base di uno schema PFI vi è un contratto di concessione attraverso il quale il settore pubblico definisce gli output di un servizio pubblico, conseguente ad un intervento di progettazione/realizzazione in infrastrutture pubbliche. Assume importanza prioritaria la definizione delle specifiche associate al servizio pubblico; esse non dovranno essere formulate in termini di input di progettazione e costruzione di una data infrastruttura, ma come output in grado di descrivere il servizio richiesto (ad esempio specificando il numero di letti per i pazienti di un ospedale).

Questo approccio deve garantire al settore pubblico l'erogazione di un servizio a determinati standard qualitativi predefiniti lasciando all'imprenditorialità del partner privato le modalità più idonee alla progettazione e costruzione delle infrastrutture. Il meccanismo di pagamento risulta correlato al livello di raggiungimento degli output individuati ed alle perfomance di erogazione del servizio nel tempo.

In sede di definizione del contratto viene concordata una quota unitaria di pagamento (unitary charge payment) generalmente conferita su base mensile alla società di progetto; tale quota prevede la disponibilità di accesso delle infrastrutture unitamente ai servizi di supporto correlati. La carenza nella performance di erogazione dei servizi o l'indisponibilità delle infrastrutture comportano l'applicazione di deduzioni.

**Figura 4**

**Suddivisione dei rischi nella Private Finance Initiative tra soggetti pubblici e privati**

**Rischi in capo al settore pubblico:**

- previsione dell'effettiva domanda di un servizio pubblico
- verifica della possibilità di modificare le specifiche del progetto in un orizzonte temporale futuro
- definizione del grado di adeguatezza degli standard di erogazione del servizio definiti dal settore pubblico in sede contrattuale
- rischio di inflazione, cui è commisurata la quota unitaria di pagamento

**Rischi in capo al settore privato:**

- soddisfacimento degli standard di erogazione del servizio, come contrattualmente definiti
- sforamento dei costi/tempi del progetto
- costi associati al mantenimento in condizioni di esercizio delle infrastrutture per l'intero periodo del contratto
- rischio di mercato (tipicamente nei casi di costruzione di autostrade/strade), in termini di previsione della domanda

A partire dal modello di riferimento di joint-venture viene definita la costituzione di un consorzio (figura 5) la cui proprietà è detenuta dagli investitori[32]. Gli investitori possono o essere solo erogatori di capitale di rischio o, anche, assumere un ruolo diretto nelle fasi operative del progetto (costruzione o gestione dei servizi). Il consorzio (consortium company) è responsabile del finanziamento del progetto, da cui la necessità di reperire i fondi necessari. All'interno del consorzio avviene un'ulteriore suddivisione dei rischi di progetto:

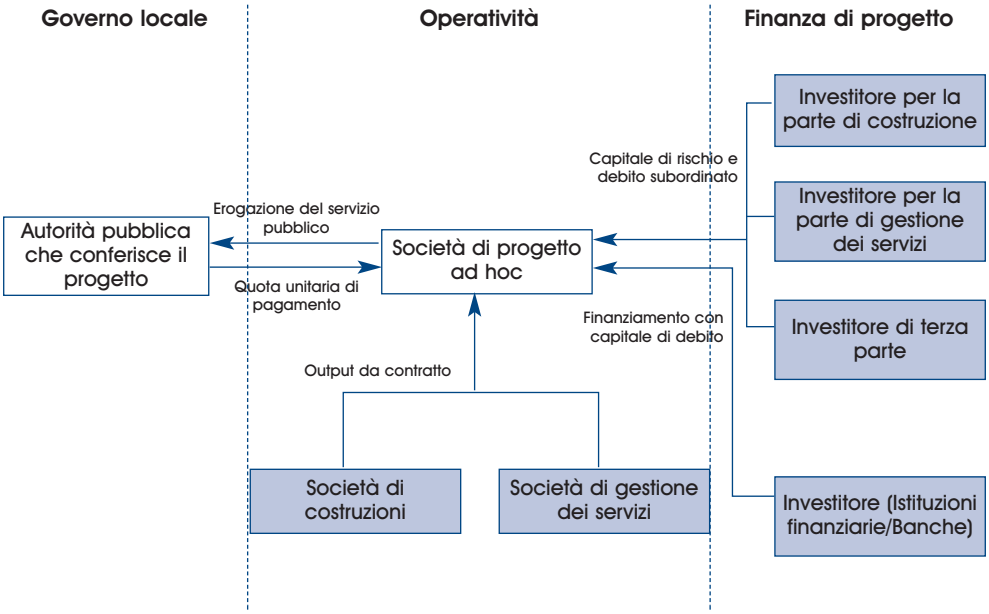
- la società di costruzioni (construction contractor), attraverso un contratto col consorzio assume i rischi di progettazione, costruzione e di completamento del progetto;
- la società di gestione dei servizi (service provider) attraverso un contratto col consorzio assume i rischi correlati all'erogazione di un servizio nei tempi e costi stabiliti;
- le società di assicurazione forniscono protezione per i rischi di danni o esigenze di interrompere l'attività;
- il consorzio, i suoi finanziatori e investitori ritengono pertanto alcuni rischi residuali tra cui i rischi di credito associati alla performance dei subcontractors.

I benefici del consorzio risiedono pertanto nella possibilità di includere diversi attori all'interno dello schema allocando i rischi sulla base della capacità di ciascuno di gestirli. Inoltre consente il coinvolgimento di finanziatori di parte terza per cui è interesse preminente la valutazione della solidità contrattuale e della capacità di portare a termine il progetto, condizioni che garantiscono un ritorno nel tempo sul capitale investito. Diverse sono le opzioni specifiche su cui può essere costruito un contratto e costituito un consorzio. Tra queste sono presenti condizioni che permettono alle parti, pubblica e privata, di terminare il contratto e di inserire modifiche nel contratto durante lo sviluppo del progetto. A tal proposito per modifiche superiori alle 100.000 sterline viene generalmente richiesta una gara di assegnazione dell'appalto, che potrebbe pertanto non essere gestito dal consorzio.

32 Prima dell'avvio della PFI i finanziamenti venivano erogati separatamente al general contractor, ai gestori, ai fornitori, alle assicurazioni, agli enti locali coinvolti. Ora tali finanziamenti vengono erogati alla società di progetto (consorzio) che si viene a costituire.

Figura 5

**Il modello di riferimento di joint-venture per la costituzione di un consorzio**




## 5. La governance delle PPP

Il Libro Bianco sulla governance europea individua cinque principi guida nel perseguimento di un modello pienamente democratico di società nel rispetto della legalità all'interno dei singoli Stati. Tali principi, applicabili a tutti i livelli di governo (globale, europeo, nazionale, regionale e locale) introducono delle indicazioni sull'attuazione di un modello di istituzioni democratiche e responsabili nei confronti di tutti i portatori di interessi istituzionali e non. Al fine di analizzare la governance delle PPP verranno utilizzati i cinque principi del Libro Bianco; il livello locale di governo, nel recepire tali principi, è infatti chiamato a garantire accessibilità di informazioni alla comunità (principio di apertura), a sostenere il coinvolgimento dei portatori di interesse nel definire le politiche pubbliche locali (principio di partecipazione) e a definirne la struttura di responsabilità nel loro esercizio a partire dai soggetti effettivamente coinvolti (principio di responsabilità), ad assicurare il raggiungimento di risultati adeguati agli obiettivi (principio di efficacia), a verificare l'adeguatezza delle politiche locali rispetto alle politiche adottate in seno ad altri livelli di governo (principio di coerenza).

Sempre all'interno dell'analisi della governance delle partnership si colloca l'esigenza, avvertita prevalentemente in seno alle amministrazioni locali, di consolidare le competenze in materia di procurement creando le condizioni per poter individuare professionalità specifiche associate a definiti profili di carriera. Ciò potrebbe contribuire a rispondere ai ritardi ed ai costi associati alle fasi iniziali della costituzione della partnership[33]. Migliori competenze all'interno del settore pubblico comporterebbero anche un vantaggio per il settore privato, in grado di beneficiare della maggiore professionalità in termini di rapidità e semplificazione delle procedure di gara. In tale quadro, nell'ambito delle partnership locali, 4Ps ha individuato un processo più snello di aggiudicazione delle gare. Terminato tale processo rimane in capo al Project Review Group – organismo inter-dipartimentale diretto dal Ministero del Tesoro – valutare la partnership in termini di capacità di governance e di realizzabilità del progetto[34]. Elementi in grado di influenzare la governance della partnership risiedono anche nella capacità di creare un mercato sostenibile del project financing riducendo i costi di transizione, rispondendo in tal modo a specifiche esigenze del settore privato.

### Apertura

I governi locali devono operare in modo più aperto, adoperandosi attivamente per spiegare, con un linguaggio accessibile e comprensibile alla comunità di riferimento le finalità ed i vantaggi correlati alla PFI e in base a quali criteri vengono assunte le decisioni di ricorrere al capitale privato e ad individuare un partner di progetto.

Il ricorso alla PFI rappresenta solo una delle possibili opzioni con cui il settore pubblico può investire in opere infrastrutturali; gli altri due approcci sono il Prime Contracting e il Design and Build che prevedono un coinvolgimento più limitato dei soggetti privati. È importante che tutte le tre opzioni vengano vagliate e che le autorità coinvolte possano essere poste nelle condizioni di scegliere. Alcuni elementi di criticità della PFI risiedono infatti in un atteggiamento poco trasparente sui criteri di scelta; nel campo delle strutture ospedaliere, ad esem-

33 Nella direzione di sostenere la fattibilità dei progetti e creare condizioni di governance della partnership più efficaci, il governo sta valutando di mantenere una varietà di canali di investimento paralleli alla PFI, creare dei fondi strutturali, specialmente per i progetti di minori dimensioni, e costituire un fondo di garanzia del credito come ulteriore risorsa di finanziamento.

34 I criteri di tale valutazione sono: a) fattibilità economico-finanziaria; b) specificazione degli output; c) qualità del progetto; d) allocazione dei rischi; e) condizioni e termini del contratto; f) garanzie bancarie; g) value for money (risultante dall'utilizzo del Public Sector Comparator); h) tempistica; i) team di progetto; l) affidabilità degli advisors; m) grado di coinvolgimento nel progetto di sponsor/utenza.

pio, negli ultimi anni 64 su 68 ospedali sono stati costruiti facendo ricorso alla PFI; ciò è interpretabile come una possibile forzatura non direttamente conseguente alla ricerca di massimizzazione del value for money, quanto come un metodo per incentivare il ricorso ad ingenti capitali privati mantenendo, almeno per un periodo iniziale, l'investimento al di fuori della spesa pubblica (ad esempio nel caso in cui l'autorità pubblica cominci ad erogare la quota unitaria di pagamento a partire dalla fine dei lavori infrastrutturali). Tale comportamento porta a fornire, in taluni casi, un'informazione poco trasparente verso il cittadino/elettore cui vengono presentati, in una fase iniziale, gli investimenti in infrastrutture pubbliche a fronte di uno stato immutato della finanza pubblica locale.

Un ulteriore elemento critico si è riscontrato in un elevato grado di segretezza all'interno delle decisioni sul procurement process in assenza di forme di consultazione con le parti interessate (sindacati, organizzazioni di cittadini, associazioni ambientaliste). In tali direzioni il governo inglese ha recentemente adottato una politica di trasparenza, sia per quanto concerne le esperienze di PFI sia in merito al processo decisionale. Ciò dovrebbe conseguire gli obiettivi di accountability verso gli stakeholder e di capacità di apprendimento dalle esperienze precedenti. Per quanto riguarda informazioni di carattere generale sulla PFI, il governo pubblica su base annuale un rapporto che include:

- la lista delle operazioni di private finance effettuate nell'anno precedente;
- una proiezione sulle operazioni in fase di avvio con il relativo stato di avanzamento;
- un elenco di progetti conclusi con l'analisi delle performance (value for money) raggiunte;
- una valutazione sul grado di progresso sulla standardizzazione dei contratti.

Inoltre il Ministero del Tesoro sta studiando la possibilità di fornire informazioni sui progetti PFI in modo organico e su base periodica con riferimento:

- alla performance operativa;
- al quadro evolutivo sul costo di finanziamento della PFI;
- al ritorno sul capitale investito ottenuto dal settore privato.

### Partecipazione

I governi locali devono garantire la partecipazione dei cittadini e di altri portatori di interesse nella individuazione delle priorità negli investimenti pubblici nonché nelle metodologie più idonee di finanziamento (se e in che misura ricorrere a capitali privati sotto la PFI). Un effettivo e attivo processo di partecipazione contribuirà a garantire la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche pubbliche locali.

L'inclusione dei diversi portatori di interesse in un progetto PFI risiede sia nella possibilità di intervenire ed influenzare il processo di approvvigionamento, sia nelle fasi di valutazione dei risultati conseguiti. In tali direzioni il National Audit Office ha individuato degli elementi di carenza nell'attuale gestione di progetti di investimento nello schema PFI pur a fronte di diverse iniziative promosse dalle autorità pubbliche locali coinvolte (costituzione di PFI forum con i principali stakeholder o di staff forum col personale operativo di progetto). In risposta alle osservazioni del National Audit Office, il Ministero del Tesoro ha redatto delle linee guida sull'analisi della performance dei progetti attraverso un processo di valutazione partecipata e di benchmarking in cui si è impegnato ad attivare un processo che includa:

- la costituzione di una struttura di valutazione della performance e di gestione dei benefit;
- l'individuazione di uno schema di benchmarking;
- l'avvio di un processo di inclusione e di consultazione dei principali portatori di interesse nelle fasi di scelta, progettazione e valutazione dei progetti.

### Responsabilità

I ruoli all'interno delle partnership pubblico-privato vanno definiti con chiarezza. Ogni attore della partnership deve conoscere con esattezza qual è il suo ruolo e deve assumerne la responsabilità anche in correlazione ai rischi assunti. È inoltre importante considerare la responsabilità sociale d'impresa e le ricadute in termini di creazione/distruzione di valore sociale, economico ed ambientale.

Il tema della responsabilità all'interno delle public private partnerships è centrale. Sia in termini di suddivisione dei ruoli nella partnership sia come capacità di rispondere agli interessi ed alle aspettative degli stakeholder (tema della responsabilità sociale d'impresa).

Un primo livello di responsabilità risiede in capo al settore pubblico che deve garantire la rispondenza di investimenti infrastrutturali pluriennali all'interesse generale della comunità amministrata. In tale quadro il ricorso alla PFI dovrebbe emergere da una capacità di pianificazione strategica dell'ente locale che all'interno dei propri progetti strategici di sviluppo (nel contesto italiano riferibili, ad esempio, al piano pluriennale delle opere pubbliche) individua, a partire da una ricognizione e valutazione delle esigenze territoriali, le priorità degli investimenti. Nel contesto del Regno Unito tale non è sempre apparso essere il quadro di riferimento, a fronte di diversi progetti PFI nati a partire dall'opportunità di ottenere finanziamenti – in un contesto di forte incentivazione governativa – piuttosto che

in un quadro programmatico condiviso. È, pertanto, responsabilità del settore pubblico (sia a livello centrale che locale) inserire gli interventi di project financing in una più ampia strategia di sviluppo territoriale e infrastrutturale.

Una volta approvato il progetto, emerge la necessità di un'effettiva suddivisione dei rischi reali come precedentemente definiti. Se durante il progetto, per tutta la durata del contratto, le responsabilità del progetto sono contrattualmente ripartite, al termine della fase di gestione torna in capo al settore pubblico la responsabilità dell'intera infrastruttura. Tale fase di transizione è sicuramente, in ottica prospettica, uno dei passaggi più critici nello schema PFI.

Il tema della responsabilità sociale di impresa è in buona parte assente come elemento di discussione e di negoziazione nelle partnership. Eccezione è rappresentata dalle strategie adottate nei confronti dei dipendenti che – nel quadro di uno schema PFI – vengono trasferiti dal settore pubblico al settore privato ponendo il problema delle modifiche nel trattamento contrattuale. In particolar modo i sindacati si sono fortemente attivati al fine di garantire, nel passaggio di personale, condizioni di sostanziale equità. Nei documenti ufficiali del governo inglese[35] viene significativamente sottolineato come le condizioni dei lavoratori non siano elemento strumentale, in un progetto PFI, ai fini del perseguimento del value for money. A tal fine gli interventi adottati nel corso degli ultimi anni sono riconducibili:

- ad una politica di apertura nei confronti dei dipendenti (staff) fornendo trasparenza sui diritti dei lavoratori e coinvolgendo le loro associazioni di rappresentanza nei processi di trasferimento del personale;
- alla protezione delle condizioni (terms and conditions) di lavoro sia per coloro che sono trasferiti sia per quei dipendenti che vengono assunti con l'avvio del progetto;
- alla salvaguardia delle condizioni relative al trattamento pensionistico garantendo agli ex-impiegati pubblici condizioni sostanzialmente analoghe;
- al mantenimento di un certo livello di flessibilità nella capacità di fornire servizi pubblici al fine di assicurare efficienza gestionale e incentivare i processi di innovazione.

### Efficacia

Le politiche dei governi locali nelle decisioni di ricorso alla PFI devono essere quanto più possibile efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base al value for money e al miglioramento della qualità dei servizi pub-

35 Ad esempio nel documento redatto dal Ministero del Tesoro nel 2003 – PFI Meeting the Investment Challenge.

blici. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate coinvolgendo i livelli di governo più opportuni e qualificati.



Il tema dell'efficacia è di forte pertinenza, essendo il criterio alla base del ricorso a capitali privati nell'erogazione di servizi pubblici. Tre le principali componenti su cui valutare l'efficacia di un progetto di investimento in partnership publico-privato:

1) il value for money, ovvero la capacità di generare valore misurabile in termini economici nel lungo periodo
2) la qualità del servizio pubblico cui l'efficienza e la propensione all'innovazione del settore privato possono fornire forte impulso
3) una migliore capacità di gestione dei rischi allocandoli al partner pubblico o privato più in grado di assumerne responsabilità.

Oltre a ribadire l'esigenza di considerare il value for money associato alle diverse opzioni di procurement, e non esclusivamente a partire dalla PFI, si pone poi un problema di misurazione. La logica alla base del value for money è di fornire evidenza del valore aggiunto prodotto con l'utilizzo di capitale privato, se comparato a forme tradizionali di procurement fondate sul ricorso a finanziamenti interamente pubblici. Il metodo comunemente utilizzato fa ricorso al Public Sector Comparator, al fine di misurare il value for money creato. Tuttavia tale metodologia usata in sede di presentazione della proposta progettuale è considerata debole da diversi punti di vista principalmente riconducibili alla sua inadeguatezza a valutare elementi progettuali di natura non finanziaria e nel non considerare i costi di presentazione del progetto (relativamente ingenti in progetti di dimensioni ridotte). Il processo di riforma del PSC è in atto e prevede una più rigorosa metodologia di valutazione degli elementi di impatto economico ed extra-economico (ad esempio di natura sociale, ambientale, di sviluppo di competenze) e prevede più fasi di valutazione del progetto[36]. Altro problema posto dal National Audit Office risiede nella necessità di misurare il value for money a diversi stadi nell'avanzamento del progetto in modo da verificarne l'effettivo perseguimento nel tempo.

L'evidenza dell'efficacia della PFI è riscontrabile in una migliore capacità di

36 Coerentemente col quadro di riforma del PSC si inserisce l'esigenza di una più accurata valutazione di programmi di investimento dei singoli departments. Tra gli elementi da tenere in considerazione sono da rilevare: equità pubblica, efficienza, accountability, flessibilità di portare modifiche nel corso di esplicazione del contratto, riferimento a precedenti esperienze, l'impatto su potenziali portatori di interesse (gruppi socio-economici), valutazione dei benefici e dei costi in relazione alle condizioni di lavoro dei dipendenti.

allocazione e di gestione dei rischi di progetto che si traduce nel rispetto dei tempi e del budget di realizzazione dei progetti. Per quanto concerne la qualità del servizio reso i principali miglioramenti sono ravvisabili nei settori dei trasporti e nelle prigioni, mentre gli investimenti in infrastrutture sanitarie e nel settore della formazione fanno segnalare valori inferiori seppur positivi. Gli elementi nodali di valutazione della PFI condotta dal governo e dal National Audit Office segnalano che l'89% dei progetti PFI sono stati consegnati nei tempi previsti, il budget è stato rispettato in tutti i casi e non sono state modificate nel tempo le quote unitarie di pagamento da parte del settore pubblico (a eccezione dei casi in cui modifiche sono state esplicitamente formalizzate), vi è una generale soddisfazione dei public sector managers. Elemento che permane critico si riscontra nel procurement time (tempo necessario per l'aggiudicazione dell'appalto) che rimane generalmente elevato a causa delle procedure necessarie all'adempimento degli obblighi tecnico-normativi.

L'efficacia è anche valutabile in termini di attuazione di logiche di partnership. In quest'ottica si segnala la rilevazione di una carenza nel livello di competenze a livello locale nel gestire un processo di procurement; mentre nella gestione della partnership si riscontrano – soprattutto se confrontate con iniziative governative precedenti quali il compulsory competitive tendering – forme reali di apprendimento reciproco tra gli attori pubblici (in termini di acquisizione di managerialità) e privati (nell'analisi e fornitura di pubblici servizi). Infine, il ricorso al contracting to outputs consente al settore pubblico di apprendere a ragionare in termini di servizio effettivamente erogato fornendo al settore privato spazi di innovazione nei processi di erogazione.

Alcune critiche alla PFI si collocano nel più ampio quadro di analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche che, in un processo di progressivo coinvolgimento dei privati nell'attuazione di servizi di pubblica utilità, potrebbero perdere la valenza di perseguire un interesse generale. Tali aspetti, che anche nel Regno Unito sono fonte di un ampio dibattito politico e civico, sono riconducibili ai seguenti fattori:

- il pagamento delle tasse dovrebbe essere funzionale a finanziare strutture pubbliche che forniscono servizi nel perseguimento dell'interesse pubblico. Attraverso la PFI tali risorse vanno a finanziare soggetti privati cui è in ultima analisi demandata l'erogazione di alcuni servizi pubblici in settori primari;
- nel lungo periodo una cultura pubblica (ethos pubblico) nel fornire servizi per l'interesse generale è destinata ad assumere connotati di marginalità a fronte della managerialità del privato che, in ultima istanza, è funzionale a perseguire interessi individuali e non collettivi;
- il trasferimento, attraverso lo schema PFI, di ingenti risorse finanziarie dal pubblico al privato può comportare nel breve una accresciuta efficienza

gestionale, mentre nel medio-lungo periodo potrebbero venire a cadere – in settori quali la scuola e la sanità – elementi di sufficiente garanzia di salvaguardia dell'interesse pubblico, essendo il partner privato principalmente legato a logiche di massimizzazione del profitto.

### Coerenza

Le politiche e gli interventi dei governi locali all'interno delle partnership pubblico-privato devono essere coerenti e di facile comprensione. Gli investimenti infrastrutturali ed il ricorso alla PFI devono rispondere alle esigenze rilevate a livello territoriale ed essere coerenti con le strategie adottate in seno ad altri livelli di governo.

Il tema della coerenza delle partnership pubblico-privato si presta a due principali diversi livelli di considerazioni. L'investimento nella PFI va collocato all'interno di una strategia che preveda il coinvolgimento dei vari livelli governativi coinvolti, dagli sponsoring departments alle autorità locali. Inoltre, c'è l'aspetto relativo alla coerenza con le priorità pubbliche di un determinato contesto territoriale, che la PFI, impegnando l'utilizzo di finanziamenti pubblici in un orizzonte temporale spesso ultraventennale, potrebbe compromettere.

L'analisi e valutazione di una partnership pubblico-privato nello schema PFI in cui vi è il coinvolgimento di un'autorità locale prevede diversi livelli di verifica nel merito e di coerenza con gli attuali programmi di investimento (da parte dello sponsoring department) e con le strategie pubbliche territoriali (da parte dell'autorità locale). Aspetto critico, emerso in diversi contesti, risiede nei criteri che guidano l'effettiva scelta di un progetto; spesso infatti è sorto il dubbio che l'elemento portante del ricorso alla PFI fosse rappresentato dalla relativa facilità di accesso a ingenti finanziamenti da parte delle autorità locali (sia in termini di capitale privato che in termini di PFI credits da parte dei dipartimenti governativi) piuttosto che da un'analisi sistematica delle priorità negli investimenti pubblici.

In alcuni programmi di investimento (ad esempio nel caso dell'education) la coerenza di un progetto viene ponderata sulla capacità di coinvolgere nuclei omogenei di beneficiari (nel caso scuole di ordine secondario o primario) creando politiche mirate per i singoli raggruppamenti individuabili anche al di fuori della gerarchia istituzionale (includendo ad esempio scuole appartenenti a due o più autorità pubbliche per l'educazione) sulla base di esigenze comuni ed economie di scala.

Ultimo elemento di considerazione riguarda la struttura stessa dello schema PFI, che per sua natura prevede una partnership pluridecennale fra settore pub-

blico e privato. Nel caso, infatti, in cui non vi siano sufficienti elementi di flessibilità (clausole per la terminazione o modifica del contratto) il vincolo di investimenti continuativi potrebbe diminuire la possibilità da parte del settore pubblico di agire contemporaneamente su altre priorità pubbliche, eventualmente non emerse in sede di negoziazione del progetto nello schema PFI. In tale quadro un progetto PFI potrebbe non essere coerente, nel medio-lungo periodo, con le priorità di investimento pubblico.

# Il caso della Haringey Schools Public Private Partnership



## Motivazioni per l'attivazione del caso

Il caso individuato è stato concepito nel 1998 (definizione dell'Outline Business Case) ed ha visto la prima fase di attuazione del progetto nel 2000. Si tratta dunque di un caso la cui attuazione concreta è ormai pervenuta a risultati consolidati. Esperienze seguenti di applicazione della Private Finance Initiative (PFI)[37] includono anche elementi contrattuali e di project management per certi versi più avanzati, tuttavia la possibilità di valutare il ciclo complessivo di realizzazione dell'opera rende di rilevante interesse il caso in questione.

Più analiticamente, gli elementi che hanno indirizzato la scelta verso il caso presentato sono riconducibili ai seguenti aspetti:

- lo schema di PFI di Haringey, rappresenta uno dei primi schemi di PFI nel Regno Unito nel settore dell'Education approvato dal Project Review Team del Ministero del Tesoro;
- il progetto su cui opera la partnership pubblico-privato si trova in una fase avanzata dei lavori, essendo sostanzialmente terminata in modo soddisfacente la fase di costruzione delle infrastrutture ed essendo a regime la fase di gestione dei servizi;
- vi è una chiara evidenza di value for money[38] con riferimento alla forte componente di valore fornito dal miglioramento nelle condizioni di esercizio dell'attività didattica a seguito dei lavori di costruzione/ammodernamento delle scuole pubbliche secondarie in un contesto sociale di relativo disagio sociale e di elevata disoccupazione;
- la governance del progetto presenta significativi elementi di analisi sia in termini di conduzione della partnership fra ente pubblico e concessionario privato che nella logica di accountability e coinvolgimento degli stakeholder;

37 La Private Finance Initiative rappresenta la più significativa esperienza di partnership pubblico privato nel Regno Unito. Per approfondimenti sulle diverse tipologie di partnership si rimanda ai paragrafi precedenti.

38 Value for money è un espressione inglese che letteralmente è traducibile con "valore per denaro" ed indica il valore aggiunto prodotto a seguito di un determinato investimento

- emerge dunque la possibilità di valutare in modo compiuto il ciclo complessivo di realizzazione dell'opera e di messa a regime analizzando le difficoltà incontrate e le soluzioni adottate.



Si è pertanto data priorità alla scelta di un caso pienamente valutabile nelle diverse fasi dello sviluppo della partnership non solamente negli aspetti tecnici e contrattuali, ma anche nella valutazione degli effetti del progetto su tutti gli stakeholder coinvolti.

Elementi particolarmente innovativi, riguardanti l'applicazione della PFI al settore dell'Education e ad altri settori (nello specifico sanità, trasporti, ecc.), verranno riportati nel rapporto finale di ricerca, nella parte di inquadramento generale delle partnership pubblico privato.

### Contesto istituzionale e socio-economico

Haringey è uno dei 33 distretti di Londra, localizzato a nord della città, e collegato dalla metropolitana. Con una popolazione di 215.000 abitanti il distretto si caratterizza per una relativamente alta percentuale di residenti immigrati e per un alto un tasso di disoccupazione (13,2%), se comparato con l'area di Londra (8,2%). Dei 23 quartieri 18 rientrano nelle liste con situazioni di particolare bisogno. L'amministrazione comunale di Haringey dispone di un budget complessivo su base annuale approssimativamente di 255 milioni di sterline. La maggior parte del distretto ha caratterizzazione residenziale, tuttavia emerge un'area industriale ad alta tecnologia in fase di sviluppo che include il parco tecnologico di Lea Valley. I settori dei servizi e della cultura stanno progressivamente sostituendo l'industria manifatturiera anche se va segnalata la crescita dei settori tessili e dell'abbigliamento. All'interno del distretto vi sono 92 scuole (primarie, secondarie e di specializzazione); ha inoltre sede il college universitario del North East London.

L'amministrazione comunale di Haringey, attualmente governata dal Labour Party, è caratterizzata da cinque direzioni generali: formazione, servizi sociali e edilizia residenziale, contratti e costruzioni, ambiente e tecnologia, servizi alle imprese. L'amministrazione è attiva in alcune iniziative strategiche promosse dal governo centrale quali l'implementazione del Best Value e l'agenda della modernizzazione.

## Motivazioni alla base della costituzione della partnership

### Identificazione del settore della formazione

L'esigenza di creare migliori condizioni di fruibilità delle scuole secondarie[39] pubbliche, unitamente alla ricerca di un significativo incremento qualitativo e quantitativo dell'offerta educativa, rappresentano i fattori di contesto da cui emerge l'idea di avviare un progetto di ristrutturazione delle otto secondary schools del distretto londinese di Haringey. Il livello di performance media[40] degli studenti risulta significativamente inferiore alla media nazionale come il tasso di impiego post-diploma. Nello specifico della scuola secondaria emerge come la performance media degli studenti di Haringey si attesti su un valore dell'88% all'inizio della scuola secondaria, mentre tre anni dopo tale valore scenda al 68%. Le statistiche sulle scuole secondarie di Haringey in merito all'efficacia complessiva dell'offerta formativa ed all'impatto sul contesto socio-economico danno valori in calo nel periodo 1994-1996 per sette delle nove scuole. Lo stato di mantenimento delle scuole evidenzia costi crescenti di riparazione e strutture in diversi casi fatiscenti. Infine parte degli studenti nel distretto di Haringey si rivolge a scuole in distretti contigui che possano offrire un migliore servizio formativo.

La condizione dell'offerta formativa pubblica qui sintetizzata, unitamente alle previsioni di crescita nel periodo 1999-2011 del numero degli studenti, hanno indirizzato la scelta del settore dell'education – nello specifico per le scuole secondarie – degli investimenti strategici dell'amministrazione comunale.

Ulteriore fattore strategico nella logica di costituzione della partnership consiste nella individuazione di una chiara distinzione di ruoli tra la componente del personale docente e amministrativo della scuola rispetto al personale tecnico-operativo. La partnership prevede pertanto che tutte le funzioni e ruoli correlati alla sfera educativa della scuola rimangano prerogativa del partner pubblico (sotto il coordinamento dell'autorità per l'Educazione), mentre il personale (nel numero di 108 persone) e le funzioni di carattere puramente tecnico (pulizie, manutenzione, riparazioni, ecc.) siano trasferite completamente al partner privato nella figura di Jarvis, quale società di progetto.

### Scelta di formare una partnership col settore privato

La relativa scarsità di risorse pubbliche insieme alla priorità assegnata al rinnovamento infrastrutturale e alla gamma dei servizi offerti nella scuola pubbli-

39 Nel sistema formativo inglese le secondary schools rappresentano il livello di istruzione per studenti dagli 11 ai 16 anni.

40 Nel Regno Unito esiste un test denominato GCSE che fornisce una valutazione comparabile per tutti gli studenti.

ca secondaria hanno portato l'amministrazione comunale di Haringey a valutare partnership col settore privato per l'ottenimento di fondi necessari a finanziare gli investimenti.

In una fase di sviluppo delle partnership pubblico-privato nel Regno Unito, iniziata in modo significativo nel 1997, l'amministrazione comunale di Haringey ha scelto di esplorare l'opportunità di entrare in partnership con un'azienda privata già specializzata nella costruzione di edifici pubblici e nella gestione di servizi di pubblica utilità. Nello specifico, la partnership include il concessionario privato (fornitore dei servizi), le scuole (utenti dei servizi) e l'amministrazione comunale (soggetto responsabile e accountable verso i principali portatori di interesse[41]). L'approccio di partnership che si è inteso porre in essere include i seguenti elementi caratterizzanti:

- pianificazione congiunta dei principali lavori di costruzione (Capital works) e delle principali fasi di gestione delle infrastrutture e degli impianti (Facilities Management);
- selezione e gestione condivisa dei servizi tecnici necessari su base occasionale;
- monitoraggio continuo del contratto e incontri periodici con ogni scuola;
- fiducia nel sistema di monitoraggio definito dal concessionario;
- possibilità per i revisori contabili e i funzionari incaricati dell'amministrazione comunale di accedere alla contabilità del progetto;
- condivisione di un approccio realistico e pragmatico alla risoluzione dei problemi;
- costituzione di strutture formali e inclusive di monitoraggio del contratto.

### Valutazione dell'offerta

Le principali fasi con cui è avvenuta la valutazione dell'offerta fino alla sua approvazione sono inquadrabili in sette passaggi logici temporalmente conseguenti:

1. predisposizione dell'Outline Business Case (OBC), che consiste nell'iniziale studio di fattibilità – una sorta di business plan – finalizzato a fornire evidenza dei benefici finanziari e del valore aggiunto creato dal progetto (figura 1);
2. analisi dell'OBC da parte del Project Review Group – organo del Ministero del Tesoro – incaricato di fornire un parere vincolante (nel caso si acceda a fondi governativi) di fattibilità tecnica ed economica del progetto;
3. predisposizione dell'Invitation to Negotiate (ITN) attraverso il quale si effettua una gara pubblica di partecipazione allo schema di finanziamento;
4. ricezione e analisi delle offerte;

41 I portatori di interesse del progetto (stakeholder) sono rappresentati dagli studenti, dalle famiglie e, più in generale, dalla comunità di Haringey.

5. discussione delle offerte e richiesta di eventuali integrazioni;
6. offerta finale e vendita;
7. firma del contratto.



Nella valutazione della migliore proposta l'amministrazione di Haringey ha recepito le Public Sector Contracts Regulations del 1993, al fine di individuare la soluzione economicamente più conveniente. I criteri adottati hanno incluso una valutazione di tipo metodologico (approccio e capacità di gestire il progetto), finanziario (capacità di far fronte nel tempo ai requisiti di liquidità finanziaria necessari) e contrattuale (rispetto dei termini e dei meccanismi di pagamento previsti dal contratto).

**Figura 1**

**Indice Outline Business Case (esempio)**

- **Analisi delle esigenze** (individuazione di un bisogno pubblico prioritario)
- **Obiettivi infrastrutturali e di gestione di un servizio** (con riferimento ad una infrastruttura pubblica ed alla gestione di un servizio di pubblica utilità)
- **Valutazione opzioni** (scelta del mix di costruzione, ristrutturazione, manutenzione, ecc.)
- **Comparazione modelli alternativi di finanziamento** (appalto interamente pubblico, ricorso alla PFI) – ricorso all'analisi del value for money tramite il Public Sector Comparator
- **Analisi di fattibilità economico-finanziaria** (definizione del piano economico-finanziario di progetto)
- **Trasferimento dei rischi** (costituzione di una matrice di analisi della ripartizione dei rischi all'interno della partnership tra soggetto pubblico e società di progetto)
- **Project Management** (individuazione degli organi di governo del progetto e suddivisione responsabilità)

## Obiettivi del progetto

### Obiettivi relativi all'esecuzione del progetto

Seguendo l'*iter* procedurale previsto dalle linee guida del Ministero del Tesoro, nel maggio del 1998, i Dirigenti dell'Autorità Locale per l'Educazione dell'amministrazione di Haringey hanno predisposto un'offerta tecnica ed economica (Outline Business Case), individuando i contenuti essenziali del progetto. Obiettivo del progetto consiste nel rinnovamento infrastrutturale di otto scuole secondarie, in parte come lavori di costruzione *ex novo* di locali scola-

stici e di strutture sportive, in parte come un insieme di interventi di ristrutturazione e di adeguamento tecnologico di altri spazi.

Nello specifico gli obiettivi del progetto sono riconducibili a tre categorie tra loro interrelate: agli obiettivi di miglioramento degli spazi disponibili e delle condizioni ambientali dovrebbe conseguire un incremento della performance degli studenti. La possibilità di incrementare effettivamente il numero di studenti e di migliorare la performance media dovrebbero discendere dalla creazione di condizioni di contesto più idonee allo svolgimento delle attività educative e alla possibilità di ricorrere a strutture e strumenti formativi avanzati.

All'interno dell'OBC sono inizialmente specificati gli obiettivi (output) che il progetto – sia nella fase di costruzione che nella fase di gestione delle infrastrutture – deve garantire (figura 2).

**Figura 2**

**Output – specifiche tecniche del progetto**

| Servizio | Obiettivo | Performance | Priorità |
|---|---|---|---|
| **Disponibilità degli spazi** | | | |
| Scuole | Aumento del numero di studenti da 10.710 a 11.520 | Accesso alle strutture scolasiche per 210 giorni dalle 7am alle 7pm e per gli eveni serali concordati | √√√ |
| Aule | Fornitura delle aule, dei laboratori scolastici e delle altre infrastrutture in accordo con i requisiti del Ministero dell'Educazione | Audit su base annuale e reporting dei presidi | √√√ |
| Uffici | Fornitura degli spazi idonei per insegnanti e personale di supporto | Audit su base annuale e reporting dei presidi | √√ |
| Spazi comuni | Sistemazione degli spazi comuni interni ed esterni nelle scuole | Audit su base annuale e reporting dei presidi | √√√ |
| Impianti sportivi | Fornitura delle strutture sportive | Audit su base annuale e reporting dei presidi | √√ |
| **Condizioni ambientali – qualità minime per la fruibilità degli spazi** | | | |
| Pulizia | Alle 7am gli spazi scolastici devono essere in condizioni di pulizia ottimali | Test periodici sul livello di pulizia | √√√ |

(*segue*)

| Servizio | Obiettivo | Performance | Priorità |
|---|---|---|---|
| Temperatura | La temperatura nelle aule e negli spazi dove gli studenti risiedano per oltre 5 minuti devono superare i 16°C | Test periodici, fiducia negli strumenti di rilevazione del concessionario (se disponibili) | √√√ |
| Luminosità | Nel rispetto delle procedure di salute e sicurezza | Test periodici, fiducia negli strumenti di rilevazione del concessionario (se disponibili) | √√√ |
| Sicurezza fisica | Riguarda principalmente gli spazi in cui il concessionario sta effettuando i lavori di costruzione o di gestione delle infrastrutture. Vanno resi sicuri e, opportunamente, non accessibili agli studenti | Visite periodiche | √√ |
| Manutenzione superfici terreni | Manutenzione in condizioni tali che siano fruibili nell'orario scolastico | Visite periodiche e reporting dei presidi | √ |
| Tempo di risposta per le riparazioni | Le riparazioni richieste vanno apportate secondo un calendario condiviso | Test periodici e occasionali | √√ |

### Obiettivi relativi alla valutazione del ritorno sull'investimento e di valore aggiunto prodotto (value for money)

Sulla base di una valutazione di diverse opzioni, Haringey City Council ha identificato nell'apertura di una nuova scuola e nell'attuazione di un programma sistematico di ristrutturazione e manutenzione delle altre scuole secondarie del distretto l'obiettivo strategico del progetto. Elemento essenziale nella strategia di sviluppo delle partnership pubblico-privato finalizzate al finanziamento con capitali privati di investimenti pubblici consiste nel fornire evidenza del vantaggio di tale schema rispetto a procedure classiche di appalti a sola matrice pubblica.

#### Public Sector Comparator

Viene pertanto richiesta la redazione del Public Sector Comparator che, in una logica costi-benefici, permette di valutare in termini monetari il vantaggio di ricorrere a capitali privati per il finanziamento di opere pubbliche attraverso

partnership pubblico-privato. Inizialmente si valuta il costo complessivo dell'appalto (figura 3) nelle voci relative all'investimento di capitale ed ai costi di gestione delle infrastrutture: 69.760.000 sterline rappresenta pertanto il valore complessivo del contratto con appalto tradizionale, ovvero il costo per l'amministrazione di Haringey nel fornire i servizi descritti in figura 2 nell'arco di un periodo di 25 anni.

**Figura 3**

**Valore complessivo del contratto con appalto tradizionale**

| NPV al 6%, senza inflazione[42] | £'000 |
|---|---|
| **Investimento di capitale** | |
| Acquisto del sito per la costruzione della scuola | 4,000 |
| Lavori di ristrutturazione | 1,285 |
| Lavori di espansione delle 8 scuole di Haringey | 7,644 |
| Lavori infrastrutturali | 20,177 |
| **Costi sulle infrastrutture** | |
| Gestione delle infrastrutture | |
| – Manutenzione interna | 7,711 |
| – Pulizie | 12,396 |
| – Manutenzione impianti sportivi esterni | 1,360 |
| Riparazioni | 3,425 |
| Strumentazioni, impianti | 3,365 |
| Energia | 4,598 |
| Assicurazioni | 2,001 |
| Altro | 1,168 |
| **Valore complessivo del contratto** | **69,760** |

### Gestione dell'appalto attraverso la PFI

L'affidamento ad un partner privato dell'intero contratto ha permesso di calcolare, escluse le tasse, un valore attuale di 82,7 milioni di sterline. Questo valore rappresenta, calcolato al costo attuale, quanto l'amministrazione di Haringey verrebbe a pagare il concessionario privato (service provider) nel corso dei 25 anni del contratto. Rispetto, dunque, ad un appalto tradizionale la gestione in project financing del progetto viene a costare al sistema pubblico circa 13 milioni di sterline in più. Deve essere dunque evidente il value for money, ovvero il

[42] "NPV al 6%, senza inflazione" indica che il calcolo delle voci del Public Sector Comparator è avvenuto utilizzando l'NPV ad un tasso di interesse del 6% esclusa la componente relativa all'inflazione. "£'000" indica l'unità di misura delle voci analitiche degli investimenti di capitale e dei costi sulle infrastrutture.

valore aggiunto pubblico che si viene a conseguire a fronte del costo aggiuntivo sostenuto.

Inizialmente si considerano gli aspetti legati ad una maggiore efficienza del settore privato e la possibilità di un duplice utilizzo da parte di quest'ultimo delle infrastrutture. Di seguito invece ci si focalizza sugli elementi che una gestione in partnership pubblico privato comporta in termini di value for money.



### Efficienza del settore privato

Alcuni elementi caratterizzanti una più efficiente gestione del progetto da parte del settore privato consentono di valutare un risparmio nei costi associati alla gestione delle infrastrutture scolastiche. Tali elementi sono sintetizzabili in quattro fattori tra loro correlati:

- il settore privato è caratterizzato da una migliore capacità di erogazione di servizi specialmente nel caso di una forte ricaduta sul cliente/utente finale; la valutazione dei manager privati si fonda sulla performance nell'erogazione dei servizi laddove i manager pubblici, all'interno del funzionamento democratico delle istituzioni pubbliche sono principalmente chiamati ad una funzione di interpretazione del bisogno pubblico e di verifica della rispondenza di un servizio ai bisogni rilevati;
- la PFI fornisce l'opportunità di utilizzare i principi del Best Value nell'approvvigionamento di servizi, laddove il partner pubblico specifica solamente gli output richiesti dal servizio, consentendo al concessionario privato di scegliere le modalità di erogazione, lasciando spazio alla ricerca di soluzioni gestionali innovative capaci di generare miglioramenti nella qualità del servizio assieme ad una riduzione dei costi;
- le risorse pubbliche sono limitate e rigidamente sotto controllo. Ciò ingenera difficoltà nell'investire in infrastrutture oggi che consentano risparmi nel futuro come, ad esempio, negli impianti di riscaldamento o in soluzioni per la conservazione dell'energia (termica, elettrica, solare). Pertanto in una prospettiva a forte impatto ambientale e nella previsione di un incremento dei costi dei carburanti, è valutato considerevole il potenziale impatto di un investimento privato in impianti che consentano un risparmio energetico nel tempo;
- mentre tradizionalmente ciascuna scuola del distretto dispone di un proprio bugdet, la PFI, coinvolgendo contemporaneamente le otto scuole, consentirebbe un più forte potere negoziale dell'amministrazione comunale e, conseguentemente, il formarsi di economie di scala nella gestione dei servizi da parte del concessionario.

A partire dai fattori analizzati, il risparmio conseguente al coinvolgimento di un partner privato è stato complessivamente valutato in 1,9 milioni di sterline.

### Duplice utilizzo delle infrastrutture

Durante la durata complessiva del contratto (25 anni) il concessionario privato avrà la licenza di utilizzare autonomamente le infrastrutture e di acquisire ulteriori introiti, ad esempio affittando negli orari extra-scolastici gli impianti sportivi o altre strutture scolastiche. Gli introiti di tali attività rappresentano per le scuole un'importante entrata. Pertanto la licenza al concessionario privato dovrà compensare il mancato introito devolvendo alle scuole una quota percentuale delle entrate. Viene stimato un introito per il concessionario privato di circa 50.000 sterline per anno con un NPV di 0,9 milioni di sterline, da sottrarre dunque al valore complessivo del contratto.

Il risultato di tali fattori consente un risparmio sull'effettivo esborso di quasi 3 milioni di sterline (figura 4).

Figura 4

**Guadagno netto attraverso lo schema PFI**

| NPV al 6%, senza inflazione | £'000 |
|---|---|
| **Opzione PFI** | |
| Investimento PFI | 82,668 |
| Efficienza del settore privato | (1,933) |
| Duplice utilizzo delle strutture | (854) |
| **Effettivo esborso** | **79,881** |
| **Opzione tradizionale** | **69,760** |
| Benefits derivanti dalla PFI | |
| – Definizione dei costi associati al ciclo di vita delle infrastrutture | 6,155 |
| – Trasferimento di rischi al settore privato | 6,063 |
| – Miglioramento delle performance scolastiche | 4,828 |
| **Beneficio complessivo del PFI** | **86,806** |
| **Guadagno netto attraverso lo schema PFI (value for money)** | **6,925** |

I principali vantaggi correlati con l'adozione di uno schema PFI prevedono:

- definizione dei costi associati al ciclo di vita delle infrastrutture
- trasferimento dei rischi al settore privato
- miglioramento dei risultati educativi
- benefici di carattere ambientale
- certezza dell'investimento.

All'interno dello schema PFI il concessionario privato è responsabile per la gestione delle infrastrutture per i 25 anni di durata del contratto; pertanto oltre all'investimento iniziale il concessionario privato è incentivato ad effettuare i

lavori di costruzione a maggiori standard qualitativi. In assenza di uno schema PFI i costi aggiuntivi di riparazione durante il ciclo di vita sono stimati in 6,2 milioni di sterline. Questi costi, che nello schema PFI non vengono imputati, sono pertanto considerabili come un risparmio per l'amministrazione di Haringey.

Il trasferimento dei rischi al concessionario privato rappresenta un aspetto peculiare della PFI; deve essere evidente che tale rischio sia meglio gestibile nel tempo dal partner privato e che tale trasferimento possa rappresentare, nel complesso, un risparmio per l'amministrazione pubblica. Una prima valutazione dei rischi trasferiti al concessionario privato ammonta a complessivi 6m£ circa; tali rischi includono la necessità di dover riprogettare parti delle infrastrutture, l'inadeguata analisi dell'effettivo stato delle infrastrutture, modifiche al quadro normativo, ritardi nel completamento dei lavori, variazioni nei tassi di interesse e nei costi delle materie prime (es. carburanti).

Finalità ultima dell'adozione di tale schema è di perseguire un significativo miglioramento nella performance scolastica degli studenti. Tale scopo dovrebbe essere raggiunto attraverso miglioramenti strutturali delle aule e delle condizioni di esercizio dell'attività educativa: condizioni climatiche e ambientali migliori, miglioramenti nella salute e nella sicurezza degli edifici, utilizzo di metodologie didattiche innovative attraverso la dotazione di spazi e infrastrutture idonee. Tali condizioni dovrebbero permettere un incremento dell'1% nel numero di studenti che trova impiego terminata la scuola secondaria. Stime approvate dal Ministero del Tesoro sulla base di elaborazioni del gruppo di valutazione dei programmi regionali e urbani indica in 4,8 milioni di sterline il beneficio diretto per l'ufficio delle entrate dell'amministrazione di Haringey in termini di un incremento nelle tasse e diminuzione dei sussidi di disoccupazione.

Non quantificabili, ma da considerare, sono infine benefici di carattere ambientale (riduzione del consumo di carburante a seguito di interventi sull'efficienza energetica e utilizzo di materiali più avanzati) ed i benefici derivati dalla certezza dell'investimento in considerazione dell'impegno conseguito dal partner privato[43].

Complessivamente il beneficio economico netto che deriva dal ricorso alla PFI è stato valutato in 6,9 milioni di sterline. Pertanto, il valore aggiunto prodotto utilizzando lo schema PFI supera in modo significativo il costo per il sistema pubblico.

Elemento potenzialmente critico in tale metodologia di analisi non risiede tanto nella valutazione dell'effettivo beneficio (calcolato nella maggior parte dei casi in modo conservativo) quanto nel dover impegnare per un orizzonte di 25

43 Il ricorso a tali ulteriori benefici non direttamente quantificabili possono rappresentare criterio discriminatorio nella scelta del concessionario privato a seguito della gara pubblica di appalto.

anni un'ingente quota di risorse pubbliche in un unico progetto. Ciò prefigura una situazione in cui, seppur a fronte di un evidente beneficio nello schema PFI, altre potrebbero essere le direzioni di investimento di risorse pubbliche con altrettanto significativi margini di beneficio; inoltre comporta il rischio di non poter riallocare tali risorse negli anni all'emergere di priorità di azione pubblica maggiormente rilevanti rispetto alla formazione scolastica.

L'analisi proposta riguarda la valutazione del PSC e del value for money come esposta nell'Outline Business Case presentato al Project Review Team del Ministero del Tesoro; a seguito sono intervenute delle modifiche che hanno incrementato il valore del PSC nella fase di predisposizione dell'Invitation to Negotiate portandolo ad un valore di 104.4 milioni di sterline cui corrisponde un value for money di quasi 9 milioni di sterline a fronte di un'offerta alla società di progetto di 95.4 milioni di sterline.

### Struttura del progetto e principali risultati

La partnership pubblico-privato prevede la stipula di un contratto per complessivi 25 anni suddiviso in tre principali componenti:

- firma del contratto (Contract sign) da parte del soggetto pubblico (amministrazione di Haringey) e del concessionario privato (Jarvis – costituito nella forma giuridica di public company[44]), per creare una società di progetto cui sono demandate le fasi attuative del progetto ed i rischi correlati;
- fase di costruzione (Build phase) della durata di tre anni (2000-2003), che consiste principalmente nell'attuazione di lavori di ristrutturazione, riparazione e nella creazione di una nuova scuola;
- fase di gestione delle infrastrutture (Facilities Management) per l'intera durata del contratto, che consiste in lavori di manutenzione e riparazione in itinere, nella gestione dei servizi di pulizia e dei principali impianti di servizio (riscaldamento, illuminazione, impianti sportivi) e di sicurezza (Full service phase).

Nel prosieguo dell'analisi della struttura del progetto verranno presi in considerazione i seguenti fattori:

- la struttura di governance del progetto nelle componenti di responsabilità pubblica e privata;
- la struttura economico-finanziaria in cui si articola l'erogazione dei flussi finanziari per la complessiva durata del progetto;

44 Una public company corrisponde nella legislazione italiana ad una società di capitali le cui azioni possono essere quotate sui mercati finanziari.

- i meccanismi di pagamento e di misurazione delle performance, attraverso cui l'amministrazione di Haringey paga e valuta l'operato della società di progetto;
- il risk management di progetto, nell'individuazione e gestione dei principali rischi correlati alle diverse fasi attuative del progetto;
- una prima analisi dei risultati raggiunti in termini di completamento dei lavori, di efficacia nella gestione delle infrastrutture e degli impianti, di gestione dei problemi;
- un inquadramento della struttura di project management della partnership.

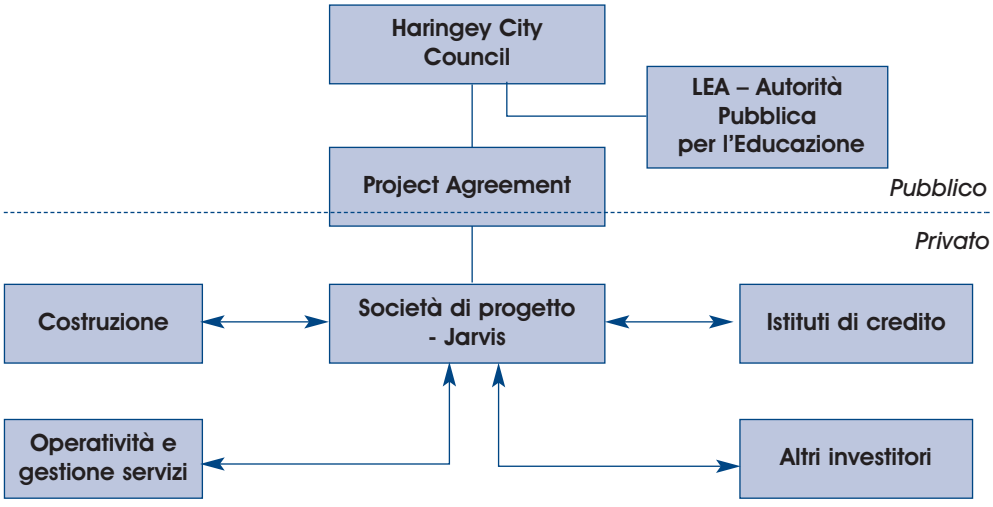
### La struttura di governance del progetto

La logica costitutiva della partnership pubblico-privato, secondo lo schema anglosassone, prevede l'individuazione, previa gara di aggiudicazione, di una società di progetto (SPV – Special Purpose Vehicle) depositaria della conduzione dei lavori. Nel caso analizzato, alla società di progetto – Jarvis – sono stati affidati i lavori di costruzione e di gestione delle infrastrutture.

La struttura di governance della partnership (figura 5) include nella componente pubblica l'amministrazione di Haringey rappresentata sia nella componente tecnica (Autorità Pubblica per l'Educazione) che politica, mentre i partner privati coinvolgono la società di progetto, gli istituti di credito ed altri investitori privati.

**Figura 5**

**Struttura di governance della partnership**



### La struttura finanziaria

Elemento caratterizzante la partnership pubblico-privato è la dimensione finanziaria del progetto finalizzata a garantire, nel corso del suo sviluppo, i fondi necessari alle fasi di costruzione e di gestione dei servizi scolastici.

Il contratto base stipulato con Jarvis ha previsto una valutazione iniziale di 95,3 milioni di sterline come valore attualizzato al 1999 per l'intero progetto cui corrisponde un valore dei flussi di cassa complessivi in uscita di 232,5 milioni di sterline.

**Figura 6**

**Struttura finanziaria del progetto**

| Analisi dei finanziamenti (£m) | Cash | Net Present Value (NPV) |
|---|---|---|
| **Governo centrale** | | |
| Crediti PFI | 108.856 | 58.000 |
| Interessi | 24.929 | == |
| **Budget Scuole** | 91.212 | 34.713 |
| **Budget Haringey Council** | 7.546 | 2.650 |
| **Totale** | **232.543** | **95.363** |

Gli elementi principali attraverso i quali l'autorità locale per l'educazione dell'amministrazione di Haringey sarà in grado di coprire le uscite complessive del progetto sono rappresentati dalle seguenti forme di finanziamento:

- ricevimento di crediti PFI dal governo centrale per un ammontare complessivo di 109 milioni di sterline;
- finanziamenti ottenuti attraverso gli interessi accumulati sulla quota in eccedenza con riferimento ai crediti in ingresso dal governo centrale e i pagamenti a Jarvis; la somma dei finanziamenti del progetto viene a costituire – a partire dal 2000 – un fondo complessivo a disposizione del progetto. Parte di tale quota serve a finanziare Jarvis (i cui pagamenti hanno una struttura crescente nel corso del progetto) e parte costituisce un fondo (sinking fund) da cui è previsto il ricavo complessivo di interessi per 24 milioni di sterline circa.
- finanziamenti direttamente allocati dall'amministrazione comunale di Haringey nell'ordine dei 7,5 milioni di sterline; tali contributi cominceranno a rientrare nel finanziamento del progetto solamente a partire dal 2007;
- finanziamenti nell'ordine dei 91 milioni di sterline provenienti dal budget delle otto scuole secondarie.

### I meccanismi di pagamento e di misurazione delle performance

Le modalità di finanziamento del partner privato avvengono lungo un periodo di 25 anni (come definito nel contratto) attraverso tre direttrici:

- per i primi tre anni l'amministrazione comunale di Haringey finanzia Jarvis su base annuale un valore medio di 3.45 milioni di sterline;
- per i successivi 22 anni l'amministrazione comunale di Haringey finanzia Jarvis su base annuale un valore medio di circa 9.8 milioni di sterline;
- per tutto il tempo del contratto Jarvis ha la possibilità di gestire, quando non utilizzate nella loro funzione didattica, le scuole in ottica commerciale affittando ad esempio spazi per matrimoni, eventi sportivi, celebrazioni.

Tali pagamenti sono soggetti ad una verifica mensile delle performance di realizzazione del progetto. Nello specifico sono state identificate due tipologie di forme di penalità correlate all'indisponibilità delle infrastrutture come contrattualmente pianificato (unavailability deductions) ed ad una carente performance di alcuni servizi (performance deductions). Tale sistema definito exception-based (le deduzioni avvengono in corrispondenza di eccezioni rispetto al regolare funzionamento delle infrastrutture) prevede la piena disponibilità delle strutture scolastiche per complessivi 210 giorni l'anno nell'orario dalle sette del mattino alle sette di sera per la durata dei 25 anni del contratto.

I criteri che vanno a definire l'indisponibilità delle strutture scolastiche sono tre:

- la struttura non esiste;
- la struttura non rispetta gli standards di salute e sicurezza e il preside decide di non farne utilizzo;
- la struttura non è accessibile; in tale caso se viene trovata una soluzione alternativa, le penalità previste verranno sospese per 5 giorni.

Il valore economico nel calcolo delle penalità tiene in considerazione il numero di giorni di indisponibilità e la rilevanza dello spazio non disponibile (aula didattica, laboratorio, mensa); quantifica inoltre, rispetto alla disponibilità di 12 ore contrattuali, la quota parte di ore di indisponibilità ed infine include un "acceleratore" per cui oltre i tre giorni vi è un fattore moltiplicativo più alto.

La performance viene calcolata accumulando punti (service failure points): esempi di applicazione di tale criterio – che prevede comunque la possibilità di utilizzo degli spazi – possono essere rappresentati da problemi nelle procedure di sicurezza, da danni ad uno degli impianti (di allarme, di riscaldamento, di illuminazione) che in qualche modo causa una under-performance nell'utilizzo delle strutture scolastiche.

Il sistema di pagamento della società di progetto prevede la gestione complessiva delle infrastrutture scolastiche da parte di quest'ultima che pertanto introita – come già precedentemente evidenziato – 50.000 di sterline su base annua. Parte del guadagno netto di Jarvis andrà a coprire l'introito che andava alle scuole (che precedentemente al 2000 gestivano direttamente le scuole anche negli orari extra-dicattici) e parte andrà all'amministrazione di Haringey (con un criterio di suddivisione 50:50 tra Jarvis e l'amministrazione di Haringey).

### Il Risk Management del progetto

L'analisi dei rischi di progetto prevede l'allocazione dei principali rischi correlati all'attuazione del progetto in capo a Jarvis. Alla società di progetto sono demandati i seguenti rischi:

- *rischi correlati alla pianificazione di dettaglio del progetto,* verso cui l'amministrazione di Haringey si impegna a verificare l'ottenibilità dei diversi permessi;
- *rischi di progettazione* nel caso di cambiamenti derivanti da esigenze della società di progetto, mentre per modifiche correlate ad aspetti legislativi la responsabilità verrà direttamente assunta dall'amministrazione comunale;
- *rischi relativi alle condizioni delle infrastrutture,* che nel corso della durata del contratto ricadono interamente sulla società di progetto;
- *rischi di costruzione,* trasferiti alla società di progetto per quanto concerne i tempi ed il rispetto delle specifiche di progetto;
- *rischi operativi,* di gestione delle infrastrutture per l'intera durata del progetto;
- *rischi finanziari,* trasferiti alla società di progetto.

Ciascuna categoria di rischi è stata quantificata e – come già precedentemente evidenziato – l'allocazione di rischi al partner privato rappresenta una significativa parte di beneficio rispetto alla gestione tradizionale degli appalti.

Nelle fasi di valutazione ed approvazione dell'OBC da parte del Tesoro viene richiesto, fra l'altro, il passaggio di un test correlato all'allocazione di una quota significativa di rischi al partner privato. Tale test denominato Contract Structure Test (test di validazione della struttura del contratto) prevede che il pagamento durante il ciclo di vita del contratto non risulti superiore all'80% del totale del pagamento potenzialmente previsto. Ciò significa che almeno il 20% dei pagamenti da parte dell'autorità pubblica non siano fissati, ma vengano conferiti sulla base di criteri relativi all'utilizzo ed alla performance del servizio reso. Nel caso analizzato risulta difficilmente proponibile trasferire alla società di progetto il rischio associato all'utilizzo del servizio (misurabile in termini di numero di studenti) essendo tale variabile di sostanziale competenza e governabilità da

parte dell'autorità pubblica. Pur non essendo fornita evidenza numerica nei documenti analizzati, viene comunque sottolineato come la struttura di penalità correlata al sistema di pagamento e costituita da "multe" inflitte sulla base della performance e della disponibilità delle strutture soddisfi il test garantendo che la somma potenziale complessiva di tali deduzioni supera il 20% dei pagamenti totali previsti.

### I risultati del progetto

Nel corso di tre anni Jarvis ha, quasi completamente, portato a termine i lavori infrastrutturali sulle otto scuole investendo direttamente il capitale necessario; la gestione dei servizi (manutenzione delle strutture, pulizie generali, ecc.) ed il relativo personale (108 dipendenti) precedentemente facenti capo alle scuole, dal 2000 sono direttamente gestiti e pagati da Jarvis. I lavori da parte della società di progetto, analiticamente descritti nell'output specification, riguardano interventi infrastrutturali (impianto di riscaldamento e di condizionamento, servizi idraulici e di illuminazione, lavori di adeguamento esterni ed interni, piscine, ecc.), interventi a supporto della salute e della sicurezza ed, infine, interventi di manutenzione e di pulizia delle scuole.

I principali risultati ottenuti dopo tre anni e mezzo di partnership hanno riguardato un evidente miglioramento degli spazi a disposizione nella componente didattica tipicamente intesa, nelle aule sperimentali (aula informatica, teatro, musica) e nelle strutture sportive. Conseguentemente all'innovazione e ad una migliore manutenzione delle strutture l'atteggiamento degli studenti ne ha beneficiato, oltre che per una superiore qualità degli strumenti didattici, anche nei termini di un approccio più maturo e responsabile verso il "bene" scuola.

Alcune statistiche indicano inoltre un miglioramento delle performance scolastiche degli studenti nel periodo 2000-2003 in confronto con la media delle altre scuole del Regno Unito.

## La governance della partnership e le principali criticità

### Responsabilità

La suddivisione delle responsabilità prevede la costituzione di un insieme di organi cui è demandata – coerentemente con un livello formale e di consultazione – l'assunzione di determinate decisioni sul progetto (figure 7 e 8).

Esiste pertanto un insieme di momenti formali all'interno della partnership per l'assunzione di decisioni cui aderiscono il Comitato strategico-politico (PFI

panel) ed un Comitato guida (Officer Steering Group). L'azione di consultazione prevede un organo di coordinamento delle strutture di governo delle scuole coinvolte (School Governing Bodies) e la costituzione di un PFI Forum che include i principali portatori di interessi (stakeholder di progetto). Organo decisionale più rilevante – ai fini della negoziazione e discussione informali e di gestione del progetto – è rappresentato dal PFI Project Team che si avvale all'occorrenza di un team di consulenti esterni.

Figura 7

**Struttura del progetto**

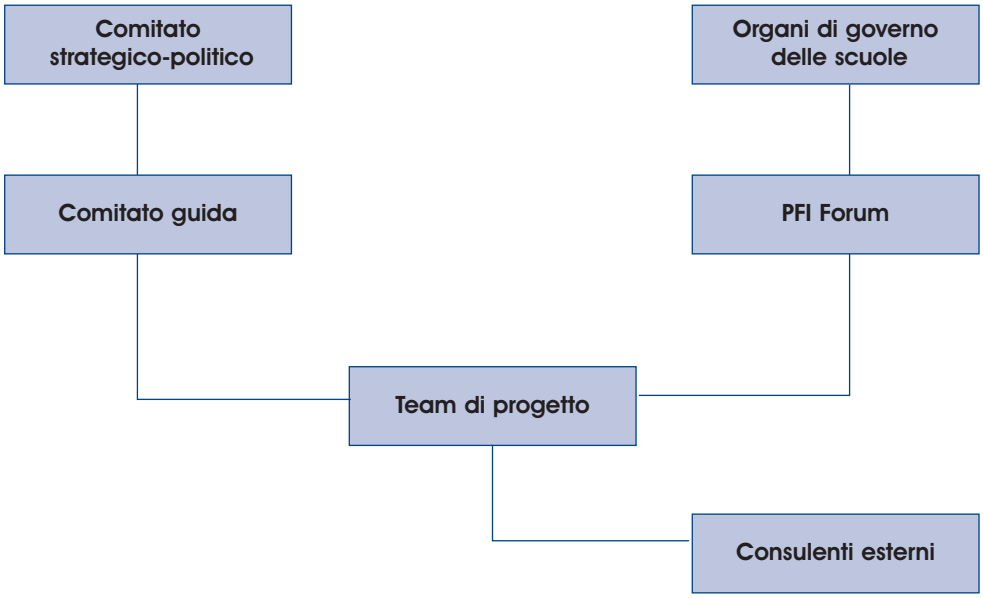


Figura 8

## Organi di responsabilità nel progetto

| Gruppo | Composizione | Responsabilità |
|---|---|---|
| **Comitato strategico-politico** *(Comitato formale dell'amministrazione e sotto-comitato Politiche e strategie)* | • Presidente dell'amministrazione di Haringey<br>• Vice-Presidente dell'amministrazione di Haringey<br>• Assessore all'Educazione<br>• Assessore alle Finanze<br>• Direttore generale all'Educazione | Gestione e definizione dei contratti afferenti allo schema<br><br>Decisioni strategiche e approvazione dei diversi stages di sviluppo del processo |
| **Comitato guida** | • Direttore Generale all'Educazione<br>• Direttore Generale Servizi alle imprese<br>• Direttore Generale Pianificazione Strategica<br>• Direttore Generale Corporate Finance | Proposte al comitato strategico-politico e opzioni alternative sulla direzione strategica del progetto<br><br>Principali decisioni di tipo operativo |
| **Organi di governo delle scuole** | • Presidi e Direttori operativi delle **scuole** | Assumono la decisione finale in merito alla partecipazione al progetto |
| **PFI Forum** | • Rappresentanti dell'amministrazione di Haringey (individuati fra membri del Comitato guida e del team di progetto)<br>• Presidi e Direttori operativi delle scuole | Consultati durante le principali fasi di sviluppo del progetto (milestones)<br><br>Fornisce feedback su proposte specifiche<br><br>Principale momento di confronto con gli Organi di governo delle scuole<br><br>Nomina un preside come referente del team di progetto |
| **Team di progetto** | • Direttore Generale Pianificazione Strategica<br>• Direttore Generale Corporate Finance<br>• Responsabile di progetto<br>• Dirigente alla pianificazione strategica del settore Educazione | Gestione del progetto<br><br>Proposte al comitato strategico-politico e opzioni alternative sulla direzione strategica del progetto<br><br>Decisioni di tipo operativo |
| **Consulenti esterni** | • Legale<br>• Finanziario<br>• Analisi di mercato / valutazione customer satisfaction | Chiamati su specifica richiesta |

### Apertura e partecipazione

Le politiche di coinvolgimento degli stakeholder nelle decisioni inerenti il progetto e di accountability verso le categorie interessate allo schema PFI per le 8 scuole sono state considerate in sede di pianificazione del progetto ed in buona parte attuate durante i primi anni del contratto.

Particolarmente significativa è la costituzione di un PFI Forum a carattere locale al fine di rappresentare un momento di direzione strategica e di confronto sull'evoluzione del progetto coi principali stakeholder coinvolti: l'Amministrazione di Haringey e i rappresentanti delle scuole nele figure dei Presidi (Headteachers) e dei Direttori operativi (School Business Managers) delle scuole. Tale forum ha rappresentato, con una frequenza di riunioni su base mensile, un momento sistematico di analisi del progetto e di risoluzione dei principali snodi emergenti sia in termini contrattuali che di eventuali ritardi nell'esecuzione dei lavori. Il PFI Forum prevede la partecipazione di circa 15-20 persone in media discutendo delle principali problematiche incontrate nelle scuole, dello stato di avanzamento dell'attuazione del contratto, inizialmente, e dei lavori di costruzione e manutenzione in un a seconda fase (a partire dal 2000).

Altre forme di coinvolgimento e partecipazione degli stakeholder hanno riguardato dei momenti di confronto mirati fra Jarvis, Haringey Council e i sindacati in merito al trasferimento del personale tecnico. Inoltre, sotto la supervisione dell'autorità per l'Educazione dell'amministrazione di Haringey si sono tenuti numerosi incontri con ciascuna singola scuola per discutere nel dettaglio la tipologia di lavori da eseguire e per verificarne lo stato di attuazione.

In termini di accountability la struttura di governo del progetto si è mossa in due direzioni: soprattutto nelle fasi iniziali di definizione della partnership ha informato il pubblico – in diversi casi reticente rispetto ai caratteri dello schema PFI – in merito alla tipologia del progetto che si sarebbe portato avanti e dei vantaggi previsti nel medio periodo. Tale progetto, interessando 8 scuole per un totale di oltre 10.000 studenti, ha destato interesse nella comunità di Haringey; inoltre sono stati previsti degli incontri periodici con le associazioni insegnanti-genitori (Parent Teacher Associations).

L'analisi del progetto nella prospettiva di due stakeholder privilegiati – le scuole, beneficiarie dei servizi e di Jarvis – evidenzia una valutazione complessivamente soddisfacente rispetto al lavoro svolto (a dicembre 2003) dal punto di vista finanziario e dello stato di avanzamento dei lavori, mentre una valutazione più positiva viene data alla struttura di governance del progetto che garantisce ampi spazi di confronto e collaborazione.

Come elemento comune di valutazione critica emerge una non sufficientemente attenta analisi degli output da conseguire nel progetto in sede di pianificazio-

ne; ciò ha comportato, nello specifico, un aumento di 10 milioni di sterline nei lavori di costruzione per Jarvis portandoli da 35 milioni di sterline a 45 milioni di sterline; mentre per alcune scuole si lamentano ritardi nell'esecuzione dei lavori. Viene comunque sottolineato dalle scuole come, in ogni caso, le strutture educative attuali siano sensibilmente migliorate negli ultimi anni, consentendo l'implementazione di un'offerta didattica più ampia (corsi di teatro, informatica, musica, ecc.) e contribuendo a creare una cultura di maggiore rispetto degli studenti verso gli spazi e le strutture didattiche. Per quanto concerne Jarvis, la valutazione del progetto rimane sicuramente positiva (funge da società di progetto, a seguito di questa prima esperienza, in diversi altri progetti nel Regno Unito) essendo comunque garantiti sufficienti margini di ritorno sull'investimento.

### Efficacia

Le condizioni di efficacia di un intervento di PFI sono valutabili sulla base dei seguenti elementi di analisi:

- il miglioramento della qualità del servizio offerto in misura proporzionale all'investimento effettuato;
- il valore aggiunto prodotto durante la durata del contratto rispetto alla gestione in appalto pubblico.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come già evidenziato, vi è una sostanziale valutazione positiva che oltre al miglioramento delle infrastrutture didattiche, si traduce anche in un cambiamento di comportamenti ed in un tendenziale miglioramento delle performance degli studenti. Pur in assenza di evidenze empiriche di tipo quantitativo, riconducendo pertanto agli elementi di analisi costitutivi del PSC, emerge una valutazione positiva dello schema PFI.

Per quanto riguarda il secondo aspetto viene rilevato che molto probabilmente in assenza dello schema PFI, ovvero in mancanza di un partner privato che investa nelle strutture scolastiche e nella gestione dei servizi correlati, tale progetto non avrebbe avuto luogo. Ci si riconduce nuovamente al calcolo del PSC e del value for money per sostenere l'analisi del valore creato, trovando elementi empirici di supporto nell'efficienza messa in gioco dagli attori della partnership attraverso una forte capacità di collaborazione. Aggiungendo a ciò il ricorso agli schemi di pagamento e di calcolo delle penalità, emerge un quadro di forte incentivo per l'efficacia di azione della società di progetto.

### Coerenza

Il progetto presenta un elevato livello di coerenza sia con il quadro di programmazione nazionale, essendo inserito in un piano governativo di sostegno

alle partnership pubblico-privato che, a oggi, ha coinvolto centinaia di amministrazioni locali e centrali, sia a livello locale, emergendo come prioritario dai documenti di programmazione locale il settore della formazione pubblica.



### Elementi critici nell'attuazione del progetto

Forte attenzione è stata data nel progetto all'assunzione del personale tecnico-operativo delle scuole da parte della società di progetto, dovendo garantire loro un'eguaglianza sostanziale nei diritti acquisiti. Un continuo processo di consultazione con i sindacati e la possibilità di ricorso allo schema normativo britannico di protezione dell'impiego (TUPE – Transfer of Undertakings Protection of Employment Regulations) hanno consentito di mantenere un contratto sostanzialmente equivalente al contratto pubblico. In tale quadro il personale trasferito viene ammesso allo schema di pensione per le autorità pubbliche locali (Local Government Pension Scheme).

Il progetto, come in parte già accennato, ha presentato difficoltà derivanti da una diversa interpretazione dei lavori di costruzione, riparazione e manutenzione da svolgere; alcune scuole avevano aspettative diverse rispetto all'esecuzione di parte dei lavori principalmente per quanto riguarda la loro completezza. A titolo di esempio, i lavori di ristrutturazione di un edificio hanno comportato lo spostamento dei cavi elettrici e telefonici che, non essendo esplicitamente specificato nel contratto, non sono stati re-installati dalla società di progetto; in tale caso la scuola ha dovuto provvedere direttamente ai lavori.

Ulteriore componente critica è stata correlata alla sovrapposizione dei lavori con il periodo scolastico; seppure concentrati nel periodo estivo, tale sovrapposizione ha causato ritardi con evidenti conseguenze sull'attività didattica. È infine da rilevare la mancanza di una componente politica all'interno del PFI Forum; infatti, se, da un lato, l'orizzonte temporale di 25 anni è svincolato giustamente dall'alternanza politica (si sottolinea a questo proposito l'ampia maggioranza trasversale con cui è stata approvato il progetto), dall'altro, la presenza di un assessore e di alcuni consiglieri comunali consentirebbe un più alto livello di rappresentatività e di accountability.

### I punti di forza in termini di governance

Il caso presenta significativi elementi che lo configurano come una best practice non solamente per i risultati conseguiti, per le risorse mobilitate e per l'innovatività apportata al settore, ma anche per la capacità di condurre a sistema e portare a sintesi la spinta propositiva, progettuale e realizzativa di diversi attori

territoriali (enti pubblici, imprese, rappresentanti della società civile e della comunità scolastica), in modo da promuovere e agevolare la crescita qualitativa di infrastrutture e sistemi formativi complessi e avanzati. In tale prospettiva l'esperienza di Haringey assume una valenza di governance esterna intesa come "la capacità delle amministrazioni pubbliche di attuare le proprie politiche avvalendosi di organizzazioni separate dall'amministrazione, alle quali sono affidate l'erogazione di servizi ai cittadini, lo svolgimento di attività di supporto alle funzioni svolte"[45].

Elemento centrale di una buona governance risiede nella capacità emersa di creare all'interno della partnership le prerogative e le capacità attuative orientate a sostenere nel tempo la migliore performance dell'attore pubblico e privato. Ciò trova evidenza nel value for money che la partnership è in grado di garantire. È bene ricordare che una lettura finanziaria non è concettualmente sufficiente a giustificare la riuscita della partnership e che alcuni elementi di discussione e di approfondimento in merito sono trattati nella premessa "le partnership pubblico-privato nel Regno Unito".

La governance della partnership trova ricadute in termini di conduzione della relazione fra ente pubblico e concessionario privato. I due attori hanno saputo configurare uno spazio di azione congiunto predisponendo piani attuativi del progetto e modalità di problem solving in larga parte concertate.

Non di secondo rilievo, nella logica di analisi della governance esterna, le dinamiche intraprese nel coinvolgimento dei principali stakeholder cui non è stato affidato un ruolo attivo nella progettazione o attuazione nel progetto: le associazioni dei genitori, la comunità locale, le scuole e gli studenti. Tali modalità di coinvolgimento trovano riscontro empirico in un insieme di modalità organiche e di meta-strutture di raccordo e integrazione fra il progetto e gli attori coinvolti. Possiamo dunque parlare di una struttura di multistakeholder forum (PFI Forum) in grado, su base continuativa e stabile, di portare a sintesi le esigenze dei portatori di interesse più significativi.

Elemento su cui a regime sarà possibile valutare in modo esaustivo l'effettiva capacità di governance – si ricorda che il progetto avviato da quattro anni si dipana su una durata di venticinque – è rappresentato dalla sostenibilità. Sostenibilità che pone in una relazione di equilibrio dinamico (in logica di trade-off) la riuscita del progetto con il presidio delle dimensioni economico-finanziarie (redditività del progetto coerentemente con il concetto di valore finanziario del tempo che si traduce nella ricerca di ritorni lungo un'orizzonte

45 La struttura di governance interna della partnership include nella componente pubblica l'amministrazione di Haringey rappresentata sia nella componente tecnica (Autorità Pubblica per l'Educazione) che politica, mentre i partner privati coinvolgono la società di progetto, gli istituti di credito ed altri investitori privati.

temporale pluriennale) sociale (come concetto di ordine generale esprimibile in termini di coesione sociale e, nel progetto, declinabile come condizioni e competenze lavorative acquisite dai dipendenti, mutate condizioni di accessibilità e fruibilità delle infrastrutture, ecc.) ed ambientale (intesa come tutela ambientale e promozione di una cultura attenta all'impatto sul sistema ecologico).



## Linee guida per il caso italiano – alcuni elementi di valutazione

Nel nostro panorama nazionale il project financing rappresenta una realtà consolidata.

Dal punto di vista istituzionale è stata costituita una Unità Tecnica Finanza di Progetto all'interno del Comitato Interministeriale Programmazione Economica (CIPE) del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tale organismo[46] ha la finalità di promuovere e sostenere le amministrazioni pubbliche nelle attività di valutazione tecnico-economica dei progetti e, più in generale, sulle condizioni gestionali di conduzione di una partnership col settore privato finalizzata alla realizzazione di infrastrutture pubbliche.

Il mercato del project financing in Italia presenta una dimensione significativa: l'attività svolta dall'UTF nel 2002 individua oltre 700 iniziative presentate sul mercato per un importo, stimato per difetto, di circa 8,5 miliardi di euro; circa 400 sono le iniziative approdate alla fase di gara, per un importo di oltre 5 miliardi di euro. È, inoltre, stimato che l'attuale domanda copre non più del 40% del reale fabbisogno emerso. Inoltre vi è una sostanziale diversità nella tipologia di amministrazioni che si rivolge alla finanza di progetto con una preminenza, nel triennio 2000-2002, dei capoluoghi di Regione, delle amministrazioni regionali, degli Ospedali e delle ASL e, infine, dei Comuni di dimensioni medio-piccole (5.000-100.000 abitanti).

A fronte del crescente interesse delle amministrazioni locali verso la finanza di progetto, va evidenziato come siano desumibili notevoli benefici dalle analisi condotte sulla realtà del project financing nel Regno Unito. Il quadro delle possibili linee di comparazione tra il sistema italiano ed inglese, segue, ad una prima analisi, tre possibili direttrici: i modelli economico-finanziari, normativi e contrattuali di avvio del project financing; il ruolo del governo e dei ministeri più direttamente coinvolti nel promuovere e sostenere il processo di ricezione da parte delle amministrazioni locali; la governance delle partnership pubblico-privato.

A partire dalle analisi svolte sia attraverso il quadro introduttivo sulle part-

46 Maggiori informazioni sulle finalità e sul funzionamento di tale organismo sono disponibili al sito: http://www.utfp.it/default.htm

nership pubblico-privato sia tramite il caso analizzato, gli elementi più direttamente funzionali alle esigenze delle esperienze nazionali riguardano gli aspetti di governance delle partnership a livello locale. Sotto tale profilo, il quadro decennale di esperienza del Regno Unito può risultare particolarmente utile al contesto di riferimento italiano. L'evidenza fornita di elementi problematici nella gestione delle partnership (in termini ad esempio di coinvolgimento degli stakeholder, di accountability, di misurazione dell'efficacia del progetto) e il quadro di soluzioni proposte appare, in un quadro giuridico non dissimile, di significativa applicabilità al contesto italiano.

Gli elementi di ordine generale, ripresi nel dettaglio della trattazione dei casi, che sintetizzano i principali elementi di valutazione della applicabilità della PFI al Regno Unito ma ragionevolmente estendibili al modello italiano di project financing richiedono la presenza contestuale dei seguenti fattori:

- il settore privato ha una sufficiente esperienza nella realizzazione di infrastrutture pubbliche e nelle fasi di gestione e, contestualmente, ci sono ragionevoli motivazioni che consentono di prevedere il conseguimento di value for money;
- la struttura e la natura del servizio sono appropriate, in grado di consentire al settore pubblico la definizione dei suoi bisogni come output del servizio; tali servizi devono poter essere adeguatamente negoziati ed esplicitati in sede contrattuale in modo tale da garantire un'efficace, equa e accountable fornitura di servizi pubblici nel lungo periodo;
- deve poter essere dimostrato che la PFI offre un value for money per il settore pubblico rispetto ad altre forme di appalto;
- la natura delle strutture e dei servizi identificate come parte dello schema PFI devono poter essere caratterizzate da una struttura dei costi ripartibili nel lungo periodo; investimenti con un'orizzonte temporale di 5-10 anni difficilmente potranno beneficiare dello schema PFI.

Ad oggi in Italia esiste uno specifico quadro legislativo (L. 109/94 e s.m., in particolare L. 166/2002) che guida i soggetti pubblici nell'utilizzo del project finance per investimenti in infrastrutture pubbliche. Esiste inoltre un quadro giurisprudenziale abbastanza dettagliato e sono state introdotte anche specifiche previsioni normative che aprono definitivamente il project finance alle opere a tariffazione sulla pubblica amministrazione (ospedali, sedi pubbliche).

Lo specifico quadro normativo induce spesso le pubbliche amministrazioni a confondere il project finance con la legge Merloni e in particolar modo con l'art. 37 bis (project finance a iniziativa privata); quest'ultima tendenza confermata dalla prevalenza di gare aggiudicate ex art. 37 bis rispetto a quelle aggiudicate ex art. 19 della L. 109/94.

Inoltre si rileva una certa difficoltà da parte delle amministrazioni a valutare

la reale convenienza e necessità di ricorrere allo strumento, spesso utilizzato per spirito di emulazione.

Il project finance è stato utilizzato soprattutto per opere di piccola dimensione, come parcheggi, cimiteri e impianti sportivi, sebbene ormai parecchie sono le applicazioni all'edilizia sanitaria, all'edilizia pubblica e sociale. Poche sono ancora le applicazioni alle infrastrutture per i servizi rete (energia, acqua, ferrovie, ecc.).

Se da un lato ci sono le amministrazioni che mostrano un certo entusiasmo per lo strumento, sia per la visibilità che dà all'ente, al management e al livello politico, sia per la possibilità di finanziare investimenti in un periodo di forti tensioni finanziarie, dall'altro lato esistono anche amministrazioni molto restie all'applicazione dello strumento poiché ritengono possa esautorare il soggetto pubblico dei suoi principali poteri e comportare l'introduzione di elementi di privatizzazione del sistema dei servizi pubblici.

La diffusione del project finance per il finanziamento di investimenti pubblici richiede alcuni passaggi:

1. comprensione dello strumento e del quadro giuridico che ne permette l'applicazione alle opere pubbliche;
2. prime sperimentazioni volte a potenziare le competenze degli operatori pubblici nella gestione della procedura di gara per la selezione del concessionario e nella definizione e gestione del contratto;
3. individuazione di strumenti di valutazione capaci di guidare il processo decisionale, che considerino non solo gli aspetti economici e finanziari dell'iniziativa, ma anche gli impatti sociali e le implicazioni in termini di governance.

Gli sforzi compiuti fino ad ora da parte delle amministrazioni nella comprensione dello strumento del project finance dovrebbero essere riorientati verso l'adozione di tecniche di valutazione analoghe a quelle presentate, che dovrebbero trovare applicazione a prescindere da specifiche tecniche finanziarie, assumendo un ruolo stabile nel processo decisionale pubblico.

L'adozione del project finance non deve esaurirsi nel finanziamento di un'opera o nella sperimentazione di una nuova tecnica, ma dovrebbe essere utilizzato in modo strategico e complementare rispetto ad altri strumenti finanziari, sulla base di considerazioni relative alle tipologie di interventi, ai vincoli di bilancio, alla convenienza economica e finanziaria, all'opportunità sociale e all'equità intergenerazionale.

Ciò che quindi serve – anche alla luce di poter valorizzare l'esperienza anglosassone al contesto italiano – è in sintesi riconducibile ai seguenti elementi:

1. maggior consapevolezza del livello politico sulle conseguenze e sulle opportunità che lo strumento del project finance introduce nell'amministrazione e nel sistema di gestione dei servizi di pubblica utilità per definire quali servizi a titolarità pubblica devono essere gestiti internamente perché strategici o critici e quali possono essere invece esternalizzati (analisi dei costi di transazione e dell'orientamento politico);
2. diffusione all'interno delle amministrazioni di maggiori competenze nella valutazione dell'opportunità, della fattibilità e della finanziabilità degli investimenti;
3. diffusione all'interno dell'ente di competenze che permettano di esercitare a pieno titolo e con efficacia ed efficienza il ruolo di committente (scelta del partner privato, scelta del portafoglio servizi e del livello quali quantitativo da erogare);
4. competenze economiche e finanziarie per valutare quale strumento finanziario è più conveniente ed adeguato per un certo investimento, quale livello di contributo finanziario pubblico è necessario a garantire l'equilibrio economico e finanziario e il suo impatto sul bilancio dell'ente, quale tipologia di sostegno pubblico può essere messa in atto per garantire l'appetibilità del progetto per gli investitori privati ed un ottimale trasferimento dei rischi in capo al privato.

## Il settore idrico



### Motivazione per l'attivazione del caso

Il tema delle relazioni pubblico-privato risulta essere particolarmente complesso sia per ragioni storiche (si fa riferimento al dibattito sul ruolo dei sistemi pubblici all'interno dei sistemi economici) che per le implicazioni in termini di introduzione di strumenti manageriali all'interno delle pubbliche amministrazioni (sulla base delle logiche di New Public Management).

L'evoluzione dei sistemi pubblici da una concezione di Stato dei servizi a quella di Stato regolatore ha comportato, tra le altre cose, la creazione di realtà amministrative (administrative body) aventi la funzione di definire le regole e le linee guida che disciplinino le realtà competitive caratteristiche dei mercati regolamentati o quasi mercati.

In particolar modo la gestione dei servizi di pubblica utilità ha rappresentato, a partire dagli anni '80, soprattutto nel mondo anglosassone, la realtà nella quale sono avvenute le prime sperimentazioni di competizione guidata o di mercato regolamentato da una authority pubblica.

Queste riflessioni sono anche parallele alla maturazione di un orientamento che ritiene necessaria, per l'incremento dell'efficacia dei servizi pubblici, una separazione tra le organizzazioni chiamate alla produzione ed erogazione dei servizi stessi da quelle demandate alla funzione di programmazione e di controllo. In termini pratici, nei differenti settori pubblici ed in particolare in quello anglosassone si è verificata la separazione tra funzione di committenza (attribuita all'ente pubblico) e quella di produzione/erogazione demandata a fornitori privati.

La riforma dei servizi di pubblica utilità (acqua, gas, elettricità) che ha preso l'avvio nel Regno Unito alla fine degli anni '80, ha interessato studiosi e ricercatori fin dalle prime fasi proprio per l'innovatività delle scelte e per le logiche di quasi mercato che venivano introdotte e sperimentate.

Per queste ragioni il settore idrico, ed in particolare l'authority di regolamentazione Ofwat, rappresenta un caso di studio di particolare interesse con riferi-

mento ai temi: dei rapporti tra pubblico e privato, della funzione di regolamentazione del mercato (attraverso, ad esempio, la definizione di politiche tariffarie comuni), dei differenti modelli di separazione tra funzione di committenza e di produzione (confrontando la realtà inglese con quella scozzese).

Il caso di studio analizzato e discusso vuole quindi porre in evidenza le implicazioni e gli impatti dei modelli e degli assunti teorici che hanno spinto il processo di riforma sulla qualità e sui costi del servizio offerto.

### Obiettivi

Alla luce dei 5 principi di good governance (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza) il caso del settore idrico in Inghilterra ed in Scozia viene analizzato focalizzandosi, sul sistema di regole e relazioni e sul ruolo che i consumatori hanno nella definizione del processo decisionale (principio di legittimità e voce). In tal senso ampio spazio viene dedicato alla analisi delle finalità di Watervoice e dei Water Customer Consultation Panels, le associazioni che rappresentano i consumatori dei servizi idrici e di fognatura. Watervoice ha, nello specifico, l'obiettivo di essere un'efficace ed influente voce che garantisce gli interessi dei consumatori relativamente ai prezzi praticati, alla qualità e al costo-efficacia del servizio.

L'apertura e la partecipazione dell'azione amministrativa vengono analizzate sia sulla base degli annual report prodotti da Watervoice che dalla carta dei diritti dei consumatori che le authority di regolamentazione del settore hanno prodotto.

L'accountability e la responsabilizzazione del sistema, intesa sia nell'accezione di rendicontabilità che di trasparenza dell'azione amministrativa, verranno indagate facendo riferimento alle relazioni tra Ofwat (Autorità per i servizi idrici) e Watervoice. In particolare, i dieci comitati di Watevoice, insieme allo stesso consiglio, rappresentano un portatore di interessi indipendente che ha come finalità quella di rappresentare i consumatori non solo a livello nazionale, ma anche alla luce delle politiche idriche definite dall'Unione Europea.

La coerenza del sistema verrà analizzata avendo come riferimento sia il quadro normativo (Water Act 1989, Water Industry Act 1991, Competition Act 1998, Utilities Act 2000, Local Goverment Act 1994 (Scotland), Water Industry (Scotland) Act 2002), che il sistema di regole e meccanismi di regolamentazione del mercato idrico e, quindi, le funzioni attribuite, nella definizione dei prezzi, nella verifica degli standard di qualità della Authority (quindi analizzandone il materiale istituzionale) a:

– Ofwat;
– Watervoice (per la componente dei clienti/consumatori);

– Water Industry Commissioner;
– Drinking Water Quality Regulator;
– Scottish Environment Protection Agency;
– Water Customer Consultation Panels.



In particolare, si indaga su quali siano i sistemi operativi tramite i quali l'authority di regolamentazione si relaziona con le imprese al fine di renderle maggiormente efficienti, o per favorire, ove appropriato, la competizione, sviluppando sistemi che permettano il benchmarking tra i diversi operatori.

Soprattutto verranno indagate quali siano leve con le quali far incrementare il livello di performance e di efficacia dei produttori di servizi idrici.

Il principio della coerenza viene preso in considerazione analizzando e confrontando le differenti scelte e modalità di funzionamento dei diversi contesti culturali e geografici che caratterizzano l'Inghilterra e la Scozia. Operativamente questo avverrà confrontando le caratteristiche di Ofwater operante nel mercato inglese e gallese con quelle del Commissioner e del Drinking Water Regulator operante in Scozia.

La performance dei settori idrici viene analizzata descrivendo il modello a tre fasi che porta alla costruzione degli indicatori e dei loro range delle aziende operanti nel mercato.

## Analisi del contesto e del caso inglese

Obiettivo dell'analisi è da un lato analizzare le cause e l'evoluzione del modello di quasi mercato che caratterizza i servizi idrici del Regno Unito, dall'altro definire le linee di indirizzo per i prossimi anni, avendo come riferimento gli strumenti adottati nel processo di programmazione, controllo e rendicontazione delle attività, al fine di identificare possibili utilizzi nella realtà italiana.

### Descrizione del contesto

Storicamente il settore idrico inglese inizia il suo processo di riorganizzazione nel 1963 con la creazione di 30 autorità di bacino (River Authority) che avevano il compito di rilasciare licenze e permessi per l'utilizzo di acque interne a fini agricoli.

L'industria dei servizi idrici anglosassone è composta da tre organi: l'authority nazionale per i fiumi (NRA), l'ispettorato dell'acqua potabile ed Ofwat (Office of water services).

Il NRA (National Rivers Authority) venne istituito nel 1989 mediante il Water

Act con la funzione di controllo delle risorse idriche inglesi ed, in particolar modo, il loro utilizzo, il tasso di inquinamento e la navigazione fluviale. NRA è l'organo che istituzionalmente stabilisce gli standard qualitativi dell'acqua attraverso analisi campionarie.

Sempre con il Water Act venne istituito il Drinking Water Inspectorate (DWI), organo deputato al controllo dell'output delle imprese idriche, praticamente questo avviene tramite il prelievo e l'analisi di campioni d'acqua potabile destinati per uso domestico.

L'Ofwat, l'authority per i servizi idrici, è stata istituita nel 1989 in previsione della liberalizzazione del mercato avvenuta nell'anno seguente.

Prima del Water Act (1989) vi erano 10 authority a livello regionale che fornivano sia l'acqua che i servizi fognari e 29 compagnie fornitrici esclusivamente di acqua. Il 1° settembre 1989, le 10 compagnie vennero fuse in un'unica holding e le loro funzioni di erogazione dell'acqua e dei servizi fognari vennero trasferite a 10 nuove compagnie private che detenevano il 75% circa del mercato (privatization); il restante 25% faceva riferimento alle rimanenti compagnie. Nel 1995 erano attive 21 imprese nel settore dell'acqua, che sono divenute 10 in seguito a processi di fusione ed acquisizione.

Ofwat è un dipartimento governativo non ministeriale, governato da un Direttore generale dei servizi idrici, che ha il compito di monitorare che le singole imprese siano economiche (abbiano un equilibrio economico-finanziario di lungo periodo) senza gravare sui consumatori e che i servizi offerti rispettino gli standard prestabiliti.

Compito principale del Direttore generale è quello di trovare un compromesso tra le esigenze dei consumatori e quelle delle imprese, il tutto attraverso il cosiddetto price cap (setting price limit).

Il Direttore generale è coadiuvato da 10 Comitati per i servizi ai consumatori (CSC – Customer Service Committees) e dal comitato nazionale dei clienti di Ofwat (ONCC Ofwat National Customer Council), ora Watervoice.

I comitati per i servizi dei consumatori hanno il compito di tutelare i consumatori, raccogliendo le lamentele e monitorando la qualità dei servizi offerti dalle imprese di loro competenza. Ogni CSC ha, infatti, un proprio ambito territoriale di riferimento. Questi comitati fanno riferimento direttamente al Direttore di Ofwat tramite dei report periodici in cui vengono analizzate le politiche tariffali e gli standard di qualità.

Il comitato nazionale dei clienti di Ofwat (ONCC Ofwat National Customer Council), ora Watervoice è un organo consultivo creato nel 1993 ed è composto dal direttore di Ofwat e dai rappresentanti dei consumatori. Questo comitato è formalmente il portavoce dei fruitori dei servizi idrici di fronte agli organi istituzionali. In particolare, il Direttore definisce i limiti tariffari per le imprese

avendo come riferimento da un lato la promozione della competizione, dall'altro la profittabilità di ogni impresa.



### Limiti tariffali per la regolamentazione del mercato idrico

I prezzi dei servizi idrici sono regolati mediante la definizione di un limite superiore nell'incremento tariffale che ogni impresa può imporre. Questo limite, denominato fattore K, è definito dal Direttore Generale, in misura differente per le 29 imprese erogatrici in Inghilterra ed in Galles. Il fattore K costituisce il parametro di riferimento in base al quale le imprese possono incrementare o per contro diminuire le proprie tariffe, sulla base del trend dell'inflazione.

Nell'anno 1995 sono stati definiti i fattori K per le singole imprese fino all'anno 2005-06; il valore medio pesato per i prossimi 10 anni è 0,9, con una punta pari a 1,4 per i primi 5 anni (a motivo del riconoscimento della necessità di investimenti in infrastrutture) per scendere poi a 0,4.

Il fattore K per una impresa può essere visto come una combinazione tra due variabili:

a) una componente, X, che comprende i costi sostenuti per l'offerta dei servizi di base ed il mantenimento dei livelli di servizio; i costi sostenuti per migliorare gli standard di servizio (esclusi quelli obbligatori per legge); gli investimenti e sviluppo di capacità produttiva; ed infine altri fattori come i cambiamenti nel sistema tariffale della compagnia.
b) una componente Q, che misura i miglioramenti negli standard di qualità dei servizi offerti.

Si tenga presente che una riduzione dei prezzi in termini reali (componente X di K) è equivalente ad un incremento degli standard di qualità dell'acqua (componente Q di K). Il meccanismo di regolamentazione prevede che le singole imprese preparino e presentino ad Ofwat l'SBP (Strategic Business Plan), mediante il quale il Direttore generale può analizzare ed esprimere pareri sull'efficiente allocazione dei fattori produttivi, il tutto per poter avere un quadro più completo di ogni singola compagnia.

Sulla base del business plan è stato possibile suddividere le differenti compagnie in base alla loro efficienza dei costi di gestione, l'analisi viene presentata nella tabella seguente:

| | |
|---|---|
| Sopra la media | North West, Cambridge, Chester, East Surrey, Hartleypools, North East, North Surrey, Portsmouth, Sutton, York |
| In media | Severn Trent, South West, Southern, Thames, Wessex, Yorkshire, Bournemouth & Hampshire, Bristol, Essex, Mid Southern, South Staffordshire, Tendring Hundred, Three Valley, Wrexham |
| Sotto la media | Anglian, Dwr Cymru, Northumbrian, Folkestone, Mid Kent, South East |

Per il calcolo sia di Q che di X vengono considerati le seguenti voci:

- Costi di Gestione;
- Ammortamenti;
- Margine.

Aggregando queste voci si arriva a definire l'ammontare dei ricavi aziendali e di conseguenza le tariffe pagate dai consumatori.

Nella determinazione degli incrementi possibili di prezzo (limiti tariffari) che le singole imprese possono introdurre Ofwat utilizza la seguente equivalenza:

$$\mathbf{WACI > RPI + K}$$

dove per WACI si intende Weighted Average Charges Increase (incremento medio pesato delle tariffe) e per RPI si intende il tasso di incremento dell'indice dei prezzi.

WACI viene calcolato attraverso una somma di medie ponderate e più precisamente:

$$\mathbf{W = \sum (A(i)t*R(i)/A(i)\ t\text{-}1) + \sum (B(j)t*R(j)/B(j)t\text{-}1)\text{-}1}$$

dove:

***i*** rappresenta l'insieme dei beni inseriti nei panieri "misurabili";

***j*** rappresenta l'insieme dei beni inseriti nei panieri "non misurabili";

**A(i)t** rappresenta tariffa media per la messa a disposizione di servizi inseriti nel pacchetto a forfait;

**B(j)t** rappresenta il ricavo ponderato relativo al pacchetto di servizi tariffabili considerato a prezzi dell'anno corrente;

**R(i) e R(j)** rappresentano i ricavi (IVA esclusa) attesi suddivisi per i ricavi aggregati di tutti e cinque i panieri.

### Analisi del settore idrico in termini di competitività e di performance

Il Competition Act è entrato in vigore relativamente al settore idrico il 1° marzo del 2000 al fine, tra gli altri obiettivi, di impedire che le imprese del settore costituiscano una posizione dominante o comunque di trust.

Periodicamente (ogni due anni) Ofwat produce una valutazione complessiva della performance del settore idrico prendendo in considerazione variabili quali l'offerta idrica, i servizi di fognatura, i servizi agli utenti e la performance ambientale.

In particolare le variabili vengono analizzate utilizzando i seguenti indicatori:

- Offerta idrica:
  pressione dell'acqua;
  interruzioni dell'offerta;
  qualità dell'acqua potabile;
- Servizi di fognatura:
  esondazioni fognarie;
  rischio di esondazioni.
- Servizi agli utenti:
  proteste scritte;
  lettura dei contatori;
  accessi telefonici;
  servizi agli utenti con esigenze particolari;
  riparazioni della rete di offerta;
- Performance ambientale:
  perdite;
  inquinamento derivante da incidenti sia dell'acqua potabile che delle fognature;
  eliminazione dei fanghi.

Ogni indicatore di performance ha un range di 50 punti secondo una logica crescente (maggiore è il punteggio, maggiore è la performance). Gli indicatori vengono poi pesati e addizionati utilizzando una formula algebrica che utilizza tre passaggi differenti:

1. Ogni punteggio viene rapportato ad un valore compreso tra zero e l'unità mediante la seguente equazione:

$$\frac{\text{(punteggio dell'indicatore di una specifica impresa)} - \text{(limite inferiore dell'indicatore)}}{\text{(punteggio massimo dell'indicatore)} - \text{(punteggio minimo)}}$$

Questo procedimento viene compiuto per ogni elemento che contribuisce alla valutazione della performance.

2. Il punteggio viene incrementato al fine che sia compreso tra 0 e 45 semplicemente moltiplicando il risultato del rapporto di cui al punto 1 per il numero 45.
3. Il risultato di cui al punto 2 viene cambiato al fine che sia compreso tra 5 e 50. Il punteggio OPA (overall performance assessment) è dato quindi dal risultato di cui al punto 2 più 5.

Nella valutazione della performance due sono gli indicatori che vengono utilizzati, uno per valutare le differenti tipologie di servizi, l'altro per le imprese.

Le valutazione derivanti dalle analisi dei bienni 2002-2003 e 2004-2005 verranno utilizzate per proporre i nuovi limiti tariffari per il periodo 2005-2010. Nello specifico Ofwat definirà tali limiti (un price cap annuale per ogni impresa) entro novembre 2004, adottando un processo che prevede la definizione dei seguenti output:

– analisi del business plan di ciascuna impresa;
– pubblicazione del primo draft per una consultazione (luglio);
– pubblicazione dei limiti tariffari;
– valutazione annuale del 2004;
– analisi dei piani di monitoraggio delle differenti imprese (fase di implementazione e simulazione delle nuove tariffe).

I nuovi limiti tariffari entreranno in vigore nell'aprile 2005.

È particolarmente difficile fornire una valutazione complessiva dell'andamento delle tariffe. Sicuramente Ofwat prima, e successivamente in collaborazione con Watervoice, ha affinato e migliorato l'efficienza complessiva del sistema, calmierando i prezzi e governando la concorrenza e la competizione del mercato. Non esistendo una controprova (what if), non è possibile avere un caso controllo che svolga la funzione di benchmark, mantenendo un settore totalmente pubblico (per il progetto di benchmarking con la Scozia si veda Water Industry).

La valutazione in Inghilterra è esclusivamente politica (e quindi esula dal presente lavoro) per cui i conservatori propongono una riproposizione del quasi mercato puro importato nel 1989, i laburisti evidenziano i maggiori livelli di accountability e di rendicontazione del sistema dovuti all'introduzione di Watervoice.

È, comunque, possibile ricostruire l'andamento delle tariffe per il quasi mercato anglo-gallese a partire dalla sua introduzione e per il prossimo biennio (2004-2005) anche al netto dell'inflazione. Come si evince dalla seguente figura, le tariffe sono cresciute del 24,6 % dal momento in cui è stata introdotta la logica competitiva (1989). I dati sono particolarmente significativi soprattutto alla luce del fatto che alle percentuali presentate va aggiunto il tasso di inflazione medio calcolato sul periodo.

Emerge quindi con forza come le logiche competitive hanno portato, da un lato, ad una effettiva eterogeneità dei prezzi e delle tariffe, dall'altro, ad un cospicuo aumento delle stesse (5,6% per il prossimo biennio, esclusa inflazione). In particolare si evidenzia come alcune aziende si caratterizzino per un trend decrescente dei prezzi in chiara controtendenza: York Waterworks non solo prevede una diminuzione delle tariffe nel futuro ma da quando è stato introdotto il quasi mercato ha ridotto la bolletta dei propri clienti del 3,8%.

Sorgono contemporaneamente anche i dubbi in merito a quanto di questa riduzione dei prezzi, possano beneficiare i cittadini della zona in cui opera la United (+55% dal 1989) o la Severn Trent (+48%), nel caso in cui la York Waterwork non ritenga strategico portare i propri servizi.

Anche alla luce di queste differenze, non è possibile indagare le singole politiche aziendali di marketing (tipologia dei servizi offerti) e di investimento (capital budget). Ogni azienda e realtà è un caso a se stante che andrebbe analizzato partendo dai propri business plan e documenti contabili.

Resta comunque l'estremo interesse di andare a studiare l'evoluzione futura dei prezzi ed, in particolare, se si assisterà ad un processo di convergenza (che dal 1989 ad oggi non c'è stato) e di calmierazione da parte del mercato (che allo stesso modo non è avvenuto stante l'incremento significativo dell'intero mercato idrico, +34.6% da quando è stato introdotto con una prospettiva di crescita del 5,6% per il prossimo biennio, inflazione esclusa).

### Watervoice

Watervoice rappresenta i consumatori del settore idrico e si basa su nove comitati regionali in Inghilterra ed uno per il Galles. Questi 10 comitati si relazionano direttamente con il Direttore Generale di Ofwat.

Tra le funzioni attribuite a Watervoice c'è quella di presentare la struttura del settore idrico agli utenti (Ofwat si relaziona infatti con le imprese). Watervoice definisce annualmente un rapporto che analizza lo stato dell'arte del settore idrico in tema di competizione, acquisizioni e governance complessiva del sistema ed, infine, una panoramica sulla politica dell'Unione europea in merito al settore idrico.

Watervoice ha una serie di relazioni istituzionali tra le quali è opportuno segnalare quella con DEFRA, l'associazione che raggruppa gli stakeholder per la qualità dell'acqua. Watervoice rappresenta in particolare i piccoli consumatori (oltre 80%).

Le relazioni tra Watervoice e Ofwat sono di particolare interesse in quanto sono state formalmente disciplinate, compresi i meccanismi di governance, all'interno di un *memorandum* of understanding definito nel gennaio 2002 e aggiornato nel corso del 2003 (marzo).

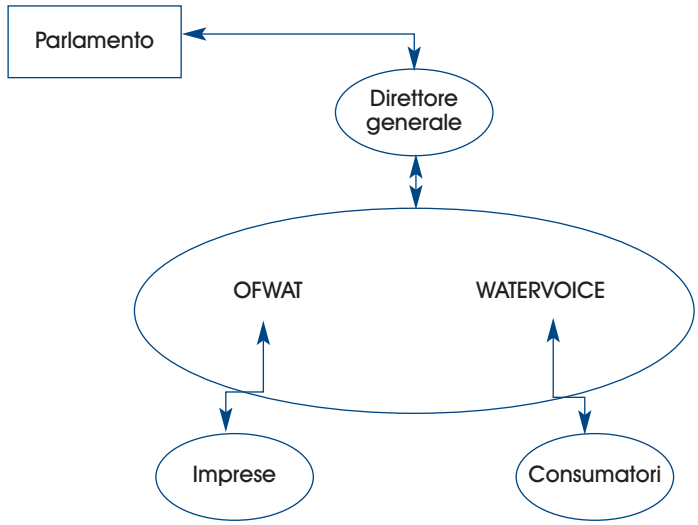
Attraverso il memorandum of understanding sono stati definiti i ruoli del Direttore Generale e quello dei 10 comitati regionali.

Dal punto di vista finanziario, il Direttore generale di Ofwat è responsabile di fronte al Parlamento della gestione e dei risultati di Watervoice che gli è gerarchicamente subordinato. Nella definizione dei limiti tariffari Ofwat consulta i comitati regionali di Watervoice che hanno le stesse facoltà di discutere e presentare correttivi al nuovo sistema di prezzi delle singole imprese interessate.

Di seguito viene rappresentato il sistema di governance del settore idrico in Inghilterra e nel Galles.

**Figura 1**

**Sistema di governance del settore idrico inglese**




Il direttore generale alloca il budget ai singoli comitati regionali di Watervoice che trovano nella Divisione Customer affair la sede di coordinamento principale con Ofwat.

In particolare la collaborazione ed il coordinamento tra Ofwat e Watervoice coinvolge i seguenti punti aspetti:

- prezzo;
- standard dei servizi;
- codici di comportamento;
- servizi agli utenti con esigenze particolari;
- acquisizioni, fusioni e processi di ridefinizione dell'intero settore idrico;
- procedimenti nei confronti di imprese che si caratterizzano per bassi livelli di performance;

– inchieste a seguito di gravi incidenti che hanno coinvolto imprese del settore idrico;
– gestione delle licenze e ammissione nel mercato di nuove imprese.



Riprendendo l'Annual Report per il 2002-2003, viene ribadito che Watervoice supervisionerà il processo di definizione dei prezzi e che le esigenze degli utenti vengano tenute in considerazione nel momento delle decisioni e delle politiche. Watervoice esplicitamente si caratterizza quindi per una funzione di lobbing e di stakeholder esterno[47].

### Analisi del contesto e del caso scozzese

Il settore idrico in Scozia è disciplinato dal Water Industry (Scotland) Act del 2002 che ha sancito la fusione delle tre precedenti authority che avevano il compito di gestire i servizi idrici: East of Scotland, North of Scotland e West of Scotland. Scottish Water è, quindi, un'unica azienda pubblica, gestita da un commissioner nominato dal Consiglio dei Ministri scozzese, che eroga direttamente i servizi idrici in tutta la Scozia (5 milioni di consumatori).

Scottish Water rendiconta a 4 authority di regolamentazione:

1. il Water Industry Commissioner for Scotland;
2. i gruppi di consultazione dei consumatori di servizi idrici;
3. la Sepa (Scottish Environmental Protection Agency) in relazione alla protezione dell'ambiente;
4. il regolatore per la qualità dell'acqua potabile (Drinking Water Quality Regulator).

1 – *Water Industry Commissioner for Scotland*.

ll commissioner per l'industria dell'acqua ha il compito di tutelare gli interessi dei consumatori/clienti di Scottish Water e a tal fine:

– informa il consiglio dei ministri scozzese in merito all'ammontare delle risorse finanziarie di cui necessita Scottish Water per i suoi investimenti;

47 "The 2004 price review has established itself firmly as a key feature of our work even though the final decisions are over 18 months away (by the end of the year to which this report relates). We want to ensure that the views of customers as key stakeholder will be heard and acted on throughout the price setting process so that customers can feel ownership of the outcome. Customers should be able to influence the size of their future water and sewerage bills and have a say in the delivery of service and quality improvements. It is customers, after all, who meet the cost of the Water Industry's investment programmes through the bills they pay. With this in mind we have sought to influence the process from the outset by lobbying the key decision-makers to ensure that they recognise and appreciate the customers' perspective. We welcomed the chance to respond to Ofwat consultations and attend seminars" (Watervoice Annual Report, 2002-2003).

– valuta ed approva annualmente lo schema delle tariffe definito da Scottish Water;
– rendiconta al consiglio dei ministri in merito agli standard dei servizi offerti da Scottish Water e delle relazioni con i clienti;
– approva il codice di comportamento di Scottish Water;
– se richiesto, rendiconta al consiglio dei ministri scozzese in merito a temi inerenti l'impatto delle politiche adottate da Scottish Water sui consumatori.

Il Water Industry Commissioner per la Scozia è composto da 6 team di staff e più precisamente: il team dedicato alle analisi di efficienza, quello dedicato all'analisi delle infrastrutture, quello dedicato ai rapporti con i clienti ed alle entrate di cassa, quello dedicato alle relazioni esterne, quello dedicato alla gestione degli accreditamenti e convenzionamento ed infine quello deputato a funzioni di staff (gestione delle risorse umane, organizzazione di eventi e conferenze).

Risulta altresì importante sottolineare come l'unità operativa del Water Commissioner deputata al budget degli investimenti ed alla ricerca dell'efficienza abbia una allocazione annua di cassa di 500 milioni di sterline. Queste risorse vengono impiegate per finanziare le richieste di investimenti provenienti dalle authority e per finanziare progetti di benchmarking con i dati di attività e le performance del sistema inglese e gallese ( i cui primi risultati verranno pubblicati nei prossimi mesi).

2 – *I gruppi di consultazione dei consumatori di servizi idrici (Water Customer Panels)*

Il Parlamento scozzese ha definito 5 gruppi di consultazione indipendenti sia da Scottish Water che da Water Industry al fine di rappresentare i punti di vista e gli interessi degli utenti.

Ogni gruppo di consultazione è referente per lo specifico ambito territoriale di riferimento e rappresenta gli interessi dei consumatori di quella realtà geografica. Ogni gruppo di consultazione inoltre pubblica periodicamente un report relativo alle tematiche di maggior interesse per i consumatori e può essere consultato sia da Scottish Water che da Water Industry Commissioner.

3 – *L'agenzia scozzese per la protezione dell'ambiente*

La Sepa, agenzia pubblica per la protezione dell'ambiente, ha la funzione di monitorare la qualità delle acque di scarico relativamente alle acque di superficie, le acque di marea fino a 3 miglia e le acque di terra.

Sepa inoltre controlla gli scarichi nell'atmosfera, i rifiuti tossici e soprattutto quelli radioattivi.

4 – *Il regolatore per la qualità dell'acqua potabile (Drinking Water Quality Regulator)*

Il Drinking Water Quality Regulator (DWQR) svolge, sulla base del Water Industry (Scotland) Act del 2002, la funzione di definizione degli standard qualitativi per l'acqua potabile e monitorizza il rispetto.

DWQR elabora dei key performance indicator per misurare i miglioramenti nella qualità dell'acqua.

Come si evidenzia, il settore idrico scozzese risulta essere particolarmente differente da quello inglese e gallese. Non vi è alcun elemento legato a logiche di mercato o di quasi mercato, il sistema è pubblico, governato da un insieme di agenzie e commissari *ad acta*.

Dal punto di vista organizzativo Scottish Water è suddivisa in 32 authority locali. Queste authority non hanno gradi di autonomia ma sono la proiezione territoriale di Scottish Water e tra le altre funzioni si coordinano con i gruppi di consultazione dei clienti.

Al momento, stante la recente riforma del settore, non sono stati predisposti documenti né di indirizzo strategico, né di valutazione delle performance.

Risulta invece possibile (ricordando che la tariffa che una famiglia paga per i servizi idrici in Inghilterra, Galles e in Scozia è data da *tariffa = quota fissa (standing charge) + quota variabile in funzione dei consumi (volumetric charge)* osservare che il costo al metro cubo è decisamente inferiore per le famiglie scozzesi rispetto a quelle inglesi e gallesi, ma con una quota fissa decisamente superiore (150 sterline).

Per completare l'analisi si ritiene opportuno confrontare la "bolletta" media prevista in Inghilterra per il 2004-05 per una famiglia inglese (117 sterline con un massimo di 162 sterline della Tendring Hundred Water Services Ltd) con la fascia D (le famiglie) del sistema di tariffazione scozzese:

**Household Charges 2004/05**

| | Band A | Band B | Band C | Band D | Band E | Band F | Band G | Band H |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Water | £ 105,84 | £ 123,48 | £ 141,12 | £ 158,76 | £ 194,04 | £ 229,32 | £ 264,60 | £ 117,52 |

Si denota un costo decisamente superiore in Scozia (158,76 sterline vs. 117 sterline). Esistono due possibili spiegazioni per questa situazione. La prima è relativa all'incidenza dei costi fissi presenti in Scozia derivante dalla densità di popolazione particolarmente bassa (65 abitanti per kilometro quadrato) soprattutto rispetto ai 140 del Galles e 378 dell'Inghilterra (fonte: water commissioner 2004).

Soprattutto in Inghilterra si è sviluppata la riflessione che i maggiori costi fissi vengono sterilizzati dalla quota fissa (standing charge) che in Scozia è di 150 sterline per anno mentre in Galles e nella stessa Inghilterra è di 17,94 sterline.

La seconda ipotesi è relativa alla massiccia politica di investimenti che caratterizza il sistema scozzese per un ammontare di 40 milioni di sterline al mese per l'anno fiscale in corso (fonte: Scottish Water 2004), che ha comportato un incremento nel breve periodo delle tariffe a cui corrisponderanno trend meno crescenti rispetto a quelli inglesi (e già l'analisi della serie storica evidenzia una convergenza verso un prezzo calmierato).

In merito agli investimenti di capitali delle singole realtà inglesi e gallesi nulla si può dire a questo livello di analisi senza effettuare una attenta valutazione degli operating e dei capital budget di ciascuna azienda.

### Risultati raggiunti

La definizione di sistemi di quasi mercato nella gestione dei servizi pubblici caratterizza la realtà del Regno Unito dalla fine degli anni '80 ed è oggetto di studio da parte di un notevole numero di istituzioni internazionali.

Il modello di riferimento è consolidato con il ruolo di regolatore svolto da una authority pubblica e imprese pubbliche e private che competono all'interno di un quasi mercato. Nonostante l'innovatività del modello adottato, non sono stati ancora studiati a fondo gli impatti del modello sull'efficacia del servizio reso, l'efficienza e l'economicità complessiva.

Di particolare rilevanza per lo studio è il confronto tra le soluzioni adottate dall'Inghilterra e dal Galles rispetto alla riforma scozzese.

Se, da un lato, sono evidenti gli elementi di discontinuità (quasi mercato vs. settore pubblico puro, competizione vs. programmazione accentrata), dall'altro emergono alcune coerenze di particolare rilievo:

– un'attenzione particolare alla gestione degli stakeholder esterni con particolare riferimento ai consumatori ed alle loro rappresentanze (Watervoice e Water Customer Consultation Panels);
– una rendicontabilità definita mediante un sistema di controlli incrociati (delle imprese in Inghilterra e Galles, delle 4 agenzie di regolamentazione in Scozia).

Nella analisi del caso scozzese si è evidenziata una difficoltà specifica dovuta alla recente riforma e alla non completa implementazione della stessa. La documentazione ufficiale è quindi limitata e la definizione di referenti ha presentato diversi gradi di difficoltà.

### Punti di forza in termini di governance

Il sistema di governance viene declinato avendo come riferimento i 5 principi della governance dal Libro Bianco dell'Unione europea, che si richiamano di seguito:

- apertura;
- partecipazione;
- responsabilità;
- efficacia;
- coerenza.

Con apertura si intende sottolineare che un buon sistema di governance deve prevedere dei meccanismi che garantiscano la ricerca del consenso più ampio basato sulla possibilità di partecipare costruttivamente al processo. Allo stesso modo l'Unione europea sottolinea l'importanza della trasparenza dell'azione delle amministrazioni pubbliche come una caratteristica fondamentale per accrescere la fiducia dei cittadini.

Per partecipazione si intende la capacità del sistema di governance di tenere conto degli interessi, del sistema di valori, delle complessità e delle caratteristiche storiche, culturali e sociali che caratterizzano la società predisponendo meccanismi e strumenti atti a favorire il coinvolgimento della società civile nella definizione delle politiche e nel processo di rendicontazione delle stesse.

Un buon sistema di governance deve prevedere dei meccanismi di responsabilizzazione dei differenti livelli ed organi istituzionali. Le amministrazioni pubbliche in particolare devono essere orientate verso la massimizzazione dell'efficienza e dell'efficacia, intese come produzione di risultati che soddisfino i bisogni della popolazione attraverso il miglior uso delle risorse. Il principio della responsabilizzazione deve quindi essere strettamente legato alle logiche e linee di indirizzo derivanti dalle riflessioni in tema di accountability.

Il tema dell'accountability viene interpretato con una duplice valenza: di rendicontazione e di trasparenza. Rendicontazione nei confronti della popolazione di riferimento intesa come necessità delle aziende e delle amministrazioni pubbliche di dover rispondere delle scelte adottate e del sistema di priorità definito.

Il principio dell'efficacia, strettamente legato a quello della responsabilità, sottolinea la necessità che le politiche siano legate anche al principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale) e di proporzionalità (agli obiettivi).

Un buon sistema di governance deve garantire anche la coerenza delle scelte e dei criteri intesa da un lato come neutralità dell'azione delle amministrazioni pubbliche, dall'altro, in stretta correlazione con il principio di responsabilità,

come continuità alle scelte soprattutto in relazione con la turbolenza dell'ambiente di riferimento.

Specificatamente fra i punti di forza in termini di governance dei casi analizzati (Inghilterra e Galles da un lato e Scozia dall'altro) è possibile evidenziare che il sistema inglese si caratterizza per un'elevata apertura, essendo maggiormente orientato verso le logiche di PPP (Public Private Partnership) e di quasi mercato. Entrambi i sistemi presentano un notevole orientamento alla partecipazione ed alla contestualizzazione (si pensi alle 32 realtà in cui si articola Scottish Water ed ai 10 comitati di Watervoice).

Il principio di responsabilità viene interpretato differentemente nei due contesti analizzati. In Inghilterra vi è un doppio livello di responsabilizzazione quello legato agli shareholder e, quindi, legato al margine che ogni singola impresa produce (la profittabilità delle imprese è uno degli obiettivi di Ofwat) e il rispetto di standard qualitativi nei confronti degli utenti (si rammenta il memorandum of understanding tra Ofwat e Watervoice). In Scozia il processo di responsabilizzazione viene interpretato nella tradizionale versione di accountability da cui la fitta rete di relazioni tra le differenti agenzie pubbliche.

Il modello scozzese sembra quasi sottolineare che la rinuncia al quasi mercato e ad una spiccata attenzione verso obiettivi di efficienza sia dovuta alla necessità di massimizzare l'efficacia della gestione (si veda ad esempio la creazione di una agenzia specifica dedicata alla qualità dell'acqua potabile: DWQR).

Stante la recente riforma del sistema scozzese, non è ancora possibile effettuare una analisi comparativa in termini di performance raggiunte, ma è possibile sottolineare come entrambi i modelli si caratterizzino per una spiccata coerenza e rispetto della tradizione.

L'Inghilterra a partire dal 1989 ha iniziato a sperimentare, con alterne vicende, meccanismi di quasi mercato a volte maggiormente legati a logiche competitive (gli anni '90) ora con un'attenzione specifica ai sistemi di coordinamento (con Watervoice ad esempio).

La Scozia opta, coerentemente con la propria tradizione e storia, per un atteggiamento prudente nei confronti delle logiche di PPP, preferendo una copresenza delle funzioni di produzione e di committenza all'interno della stessa azienda o gruppo di aziende pubbliche.

Non risulta di semplice analisi il confronto tra i due modelli adottati in quanto risentono, come accennato precedentemente, del clima politico culturale che caratterizza le due Regioni del Regno Unito. Sono però in corso progetti di benchmarking tra i sistemi scozzese ed inglese (e gallese) i cui dati saranno disponibili nei prossimi mesi.

In un sistema perfettamente bipolare caratterizzato da una forte tradizione di spoil system nella gestione del pubblico impiego, le scelte ed i modelli adottati

risentono delle logiche e dell'indirizzo politico del partito al governo. A tal fine è possibile evidenziare come in realtà, ancorché lentamente, i due sistemi dopo una prima fase di allontanamento stiano convergendo verso posizioni simili.

L'Inghilterra conservatrice della fine degli anni '80 ha sicuramente sposato le logiche competitive e di mercato anche all'interno del sistema di servizi pubblici (OFFER per l'elettricità, OFGAS, ecc.) alla ricerca di una maggiore efficienza e tensione, al ribasso, sui prezzi. Dopo il governo Major con la vittoria laburista, Blair ha impostato una politica legata alla cooperazione e collaborazione (si veda anche il servizio sanitario NHS). L'introduzione di Watervoice e l'esplicitazione di una necessità di coordinamento con Ofwat (memorandum of understanding) è la conseguenza. La Scozia ha mantenuto la propria posizione tradizionale cercando di introdurre elementi aziendali e di management all'interno dei propri enti, senza gli shock di mercato o i periodi di assestamento che hanno caratterizzato il mondo inglese (si veda, ad esempio, il caso delle ferrovie dell'area metropolitana londinese).

### Punti di particolare interesse per il caso italiano

Il modello anglosassone di sperimentazione dei quasi mercati introducendo prima elementi finalizzati in prima istanza alla competizione ed in seguito alla cooperazione (anche alla luce delle nuove linee di indirizzo politico del nuovo governo laburista), può risultare essere di particolare interesse per la realtà del nostro Paese in quanto permette di analizzare:

- in relazione alla prospettiva finanziaria, l'efficienza del modello con particolare riferimento alle politiche di contenimento dei prezzi e delle tariffe;
- in relazione alla prospettiva dei clienti, l'analisi intende presentare i risultati ottenuti in relazione alla qualità dei servizi offerti, all'orientamento al cliente delle aziende produttrici;
- in relazione alla prospettiva di crescita la ricerca intende indagare la capacità di programmazione delle aziende e le politiche di acquisizione/fusione al fine di evidenziare la nascita di cartelli e/o reti di aziende.

L'Italia sta attraversando, in questi anni, un periodo di profonde riforme del sistema dei pubblici servizi caratterizzate prevalentemente dalla rottura delle logiche monopolistiche e dalla separazione tra la funzione di committenza (programmazione, monitoraggio dell'efficacia dei servizi) e quella di produzione affidata a sistemi appunto di quasi mercato con aziende pubbliche sovracomunali in concorrenza con realtà imprenditoriali private anche di piccole dimensioni.

L'Italia è un Paese complessivamente ricco di risorse idriche, sia profonde sia superficiali: le precipitazioni risultano infatti superiori alla media europea. Tale

ricchezza non è tuttavia in grado di soddisfare al meglio una domanda tra le prime in Europa.

I problemi di disponibilità delle risorse idriche sono principalmente connessi alle seguenti ragioni:

– distribuzione territoriale delle risorsa idrica;
– distribuzione stagionale della medesima;
– sprechi nella fase distributiva;
– sprechi nell'utilizzo.

L'industria dei servizi idrici comprende l'insieme dei soggetti che gestiscono il ciclo dell'acqua dal prelievo alla distribuzione, dalla raccolta delle acque reflue fino alla loro depurazione.

Secondo una definizione allargata, che considera le varie attività dell'intero indotto, si devono includere, oltre ai gestori dei servizi, anche le imprese che progettano, forniscono, installano opere ed impianti utilizzati nella gestione delle acque.

L'industria dei servizi idrici che inizia ad intraprendere il lungo cammino di ristrutturazione, derivante dall'applicazione della riforma (legge 5 gennaio 1994, n. 36), possiede dimensioni economiche e occupazionali tutt'altro che trascurabili, visto che gli attori coinvolti sono numerosissimi e fra loro assai differenziati per forma, tipologia, dimensione e per segmento del ciclo idrico nel quale operano. Infatti, tra i gestori sono presenti enti locali (da soli o consorziati), imprese private, aziende speciali (a maggioranza pubblica o private), enti di diritto pubblico.

Appartengono indirettamente al settore delle risorse idriche, come fornitori e installatori di impianti, imprese di costruzione e alcune aziende manifatturiere che si occupano della fornitura di componenti specializzati e non. L'industria italiana di servizi idrici occupa lo stesso numero di addetti dell'industria estrattiva e dell'industria della raffinazione, e, se si vuole effettuare una comparazione con il settore dei servizi, i dipendenti nell'intero settore idrico sono pari alla somma degli addetti ai trasporti aerei e marittimi. Il volume di affari è abbastanza elevato così come il volume degli investimenti ed entrambi aumentano considerevolmente se si tiene conto di quella parte del giro di affari che viene realizzata dalle imprese cui è affidata la realizzazione dei lavori di impiantistica e di costruzione e che non transita nei bilanci dei gestori. Anche i lavoratori impiegati nel settore subiscono un discreto incremento se si considera il personale delle imprese che in modo indiretto possono essere incluse nel settore idrico.

Un elemento caratterizzante il mercato dei servizi idrici è la frammentazione delle gestioni indipendentemente dalle dimensioni del bacino d'utenza servito e per di più l'articolazione e la tipologia di enti gestori sul territorio rispecchia le caratteristiche geografiche e storiche.

A livello di erogazione dell'acqua potabile, quasi la totalità degli italiani risulta servita dagli acquedotti presenti nelle varie comunità, a livello di fognatura la copertura è ampia e per la maggior parte effettuata attraverso la gestione diretta dei comuni ed infine il servizio di depurazione è presente in buona parte del territorio nazionale (naturalmente si tratta di una situazione generale a livello di Italia che presuppone realtà differenti a livello locale).

Il processo di riforma in atto nel settore delle risorse idriche ne sta mutando profondamente l'assetto: la scomparsa delle gestioni in economia determina la nascita di un mercato effettivamente aperto agli operatori privati in un quadro concorrenziale. La diminuzione del numero dei gestori si accompagna inoltre ad un complesso recupero di produttività, determinato dal conseguimento di economie di scala e funzionali.

Molti sono gli sforzi che i gestori dei servizi idrici devono attuare per migliorare la qualità dei servizi offerti, superando i limiti strutturali delle reti e degli impianti che sono responsabili della dispersione di una discreta parte dell'acqua immessa complessivamente in rete.

A livello economico, con buona approssimazione, considerando l'industria dei servizi idrici nel suo complesso emerge che le entrate non consentono una completa copertura delle spese. Tale deficit è dovuto in gran parte al settore della fognatura ed è determinato probabilmente da un livello tariffario insufficiente.

Infatti, gli incrementi tariffari dell'acqua sono stati nel corso del tempo inferiori a quelli di molti servizi e negli ultimi anni è stata adottata una tariffa unica che include i servizi di fornitura dell'acqua potabile e quelli di fognatura e depurazione (sempre se una stessa società è attiva in tutti e tre i settori, altrimenti la tariffa è relativa all'attività specifica erogata).

Inoltre, la politica tariffaria è definita non solo in modo da ottenere un'adeguata remunerazione dei capitali investiti, ma anche da attrarre investimenti privati con ammontare sempre più elevato.

Il settore dei servizi idrici è uno dei più importanti per l'intera economia nazionale ed è in continua evoluzione alla ricerca di una sempre maggior soddisfazione del cliente/utente e di un corretto uso di una risorsa fondamentale ed essenziale come l'acqua.

Naturalmente viene da porsi la domanda se sia possibile la costituzione di un organismo simile a Watervoice anche nel nostro Paese. Il processo in atto in Inghilterra è molto interessante perché evidenzia come il processo di rendicontazione delle aziende pubbliche e di Corporate social responsability sia non solo avviato ma abbia portato a delle soluzioni concrete.

Infatti, Ofwat – agenzia indipendente – è chiamata a rispondere formalmente ed a coordinarsi con il maggiore stakeholder del settore, Watervoice. Allo stesso modo le imprese fornitrici di servizi.

In Italia non sono ancora diffuse realtà esclusivamente private che eroghino servizi idrici essendo per lo più società miste e cartelli tra più comuni, si pensi ad esempio alla metropolitana milanese che gestisce anche l'acquedotto di Milano, per cui l'interesse pubblico sembrerebbe già garantito. Vi è, inoltre, l'ARPA che a livello regionale si occupa del monitoraggio (tra le altre funzioni) del rispetto degli standard qualitativi.



Alla luce di queste riflessioni forse l'istituzione di uno stakeholder particolare che rappresenti gli interessi dei consumatori sembrerebbe prematura, anche considerando la recente riforma di un settore che probabilmente necessita di un periodo di consolidamento, per permettere agli enti locali di poter scegliere per la forma di gestione dei servizi maggiormente appropriata e coerente con le proprie politiche di sviluppo.

## CAPITOLO 4

# LA GOVERNANCE INTERNA

## 1. Il contesto nazionale

Il percorso di modernizzazione amministrativa intrapreso dalla pubblica amministrazione inglese negli anni '80 è considerato una delle prime e più significative esperienze di riqualificazione gestionale basate sull'introduzione di principi e logiche di management, essenzialmente importati e adattati dal privato.

Essa è altresì ritenuta l'esperienza che ha aperto la strada alla diffusione, nel continente europeo, delle riforme ispirate al paradigma di New Public Management.

All'origine del profondo processo di riforma inglese, vi è la concorrenza di una serie di fattori (gli stessi che caratterizzano le amministrazioni dei Paesi che negli anni successivi seguiranno l'esempio inglese); di tali fattori, il principale risiede senza dubbio nella difficoltà a far fronte ai problemi fiscali derivanti da una spesa pubblica in costante incremento; in aggiunta a tale aspetto si consideri che:

- il livello medio delle prestazioni erogate era considerato inadeguato dagli utenti, le cui richieste ed esigenze si presentavano in rapida trasformazione;
- l'incremento demografico accentuava tali problemi, essendo la domanda di servizi in netta crescita;
- i progressi della tecnologia rendevano necessario un ripensamento radicale delle tradizionali modalità di erogazione dei servizi, al fine di rendere accessibili a tutti i vantaggi e i benefici generabili per effetto del ricorso ai nuovi sistemi.

Conseguentemente, il processo di riqualificazione gestionale è stato avviato in coerenza ad alcune linee guida principali:

1. focalizzazione sui risultati (anche in relazione alla soddisfazione dei destinatari dei servizi), piuttosto che sulle condizioni produttive utilizzate per la loro erogazione;
2. riconoscimento di una centralità assoluta alle esigenze degli utenti;

3. riduzione delle responsabilità e dei compiti dello Stato (che deve limitarsi alle funzioni essenziali, cioè quelle non efficacemente delegabili ad altri soggetti);
4. ricorso a forme di partnership con soggetti del settore privato, laddove possibile;
5. semplificazione di procedure interne che si traducano in riduzioni di tempi e costi a beneficio dell'utenza;
6. ammodernamento e riqualificazione delle politiche di gestione e sviluppo del personale pubblico, al fine di garantire più soddisfacenti livelli di prestazione;
7. più in generale, incremento degli standard di prestazione dei servizi pubblici.

## 2. I tratti principali delle riforme

Prima di esaminare i caratteri distintivi dell'esperienza inglese, è opportuno richiamare l'elenco delle riforme più significative che si sono succedute negli ultimi 15 anni, e che hanno contribuito all'affermazione e alla diffusione del paradigma di NPM in tutto il mondo:

- Improving Management in Government: the Next Steps (1988).
- Competing for Quality (1991).
- Citizen's Charters Programme (1991).
- Code of Practice on Access to Government Information (1994).
- Civil Service White Papers: Continuity and Change (1994) and Taking Forward Continuity and Change (1995).
- Delegation of Pay and Grading and other Terms and Conditions (1996).
- Senior Civil Service (1996).
- Comprehensive Spending Review (1997).
- Modernizing Government White Paper (1999).

Il complesso delle innovazioni manageriali introdotte attraverso tali riforme può essere ricondotto ai seguenti tre filoni principali:

1) Interventi sulla struttura.
2) Introduzione di nuove procedure.
3) Performance management.

*Gli interventi sulla struttura organizzativa*

Le principali trasformazioni attuate nel Regno Unito durante gli anni delle riforme riguardano:

- decentramento organizzativo (organizational fragmentation)
- nuova distribuzione delle autonomie gestionali;

- ridimensionamento/downsizing degli apparati;
- privatizzazioni/esternalizzazioni.

La nuova logica manageriale, introdotta in particolare con il programma Next Steps, concepisce la gestione pubblica come qualcosa di troppo ingombrante per essere governato da un'unica istituzione, proponendo invece il ricorso a una rete di unità collegate tra loro, ma funzionalmente distinte.

Il decentramento organizzativo fa riferimento allo smembramento delle grandi organizzazioni burocratiche in unità organizzative di più ridotte dimensioni (single-mission agency), cui riconoscere elevati gradi di discrezionalità e autonomia gestionale.

Ciò permette di conseguire una serie di risultati, *in primis* incrementi di flessibilità ed efficienza, nonché la specificazione e la netta separazione dei ruoli strategici di definizione delle priorità da quelli operativi, evitando così il sorgere di situazioni di ambiguità e confusione.

Le varie riforme hanno condotto alla creazione di piccole agenzie dotate di competenze specialistiche che effettuano il lavoro in origine affidato ai grandi "departments"; oggi si contano 160 agenzie, che impiegano 386.000 funzionari (il 75% del totale).

Per quanto riguarda poi l'intensità del processo e i risultati conseguibili con l'introduzione di logiche di decentramento organizzativo, la struttura organizzativa dell'apparato pubblico considerato nel suo insieme è stata sottoposta a pressioni e cambiamenti graduali, avvenuti nell'arco di più di un decennio (dal 1982 della Financial Management Initiative al 1990 del programma Next Steps); un approccio che Dunleavy[48] annovera tra i casi di "lagged-effect incubated pattern".

Per quanto concerne le privatizzazioni attuate nel Regno Unito, sulla base del principio, sancito dalla World Bank, che "la fornitura pubblica deve diventare l'eccezione piuttosto che la regola; l'intervento statale è giustificato solo laddove i mercati falliscono" (Rapporto World Bank, 1996), in Inghilterra il fenomeno è stato abbastanza pronunciato.

È utile, al riguardo, distinguere tra:

- "privatizzazioni sostanziali", che prevedono l'affidamento all'esterno della produzione di beni e servizi, della responsabilità e del controllo sulle stesse, non più facenti capo all'ente pubblico: è il caso della vendita di imprese pubbliche a gestori privati, con la cessazione dell'erogazione pubblica dei relativi servizi;
- "privatizzazioni regolate", che prevedono il mantenimento del controllo stra-

48 Cfr. Dunleavy P. e Hood C., *op. cit.*

tegico esercitato dal soggetto pubblico sui servizi affidati a terzi. Tale controllo assume la forma di azioni volte a regolare la produzione e l'erogazione del servizio (talvolta prevedendo la creazione di autorità *ad hoc*) e a fissare standard minimi di qualità;

- nella terza ipotesi, invece, che è quella propria del caso in oggetto, l'ente pubblico ha mantenuto pressoché piena responsabilità per la fornitura di servizi, la cui produzione ha affidato ad imprese private, o ad organizzazioni del terzo settore (in entrambi i casi si parla di contracting out) o alle organizzazioni pubbliche più efficienti e competitive (contracting in). Le due formule sono analizzate nel prossimo paragrafo, laddove si parla di MTM (Meccanismi Tipo Mercato).

*Introduzione di nuove procedure*

Ci si riferisce, in quest'ambito, alle modalità operative e ai meccanismi di funzionamento previsti per le nuove unità decentrate. I tratti fondamentali sono:

- decentramento politico (institutional decentralization);
- introduzione di meccanismi tipo mercato (MTM);
- riforma dell'attività di semplificazione e deregolamentazione;
- ri-orientamento di tutte le attività secondo un'ottica che ha al centro il cittadino-cliente;
- attivazione di meccanismi di compartecipazione degli utenti.

Il principio alla base dell'"institutional decentralization" nel Regno Unito è che "the responsibility for addressing problems should lie with the lowest level of government possibile, unless there is an important reason to do otherwise"[49]. Tale tipo di intervento, che prevede l'assegnazione (devolution) di funzioni dallo Stato ai governi locali (come descritto nel caso nazionale che segue), sulla base del principio della sussidiarietà, consente di incrementare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni locali, la responsabilizzazione dei funzionari pubblici e la flessibilità delle politiche, plasmate sul contesto sociale e sulle richieste specifiche degli utenti.

I MTM sono "accordi e formule contrattuali nei quali almeno una caratteristica del mercato è presente (concorrenza, prezzo, incentivi monetari; ecc.)"(OCSE, 1993). La loro introduzione in Inghilterra risponde in generale alla logica di avvicinare il settore pubblico a quello privato, sia "importando" strumenti caratteristici del secondo, sia riducendo le disparità esistenti tra i due in termini di vincoli legali (semplificando e deregolamentando).

---

49 Osborne D. & Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 1993, New York, PLUME, Penguin Books USA, p. 277.

Le amministrazioni, in particolare quelle locali, sono state chiamate a favorire la diffusione di fenomeni di "managed/public competition", sia sotto forma di mercati interni senza concorrenza, sia di mercati interni competitivi (macroscopico, in questo senso, è il caso del National Health Service inglese).

Ancora, il Regno Unito è stato precursore dell'affidamento della gestione di alcuni servizi ad organismi esterni con la formula del *contracting out*, meccanismo che persegue finalità di incremento dell'efficienza derivante da una significativa riduzione dei costi del servizio esternalizzato e dal superamento di eventuali carenze di personale, a livello sia quantitativo che qualitativo.

Questo tipo di strategia è risultato efficace naturalmente solo in presenza di una situazione di concorrenza tra i diversi potenziali fornitori del servizio che si vuole affidare all'esterno. Esso è stato infatti applicato maggiormente alle attività per le quali le componenti rilevanti dell'offerta (qualità, quantità, prezzo e tempi di consegna) potevano essere chiaramente specificate in regolari contratti rinnovabili. Meno utile è risultato invece laddove le condizioni di offerta sono difficili da specificare e da monitorare: i sunk cost (costi opportunità) sono in tal caso alti, così come le potenziali perdite legate a inadempienza delle condizioni contrattuali.

Nel contracting out si instaura, in sostanza, una relazione contrattuale tra amministrazione e contractor, in cui la prima è responsabile di un'erogazione soddisfacente (in quanto conserva l'autorità di far rispettare i termini del contratto) e il secondo di gestire l'erogazione secondo criteri di efficienza ed efficacia.

I vantaggi dell'utilizzo di questa formula derivano prevalentemente dalla redistribuzione dei compiti che si viene a verificare tra soggetto pubblico e contractor; le risorse precedentemente destinate all'erogazione del servizio possono essere reimpegnate nelle aree chiave legate alla missione dell'organizzazione, e il controllo e la responsabilità finale dell'erogazione restano in capo all'amministrazione in modo da salvaguardare l'interesse pubblico.

In presenza, dunque, delle condizioni citate, il contracting out costituisce uno strumento efficace per la promozione di logiche competitive nel settore pubblico.

Il Competitive Tendering, al contrario, prevede che, in caso di decisione di esternalizzazione di una o più attività o servizi, le offerte provenienti dall'interno dell'ente pubblico entrino in diretta competizione con quelle di organizzazioni esterne.

È il caso, ad esempio, del Comprehensive Spending Review (1997), legge che ha imposto l'obbligo delle gare d'appalto agli enti locali per una serie di servizi pubblici e che ha ottenuto risultati più che soddisfacenti, contribuendo alla effettiva modernizzazione dei "centri gestori interni" che sono riusciti a raggiungere significativi livelli di efficienza e ad aggiudicarsi molte più gare d'appalto rispetto alle organizzazioni esterne.

*Performance management: l'enfasi sui risultati*

Il NPM inglese ha insistito molto sulle riforme organizzative e sulla trasformazione delle procedure, non come interventi fine a se stessi, ma come strumenti per la realizzazione di un obiettivo prioritario: la fornitura ai cittadini di servizi adeguati alle loro esigenze ed efficienti dal punto di vista dei processi interni relativi alla loro produzione.

Se ai manager è stato accordato un maggior potere di scelta in relazione a procedure e modalità operative, corrispondentemente essi, secondo le nuove logiche manageriali, devono accettare crescenti livelli di responsabilizzazione sui loro risultati. Ciò è stato conseguito attraverso un sistema di performance management, cioè uno stile di gestione che trova il suo fondamento nella focalizzazione sui risultati e sulla loro valutazione (vedi caso nazionale della contea di Hamshire descritto di seguito).

Tale modello ha incentivato la diffusione, presso tutti i componenti l'organizzazione, di quelle capacità e competenze gestionali strategiche da sviluppare per raggiungere target definiti *a priori*, in termini di efficienza, efficacia e qualità del servizio.

L'enfasi posta su output e outcome si è tradotta, prioritariamente:

- nell'esplicitazione *ex ante* della direzione delle attività e di standard minimi di prestazione, il che consente di attivare percorsi di "feed forward" a scopi orientativi;
- nella possibilità di apportare correzioni e ridefinizioni strategiche in caso si ottengano risultati diversi da quelli attesi (feed-back).

Inoltre, l'attività di controlling, su cui è stata posta molta enfasi nel contesto inglese, ha permesso di monitorare i processi amministrativi, analizzarne i risultati, fornire alle funzioni manageriali il necessario supporto informativo e intervenire con correzioni sui cicli di pianificazione interni.

Oltre alle "3E" (efficienza, efficacia, economicità), il controlling valuta la qualità dei risultati e l'equità, definibile come "la soddisfazione equilibrata degli interessi in gioco ed in potenziale conflitto" (Marazzi, 1996), che riveste per l'ente pubblico particolare importanza. Esso consente una chiara ed efficiente distribuzione delle responsabilità, nella logica della "extensed accountability", riscontrabile in tutti i contesti di applicazione delle logiche di NPM.

In questa prospettiva, vengono coinvolti e responsabilizzati tutti i soggetti con potere decisionale, di implementazione e controllo, ma anche gli attori esterni alle organizzazioni, come i cittadini/utenti/clienti, l'elettorato, il terzo settore, i gruppi di interesse e di pressione.

## 3. I casi di studio

L'esigenza di individuare innovazioni gestionali nelle amministrazioni pubbliche al fine di perseguire una accentuata capacità strategica e di azione, orientate verso la cultura del risultato, è alla base del tema affrontato (governance interna) e dei casi trattati. Quali sono le modalità attraverso cui i portatori di interesse di determinate politiche pubbliche (cittadini, imprese, corpi sociali) possono intervenire e contribuire alla definizione di tali politiche? Quali sono gli strumenti di valutazione delle performance nell'erogazione di servizi pubblici? Quali sono le leve, in un quadro più generale, utili a sostenere il processo di crescente dialogo fra istituzioni e cittadini?

A tali questioni è riconducibile l'analisi con l'obiettivo di trattare alcuni ambiti funzionali e gestionali specifici del settore pubblico che, in tale quadro, assumono particolare rilevanza: la pianificazione strategica, il controllo strategico, la qualità dei servizi. È infine elemento centrale, e linea guida nella conduzione dei casi, la capacità delle amministrazioni pubbliche di coinvolgere gli stakeholder nella definizione delle priorità dell'intervento pubblico, nonché l'abilità dell'amministrazione di assumere il punto di vista degli stakeholder nell'esercizio delle proprie funzioni.

I casi trattati concernono la pratica delle consultazioni nel livello centrale di governo e la valutazione delle performance di erogazione dei servizi in un livello locale di governo. Entrambi i casi sono inquadrabili all'interno del processo di ammodernamento della pubblica amministrazione conosciuto con l'accezione del New Public Management[50].

Il caso delle consultazioni riguarda la valutazione delle modalità di investimento nelle infrastrutture scolastiche pubbliche; l'amministrazione centrale proponente è il Department of Education (corrispondente al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica).

Nel quadro delle priorità del processo di riforma della pubblica amministrazione, la pratica delle consultazioni prevede l'istituzione di un momento formalizzato e temporalmente significativo (almeno dodici settimane) di ascolto dei principali stakeholder in un determinato ambito di politica pubblica (progetto di riforma, programma di investimenti pubblici pluriennali, ecc.). Finalità è, in primo luogo, incrementare la capacità di co-progettazione dell'intervento pubblico orientandolo alla fornitura di un servizio pubblico sempre più rispondente alle esigenze espresse dai fruitori.

La pratica delle consultazioni è storicamente diffusa nel Regno Unito, dove

50 Per una trattazione dei principi e degli strumenti del New Public Management si veda l'appendice.

viene utilizzata sia a livello centrale di governo che, in alcuni casi, a livello locale. Recentemente, al fine di migliorare il ricorso a tale pratica, il Cabinet Office ha redatto delle linee guida di progettazione e di conduzione delle consultazioni che verranno esemplificate nella trattazione del caso in quanto effettivamente utilizzate.

Il caso di valutazione delle performance di erogazione dei servizi prende in considerazione la contea di Hampshire. Elemento centrale dell'analisi è la definizione di un piano strategico degli obiettivi (Performance Plan) che guida l'azione delle amministrazioni facenti parte della contea attraverso l'individuazione di un set di indicatori di prestazione nell'erogazione dei servizi pubblici. Le finalità e le fasi di costituzione del piano strategico sono inizialmente descritte; a livello di pianificazione sono presenti due piani operativi, il piano di sviluppo ed il piano di miglioramento dei servizi.

Le prerogative dei portatori di interesse vengono, in tale quadro, considerate nell'ambito di due differenti profili: l'individuazione dello schema di interventi all'interno dei due piani e la costruzione di indicatori di risultato (concepiti a partire da un certo livello di prestazione correlato all'erogazione del servizio pubblico), a fronte di obiettivi di performance individuati nel piano. Il set di indicatori, in parte di ricezione nazionale, in parte locale, sono funzionali a misurare nel tempo lo stato di avanzamento di una data politica.

Gli elementi dei casi che rivestono, nella logica definitoria di governance interna, una più diretta influenza, possono essere correlati ad alcuni ambiti funzionali/gestionali:

- la pianificazione strategica;
- il controllo strategico e valutazione delle politiche pubbliche;
- la qualità dei servizi.

La pianificazione strategica costituisce elemento portante nei principi del New Public Management e rappresenta una pratica ampiamente diffusa nel Regno Unito ed in fase di crescente ricezione da parte delle amministrazioni italiane[51].

Nelle amministrazioni centrali la pianificazione strategica è contestualmente momento iniziale e conclusivo del processo di consultazione: iniziale in quanto pone i riferimenti in termini di politiche pubbliche su cui progettare i quesiti di consultazione; conclusivo in quanto è ad un incremento della capacità di pianificare gli interventi pubblici che si rivolgono i contributi dei principali portatori di interesse.

A livello locale, come rappresentato nel caso della contea di Hampshire, il

51 Di recente costituzione il network delle città col piano strategico di cui fanno parte una decina circa di città italiane che hanno predisposto il piano strategico come forma pluriennale e concertata di governance economica, sociale ed ambientale del territorio.

processo di valutazione e di misurazione delle performance è strettamente correlato con il piano strategico degli obiettivi dell'ente. In tale quadro emerge il coinvolgimento degli stakeholder in modo diretto nella partecipazione alla consultazione, in modo più indiretto nel fornire, in qualità di utenti, un feedback sulle strategie da adottare per il miglioramento del servizio pubblico.

Il controllo strategico e la valutazione delle politiche pubbliche rappresentano elementi presenti nei casi trattati.

Nel caso a livello locale, si parla di controllo strategico nel senso dell'effettuazione di una continua azione di verifica del grado di raggiungimento di determinati obiettivi attraverso l'utilizzo di un set di indicatori. Tale verifica costituisce una base di controllo rispetto alla attuazione della strategia dell'ente (Performance Plan).

A livello centrale, il caso analizzato evidenzia il contributo dei portatori di interesse nell'individuare, nell'ambito del processo di consultazione, i criteri utili alla valutazione delle politiche pubbliche.

Appare evidente, infine, la centralità della qualità del servizio fornito alla ricerca di standard di performance crescenti. Il sistema di valutazione delle performance a livello pone primaria rilevanza all'erogazione del servizio pubblico come misura dell'efficacia dell'azione pubblica; dall'altro lato la pratica delle consultazioni, avendo come principali interlocutori gli stakeholder di una data politica pubblica, si pone, fra l'altro, la finalità di introdurre elementi innovativi nella progettazione dei servizi pubblici.

# La valutazione delle performance di erogazione dei servizi nella contea di Hampshire

## Premessa

Il focus delle varie riforme di NPM nel Regno Unito (la Citizen's Charter in modo particolare) è stato in buona parte collegato alla misurazione delle prestazioni e alla fissazione di standard di risultato come strumento chiave per riorientare e riqualificare le logiche gestionali e le modalità di operare dei vari soggetti pubblici (nazionali e locali) al fine di garantire livelli di servizio adeguati.

A partire dal 1998, il governo centrale ha imposto a tutte le autorità locali di pubblicare annualmente un "piano strategico degli obiettivi" (Performance Plan) in cui esse definiscono la programmazione degli interventi per lo sviluppo delle comunità amministrate e gli standard qualitativi di servizio pubblico che si impegneranno a garantire.

A livello nazionale viene poi annualmente verificato il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano e le performance dei servizi, e il governo centrale attribuisce ad ogni contea un giudizio complessivo sulla qualità dei servizi erogati (soltanto qualora il giudizio attribuito sia "eccellente", la contea non deve predisporre altri prospetti che documentino la progettazione di percorsi di miglioramento).

In questa sede si propone l'analisi del Performance Plan (e degli indicatori di risultato in esso adottati) redatto dal Consiglio della contea di Hampshire nel 2003,

- sia per ragioni legate alle caratteristiche strutturali della contea (dimensioni rilevanti, vivacità del contesto economico e produttivo, a cui corrisponde un'elevata varietà e differenziazione dei servizi offerti alla collettività), che rendono l'analisi del caso particolarmente interessante anche ai fini dell'individuazione di analogie e all'elaborazione di ipotesi applicative al caso italiano;
- sia perché la contea rappresenta una best practice, avendo conseguito nel 2001 più obiettivi di performance di tutte le contee del Regno Unito, ponendola al primo posto nelle classifiche stilate dalle autorità centrali[52].

52 Nel 2002 la contea si è collocata tra le prime tre più efficienti d'Inghilterra.

## La contea di Hampshire

Hampshire è la terza contea inglese per dimensioni, con una superficie di 3.680 km$^2$ su cui vive una popolazione di 1.25 milioni di abitanti riuniti in più di 500.000 famiglie. Si tratta di un territorio vasto e composito, che presenta un'elevata frammentazione tra aree agricole e centri urbani anche molto sviluppati. Sebbene meno del 10% del territorio della contea sia di fatto urbanizzato, l'87% della popolazione è concentrato in poche importanti città, quali Aldershot, Andover, Basingstoke, Eastleigh, Fareham, Farnborough, Gosport, Havant and Winchester.

Hampshire rappresenta una delle contee inglesi più attive e produttive; ciò è riconducibile in buona parte alla presenza delle città portuali di Southampton e Portsmouth che, pur non rientrando nei confini della contea, generano un importante indotto e crescenti opportunità di impiego in tutte le zone limitrofe.

L'organo di governo della contea è il "County Council" (Consiglio di contea), composto da 74 consiglieri che rappresentano l'intera collettività. I consiglieri, eletti indirettamente dai cittadini della contea ogni quattro anni, decidono le modalità di finanziamento, le politiche gestionali e di erogazione dei servizi pubblici alla collettività.

I principali ambiti di attività presidiati dal Consiglio di contea sono:

- sviluppo economico e promozione dello sviluppo d'impresa;
- istruzione;
- vigili del fuoco e protezione civile;
- biblioteche;
- manutenzione strade;
- servizi sociali[53].

53 Nel 2002, la ripartizione tra le diverse voci di spesa (figura 1) e entrate (figura 2) del Consiglio era così articolata:

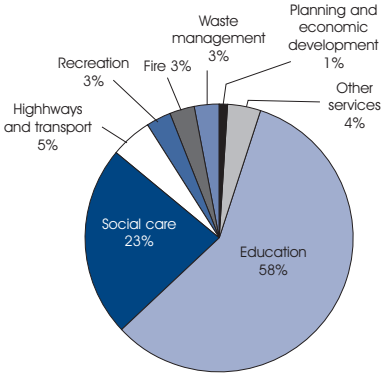



Figura 1

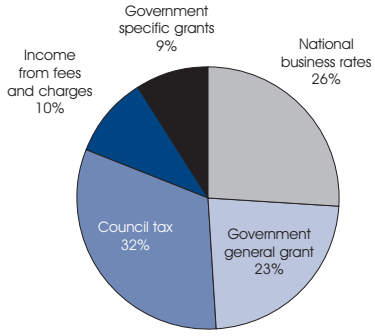



Figura 2

Il Consiglio di contea stabilisce gli standard qualitativi che devono essere rispettati nell'erogazione dei servizi da parte delle agenzie e delle unità locali in un documento (Performance Plan), che deve essere redatto per legge in accordo con alcuni parametri fissati a livello nazionale e approvato da un organo centrale, la Commissione di Revisione e Controllo (Audit Commission); tale organo si occupa, *ex ante*, di verificare la rispondenza del Piano di Performance ai criteri stabiliti (vedi *infra*) ed, *ex post*, di monitorare il conseguimento (totale, parziale o mancato) degli obiettivi di qualità fissati a inizio anno. La Commissione svolge l'attività di controllo su tutte le contee del Regno, e stila classifiche annuali[54].

### Il Performance Plan

Il governo centrale impone ad ogni autorità locale di pubblicare annualmente un piano strategico degli obiettivi. Tale documento, che deve essere redatto (e reso pubblico) da ogni contea, si prefigge due finalità principali:

1. *esplicitazione della visione strategica di sviluppo della comunità di riferimento;* Si tratta di definire quali sono le linee di indirizzo e le priorità che si ritengono maggiormente strategiche per il miglioramento delle condizioni di vita della collettività che abita la contea; il piano deve dunque definire quale è la visione prospettica che il governo locale ha della contea (forward looking); tale visione deve essere poi tradotta in un piano di azioni e interventi concreti (Improvement Programme);
2. *fissazione di obiettivi di performance nella erogazione dei servizi essenziali alla collettività;* tali obiettivi, definiti in parte a livello centrale e in parte dal Consiglio di contea in relazione alla prospettiva strategica di sviluppo individuata, sono tutti espressi sotto forma di indicatori e consentono la misurazione *ex post* dell'andamento della gestione e l'attribuzione a fine anno, da parte del livello centrale, di un giudizio sul grado di efficacia della contea nel conseguimento degli obiettivi (backward looking).

54 Ogni anno il governo centrale, sulla base degli standard di qualità conseguiti nell'erogazione dei servizi locali (misurati tramite gli indicatori di cui si parlerà in seguito), assegna a ciascuna contea un giudizio che può essere: *eccellente, ottimo, buono, appena sufficiente* o *inadeguato*. Da tale classificazione dipende l'imposizione di vincoli più o meno stringenti sulle autorità locali relativi alle politiche da adottare per l'erogazione dei servizi locali (in termini di servizi da attivare, tariffe da applicare, categorie cui garantire l'erogazione gratuita, ecc.), nonché l'erogazione di fondi destinati a premiare le realtà più virtuose. Un'altra forma di riconoscimento è la concessione del diritto a individuare autonomamente i valori obiettivo per gli indicatori nazionali (vedi infra) per un periodo limitato (max 3 anni). Il documento con cui la Commissione nazionale di revisione e controllo rende noto il giudizio attribuito a ciascuna contea è il Comprehensive Performance Assessment (CPA).

La Commissione di Controllo nazionale (Audit Commission) a fine anno verifica il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano e formula un giudizio complessivo sulla qualità dell'erogazione dei servizi nelle diverse contee. Le contee che non hanno conseguito il giudizio massimo ("eccellente") sono tenute a presentare documenti aggiuntivi, sotto forma di progetti di miglioramento di quei servizi che non sono riusciti a garantire livelli di erogazione soddisfacenti; in caso contrario, invece, la contea non è tenuta a presentare alcun prospetto addizionale.

Più in dettaglio, il Performance Plan si articola come segue:

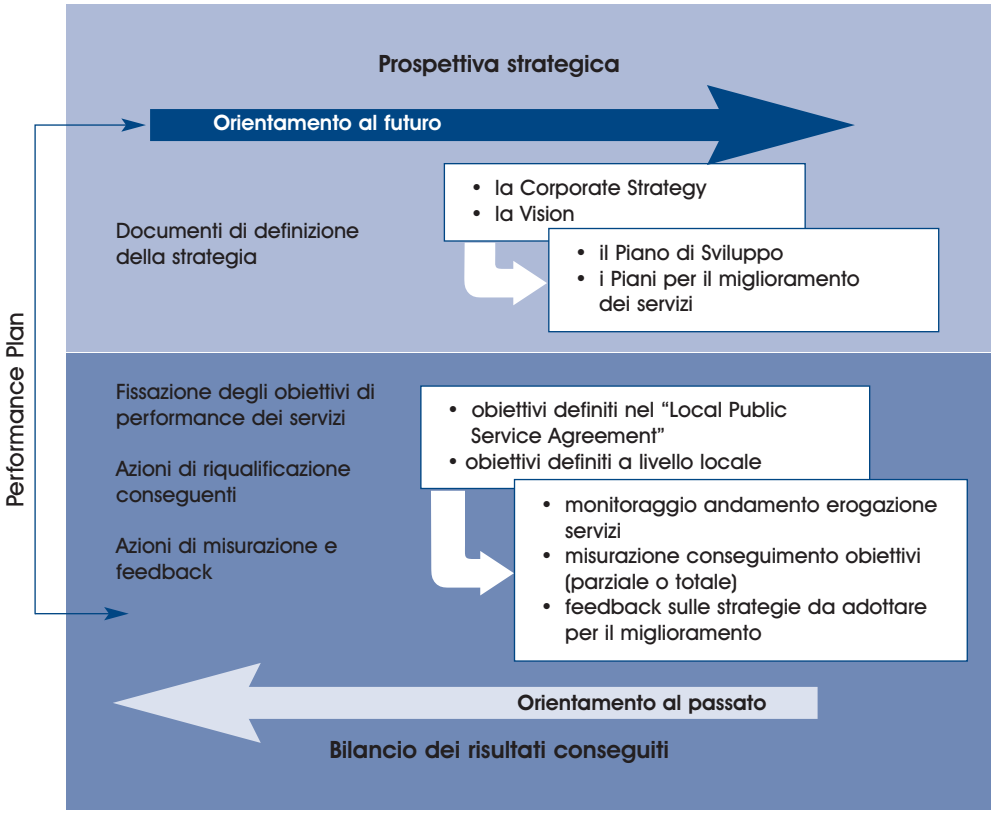
| | **1. Visione Strategica e traduzione in Azioni/Interventi** | |
|---|---|---|
| La corporate strategy | Identifica quegli aspetti dello sviluppo locale su cui, nell'anno a venire, si intende porre la maggiore attenzione concentrando lo sforzo combinato di tutti gli attori del settore pubblico.<br>Gli obiettivi maggiormente ricorrenti nei Piani degli ultimi anni (2001,2002,2003) della contea di Hampshire sono legati alla qualità del lavoro, della vita e a quella dell'ambiente fisico.<br>Con l'individuazione di una corporate strategy che tiene in considerazione una pluralità di aspetti della vita dei cittadini, si tenta di escludere uno sviluppo puramente quantitativo dell'economia, basato solo su indicatori di crescita quantitativa, sottolineando invece gli aspetti di sostenibilità, di uso equilibrato delle risorse e di convivenza sociale. | Definizione Strategia |
| La vision e le priorità | La definizione della "vision" rappresenta un momento successivo all'individuazione della corporate strategy, in quanto presuppone il coinvolgimento di tutti gli attori locali[55].<br>Il processo di costruzione del "Performance Plan" si costituisce, in questa fase, come situazione dialogica anziché assertiva: rilevante non è tanto la semplice indicazione di un obiettivo, quanto la sua costruzione congiunta da parte degli attori della contea. La definizione di una vision condivisa si identifica così in primo luogo con la strutturazione del dialogo collettivo inter-organizzativo, dove sono chiamati ad intervenire tutti i soggetti collettivi della contea.<br>Per il 2003 le priorità sono state individuate negli ambiti di:<br>• prevenzione del crimine e tutela dei giovani;<br>• assistenza agli anziani;<br>• potenziamento rete dei trasporti. | |

55 In diversi centri della contea di Hampshire numerose associazioni della collettività hanno avviato la realizzazione di momenti di confronto e listening forum, attraverso i quali hanno sviluppa-

| | | |
|---|---|---|
| *Il "Piano di sviluppo" (Hampshire Improvement Programme)* | Il Piano di sviluppo individua le azioni strategiche necessarie per dare concretezza alla visione di contea futura. Nel Piano di sviluppo sono, in particolar modo, definite le iniziative puntuali e concrete che presuppongono la mobilitazione dei vari *policy networks* (costituiti dai diversi attori di volta in volta coinvolti).<br>Le "actions" riguardanti singoli attori sono meglio specificate nei "piani di miglioramento dei servizi" (vedi sotto). | Progettazione Interventi |
| *I Piani di miglioramento dei servizi (Service Improvements Plans).* | Si tratta dei progetti da avviare per la realizzazione delle azioni strategiche, da parte degli staff responsabili della erogazione di specifici servizi. Per ciascun progetto vengono definiti: l'obiettivo, lo stato di partenza e di arrivo, le tappe intermedie, la tempistica, il grado di fattibilità, gli attori da coinvolgere, il benchmarking di altri progetti simili, le leve finanziarie da attivare, una valutazione dell'impatto del progetto sul futuro della città, la necessaria expertise per la partecipazione al progetto. | |
| *Il "Local Public Service Agreement"* | **2. Obiettivi di performance e Indicatori di risultato**<br><br>Il LPSA è un accordo tra livello centrale e livello locale in cui sono individuati gli indicatori (e i correlati obiettivi di performance) che devono figurare nel Performance Plan. Esso rappresenta il modo con cui il governo centrale indirizza e vincola la gestione delle amministrazioni locali al perseguimento di finalità ritenute prioritarie.<br>Il Consiglio della contea di Hampshire ha siglato con il governo centrale un accordo a valenza quadriennale (2002-2005), i cui circa 200 obiettivi saranno ricompresi nei Performance Plan 2002-2005 di Hampshire fino a quando non verranno conseguiti. | Misurazione risultati |
| Obiettivi e Indicatori (fissati a livello locale) | Gli obiettivi di performance fissati a inizio anno dal Consiglio di contea, in relazione alla prospettiva strategica di sviluppo individuata, sono intesi a definire livelli qualitativi soddisfacenti nella erogazione dei servizi alla collettività. Il paniere di indicatori individuati a livello locale consta, anche in questo caso, di circa 200 indicatori. | |

to una rete di rapida diffusione delle idee e di segnalazione dei problemi. Le associazioni, aggregandosi, e spesso fondendosi, hanno acquisito una rappresentatività degli interessi dei cittadini sempre più articolata e solida, arrivando a promuovere la creazione di un meccanismo formale, in forma di partnership, che comprendesse sia gli attori istituzionali pubblici sia quelli della società civile. L'organo decisionale di tale accordo (il "Partnership Committee"), che prevede la presenza di una maggioranza di rappresentanti dei cittadini rispetto a quelli dell'autorità locale, ha introdotto una serie di organi di governance (forum periodici di consultazione pubblica – i "Planning for real Exercises", seminari, workshop) che hanno permesso la razionalizzazione degli interventi pubblici sul territorio in termini di maggiore rispondenza alle reali esigenze della collettività, consentendo un significativo miglioramento nella qualità della vita dei centri urbani.

Il seguente prospetto sintetizza le principali caratteristiche del Performance Plan sin qui descritte:




## La misurazione delle performance attraverso indicatori[56]

La fissazione di obiettivi di risultato per tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici costituisce senz'altro uno degli aspetti distintivi del sistema pubblico inglese e testimonia del forte impatto che il paradigma di New Public Management ha esercitato sulle logiche manageriali e gestionali.

In linea generale, possiamo affermare che l'assegnazione di obiettivi di risultato da parte del governo centrale alle autorità locali (Consigli di contea) è intesa alla realizzazione di alcune principali finalità:

- orientare l'azione dei diversi attori coinvolti nelle attività di erogazione ai

56 Nel 2000 la Audit Commission ha pubblicato i rapporti "Aiming to Improve" e "On Target", che definiscono i principi e i criteri secondo cui misurare gli obiettivi di risultato e definire i relativi indicatori.

risultati (di consolidamento, mantenimento, razionalizzazione o sviluppo) attesi dalla collettività;
- favorire l'acquisizione di una piena consapevolezza di tutti i soggetti erogatori delle aspettative di performance di cui gli utenti (e il governo centrale per loro conto) sono detentori;
- promuovere l'identificazione degli obiettivi da perseguire in relazione alle priorità del settore pubblico (a livello centrale e locale);
- favorire condizioni di maggiore efficienza nell'impiego delle risorse disponibili, in collegamento e sintonia con il sistema di programmazione strategica nazionale.

Nell'ambito del Performance Plan, gli obiettivi sono intesi come *risultati attesi* nel periodo di riferimento, espressi sinteticamente ed associati a relativi indicatori di verifica (parametri che indichino in modo inequivocabile se l'obiettivo è stato conseguito, e in che misura, completa o parziale).

Gli indicatori sono riferiti a diversi possibili aspetti qualificanti le prestazioni connesse all'erogazione di servizi: quantità e qualità di prestazioni/servizi, miglioramento dell'efficienza, introduzione di innovazioni, miglioramento del grado di soddisfazione degli utenti, miglioramento delle relazioni interne all'ente con ripercussioni positive su questi ultimi, ecc.

Si considerino, a titolo esemplificativo, gli obiettivi di risultato definiti per i "*Centri per l'informazione ai cittadini*"[57] della contea di Hampshire per il 2004.

57 Gli "Information Centers" sono sportelli collocati in tutti i centri abitati della contea (Hampshire conta più di 100 sportelli), che forniscono informazioni sui servizi disponibili, le modalità di accesso, i centri di erogazione, ecc. I cittadini possono entrare in contatto con gli sportelli sia recandosi fisicamente presso di essi, che via mail, telefono o posta tradizionale. La tabella è consultabile al sito www.hants.gov.u

| Attuale (2003)[58] | Obiettivo per il 2003[59] | Obiettivo per il 2004 |
|---|---|---|
| Richieste di informazioni ricevute (n°) | 95,636 | 90,000 | 100,000 |
| Tempo di risposta a lettere/e-mail | 90% entro 7 giorni | 80% entro 7 giorni | 95% entro 7 giorni |
| Tempo di risposta alle chiamate telefoniche | 94% entro 10 secondi | 90% entro 10 secondi | 95% entro 10 secondi |
| Percentuale di cittadini ascoltati entro 5 minuti dall'arrivo allo sportello[60] | 75% | 80% | 90% |

Come si desume dall'osservazione della tabella, l'effettivo conseguimento di un obiettivo di risultato può essere valutato esclusivamente in presenza di un indicatore misurabile, rispetto al quale definire un valore-obiettivo, con il quale confrontare a fine anno il dato reale.

Si danno tuttavia numerose situazioni, non contemplate nell'esempio citato, rispetto alle quali non è possibile individuare indicatori di riferimento. Tali casi sono affrontati, nel sistema inglese:

- sia tramite il tentativo di "frazionare" l'obiettivo generale (tipo "aumentare la qualità percepita dagli utenti di un servizio") in sotto-obiettivi misurabili (tipo: numero di utenti che non hanno cambiato agenzia di servizio, pur avendone la possibilità; oppure, giudizio espresso dagli utenti nei questionari di custumer satisfaction somministrati);
- sia tramite la definizione di obiettivi a risposta duale (ad esempio, a fronte dell'obiettivo di realizzare entro l'anno una struttura di accoglienza per anziani nella Contea in esame, il governo locale ha inserito tra gli obiettivi del Performance Plan la voce "Casa anziani realizzata al 31/12: Si-No").

In altri casi ancora, l'obiettivo desiderato è stato definito non come valore da raggiungere ma come intervallo (cosiddetto "forbice") in cui collocarsi (rispetto agli interventi di manutenzione stradale, ad esempio, l'obiettivo per il 2003, definito dal relativo Dipartimento e confluito nel Performance Plan, è di realizzare un numero di interventi compresi tra 200 e 220).

58 Il dato viene reso disponibile di trimestre in trimestre sul sito della contea di Hamshire. Il dato riportato è riferito al trimestre luglio-settembre 2003.

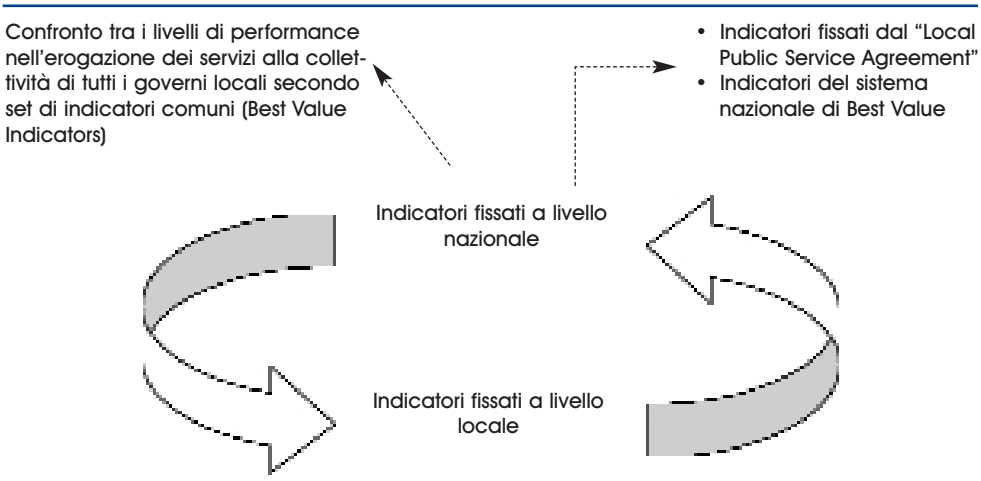
59 Si riporta anche l'obiettivo per il 2003, definito nel 2002 (il confronto tra la prima colonna e la seconda permette di comprendere se l'obiettivo 2003 è stato, con riferimento ai primi tre trimestri 2003, raggiunto).

60 Come si desume dai valori, nel 2003 l'obiettivo non è stato conseguito.

In generale, il conseguimento (totale o parziale) degli obiettivi fissati attraverso alcuni indicatori/parametri quantitativi può fornire informazioni riconducibili a diversi aspetti dell'erogazione di un servizio, e in particolare ai livelli di:

- outcome/accountability: nel caso di indicatori che contribuiscono a definire l'impatto di un servizio, o se il problema a fronte del quale il servizio era stato attivato è stato risolto;
- output: nel caso l'indicatore sia riferito ad aspetti che caratterizzano esclusivamente la fase erogativa del servizio (tipo "quantità prestazioni fornite");
- input (o di efficienza; o "cost-saving"): in presenza di indicatori che misurino la quantità di risorse investite per garantire determinati standard di servizio.

Come anticipato, gli indicatori utilizzati nel Performance Plan sono riconducibili a due livelli:




*Gli indicatori fissati a livello nazionale*

Le agenzie e i Dipartimenti del governo centrale individuano diversi set di indicatori che esprimono i livelli minimi di performance che tutti i governi locali devono conseguire nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Gli indicatori sono previsti per tutti i servizi ed includono, ad esempio:

- gli indicatori di Best Value, fissati dall'Office of the Deputy Prime Minister[61];
- gli indicatori di performance dei Servizi Sociali, richiesti dal Department of Health;
- gli indicatori definiti nelle "Misure di sviluppo educativo" fissate dal Department for Education and Skills.

61 Per la puntuale descrizione degli indicatori di Best Value fissati a livello nazionale, si faccia riferimento al capitolo 2.

La contea di Hampshire, come tutte le contee, è tenuta a rendere pubbliche le performance dei servizi offerti sul proprio territorio secondo tali parametri di misurazione.

In aggiunta a ciò, il paniere degli indicatori fissati a livello nazionale viene integrato, a livello di singola contea, con gli obiettivi di performance definiti nel già citato "Local Public Service Agreement".

Tale documento, siglato dal Consiglio di contea e dalla Commissione di Controllo e Revisione nazionale (Audit Commission), viene predisposto in considerazione delle peculiarità di ciascun contesto locale e intende orientare le politiche gestionali dei governi locali al soddisfacimento delle specifiche esigenze delle collettività di riferimento. L'erogazione di alcuni finanziamenti governativi è subordinata al conseguimento dei target di risultato previsti in tale accordo[62].

Nel Local Public Service Agreement figurano due tipologie di obiettivi:

- obiettivi relativi a servizi che il governo centrale ritiene essenziali per lo sviluppo della comunità locale; la fissazione di tali obiettivi impegna, obbligandolo, il governo locale ad attuare piani di miglioramento che garantiscano livelli sempre più soddisfacenti di prestazioni negli ambiti individuati come prioritari;
- obiettivi collegati a indicatori nazionali; in tal modo i governi locali sono chiamati a concorrere al perseguimento degli obiettivi fissati a livello nazionale.

La combinazione di tutti gli indicatori fissati a livello nazionale per la contea di Hampshire (indicatori di Best Value + indicatori LPSA) costituisce un paniere di poco più di 200 indicatori, ripartiti nei seguenti ambiti:

- sanità;
- istruzione;
- servizi sociali;
- tutela ambientale;
- servizi culturali;
- sicurezza e prevenzione del crimine.

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni indicatori relativi ai servizi culturali presenti nel Performance Plan 2003[63]:

62 Alcuni esempi di obiettivi fissati nel LPSA 2003 per la contea di Hampshire sono: riduzione del 30% (rispetto al dato 2002) delle assenze ingiustificate nelle scuole secondarie situate nelle aree disagiate della contea; introduzione della differenziazione nella raccolta dei rifiuti solidi; promozione dell'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico su gomma (bus), con incremento minimo negli utilizzi del 10% rispetto al dato 2000.

63 Si riportano, per completezza, tutte le voci presenti nel Performance Plan riferite agli indicatori citati.

***Indicatore***: Numero di studenti di scuole elementari e secondarie che hanno visitato i musei locali in comitive scolastiche durante il corso dell'anno[64]
***Formato indicatore***: numero

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| Valori target[65] | 28.000 | 30.000 | 32.000 |
| Valori reali | 21.980 | 31.574 | ..... |

***Indicatore***: spesa totale di contea in ambito culturale rapportata al numero delle utenze registrate nelle biblioteche dislocate sul territorio
***Dirigente responsabile***: Sue Greenfield
***Formato indicatore***: Numero
***Unità di misura***: sterline

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| Valori target | 240 | 255 | 269 |
| Valori reali | 248 | 265 | ..... |

***Indicatore***: percentuale di visite ai musei della contea, dato il valore della popolazione totale pari a 1.000[66]
***Dirigente responsabile***: Stephen Locke
***Formato indicatore***: numero

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| Valori target | 435 | 550 | 619 |
| Valori reali | 475 | 527 | ..... |

*Indicatori fissati a livello locale*

Gli indicatori fissati a livello locale (Local Performance Indicators) integrano quelli decisi in accordo con il governo centrale e definiti nel Local Public Service Agreement. Rispetto a questi ultimi, gli indicatori locali non presentano particolari differenze, se non quella di essere maggiormente espressivi delle linee strategiche di sviluppo che il Consiglio di contea definisce per il territorio

64 Si tratta dell'indicatore PI 113, disponibile al sito www.hants.gov.uk alla voce "Measuring our performance".

65 Naturalmente, pur trattandosi di indicatori definiti in collaborazione con la Audit Commission nazionale, i valori target sono individuati in modo specifico per ciascuna contea.

66 L'indicatore definisce, in altre parole, il numero di persone che, ogni 1.000 cittadini, hanno visitato i musei locali. Un indicatore così calcolato consente di effettuare comparazioni tra realtà differenti (esso fornisce una misura indipendente dalla popolosità totale della contea).

governato, e sono nella maggior parte dei casi legati a specifiche azioni e interventi progettati per la sua realizzazione.

Il paniere di indicatori individuati a livello locale consta, anche in questo caso, di circa 200 indicatori.

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni indicatori relativi alle forme di coinvolgimento della collettività locale definiti nel Performance Plan 2003[67]:

| **Indicatore** | Accesso ai servizi |
|---|---|
| Finalità | La finalità dell'indicatore è di monitorare se l'obiettivo di continuo miglioramento dell'accessibilità dei servizi locali ai cittadini è conseguito o meno |
| Struttura | Si compone di due grandezze:<br>• percentuale di residenti che nei sondaggi distribuiti hanno affermato di trovare agevole l'utilizzo di alcuni servizi pubblici chiave (es. trasporti pubblici, farmacie, uffici postali, ospedali, biblioteche, ecc.)<br>• percentuale di residenti collocati a una distanza massima di 500 m dai principali servizi pubblici locali |

| **Indicatore** | Percentuale di adulti intervistati che ritengono di poter influire sulle decisioni assunte dal governo locale |
|---|---|
| Finalità | L'indicatore tenta di comprendere quanto radicata sia nella collettività la convinzione di poter realmente esercitare un peso, sia individualmente che in gruppo, sulle decisioni assunte dal governo locale e riguardanti la vita nella contea |
| Struttura | Si compone di un'unica grandezza:<br>• percentuale di abitanti adulti (superiori a 16 anni) che hanno risposto in senso affermativo alle domande sottoposte loro in un questionario a risposta chiusa |

| **Indicatore** | Partecipazione ad attività di volontariato e di rappresentanza di interessi della collettività |
|---|---|
| Finalità | La finalità dell'indicatore è di monitorare l'intensità con cui i cittadini prendono parte ad attività di volontariato, o ad attività ricreative e di svago per gli abitanti della contea, o ad associazioni per la rappresentanza di determinati interessi della collettività |
| Struttura | Si compone di una grandezza:<br>• percentuale di residenti che nei sondaggi distribuiti hanno dichiarato di avere trascorso negli ultimi 12 mesi una parte considerevole del proprio tempo libero nelle suddette attività |

67 Non si riportano, in questo caso, i valori obiettivo, in quanto eccessivamente articolati rispetto alla finalità della presente indagine.

## Le criticità incontrate nell'adozione degli indicatori

Il risultato positivo[68] conseguito dalla contea di Hampshire nel suo complesso non deve indurre a considerare l'esperienza di adozione degli indicatori come fenomeno omogeneo e privo di difficoltà o situazioni difformi.

In realtà la fase di raccolta dati espletata per lo sviluppo della presente analisi, che ha richiesto l'attivazione di contatti con diverse agenzie locali incaricate dell'erogazione di specifici servizi, ha consentito di porre in luce l'esistenza di numerosi aspetti di criticità legati non solo all'introduzione degli indicatori ma anche, in particolare, alla valorizzazione delle informazioni emergenti dalla loro applicazione.

Tali fattori di problematicità possono essere, in sintesi, ricollegati a:

- *l'assenza, in diversi contesti, di una "cultura manageriale del risultato"*. È stato ripetutamente riscontrato il caso di dirigenti e funzionari scettici (se non ostili) nei confronti dell'utilizzo con continuità di indicatori di performance, come strumento di miglioramento. In alcuni casi ciò è apparso legato alla preoccupazione (raramente esplicitata) di dover rendere visibili anche episodi di performance poco soddisfacenti. In altri casi si è ravvisata una reale incomprensione della finalità dello strumento, interpretato più come impegno aggiuntivo privo di reale funzionalità, che come leva per lo sviluppo organizzativo;
- *l'utilizzo di indicatori che non riflettono le reali priorità locali*. In certi casi le autorità locali hanno preferito non "spingere" sull'individuazione di indicatori strettamente legati al contesto, limitandosi di fatto a monitorare l'andamento dei servizi sulla base degli indicatori fissati a livello nazionale. Ciò ha indotto, in più di una situazione, alla definizione di set di indicatori non sufficientemente coerenti (e aderenti) alle specificità del contesto locale (lasciando di fatto "scoperti" alcuni ambiti);
- *la fissazione di obiettivi di risultato non sfidanti*. In alcune situazioni gli indicatori sono stati abbinati ad obiettivi limitatamente sfidanti; ciò ha rischiato di generare una debole tensione al miglioramento;
- *la fissazione di indicatori non efficaci*. I governi locali hanno individuato, talvolta, indicatori che si sono rivelati poco significativi rispetto agli aspetti che si volevano, in teoria, andare a valutare. In alcuni casi, ciò è stato legato all'applicazione di indicatori validi ma in momenti inadeguati (in concomitanza, ad esempio, di un calo brusco ed inatteso della richiesta di un dato servizio);
- *l'incapacità di tradurre in azioni concrete i fallimenti.* Svariati sono i casi di soggetti che, a fronte di andamenti degli indicatori non in linea con le attese,

68 L'esito positivo dell'adozione del sistema di indicatori è stato certificato, come già accennato, dalla Audit Commission nazionale.

non hanno di fatto intrapreso percorsi di ripensamento e riqualificazione delle logiche e delle modalità di erogazione, concentrandosi invece sul tentativo di giustificare le performance negative richiamando fattori non ricollegabili al loro operato.



### Punti di forza in termini di governance

Il Performance Plan, anzitutto, è uno strumento di pianificazione strategica fondato sul concetto di "community planning". Esso, come visto, non viene formulato dall'autorità locale e successivamente approvato dalla collettività, ma presuppone l'attribuzione, a quest'ultima, di un autentico ruolo propositivo per la progettazione di una "vision" strategica condivisa. L'esperienza analizzata mostra un'elevata capacità da parte del Consiglio di contea di Hampshire di coinvolgere tutti gli stakeholder rilevanti (o in senso assoluto o con riferimento a specifiche *issue*), esprimendo un livello significativo di coordinamento e di indirizzo complessivo delle relazioni interistituzionali. In tale contesto l'autorità locale promuove, infatti, forme e modalità di attivazione della partecipazione collettiva che consentono la valorizzazione dell'apporto propositivo delle associazioni di rappresentanza, delle agenzie di erogazione dei servizi, ecc., sia nella fase di definizione del Performance Plan che nella fissazione degli obiettivi (locali), evitando così che il coinvolgimento si traduca in forme di consultazione *ex post* in merito a decisioni già prese.

Tali aspetti contraddistinguono un sistema di governance interna in cui le scelte politiche di fondo e i programmi espressi dalla struttura amministrativa pubblica sono fortemente integrati ed orientati verso visioni strategiche di fondo.

In questo senso, il piano strategico degli obiettivi, con il suo particolare processo di redazione multilaterale e partecipata, può fornire un interessante spunto di riflessione per lo sviluppo di strumenti di interazione che restituiscano al soggetto pubblico il ruolo di promotore e coordinatore dei sistemi di governance, senza affidargli quello di unico gestore e decisore.

Inoltre, il sistema inglese descritto risulta essere altamente responsabilizzante per i governi locali in funzione di tre caratteristiche principali:

- la fissazione di standard di risultato;
- la concessione di ampi margini di autonomia circa le modalità e le scelte gestionali da adottare per giungere agli obiettivi;
- la previsione di un articolato sistema premiante (concessione premi e finanziamenti, esenzione dai controlli per un determinato periodo, ecc.) e di sanzioni (inasprimento dei controlli, imposizione di vincoli sulle scelte gestionali delle aziende pubbliche, ecc.).

Va infine ricordato che la redazione del Performance Plan impone alle autorità locali un notevole investimento di energie nel coordinamento e nell'indirizzo delle comunità amministrate nella programmazione degli interventi, nonché nella definizione di standard qualitativi di servizio pubblico e di risultato che dovranno essere garantiti (entrambi ambiti ascrivibili alla governance esterna).

## Linee guida per il caso italiano

Il caso descritto presenta numerosi spunti di riflessione interessanti anche in termini di estrapolazione di possibili linee guida per il contesto italiano.

Il Performance Plan, come ricordato, è uno strumento di pianificazione strategica fondato sul concetto di *community planning*.

Al riguardo, va osservato che in Italia è abbastanza infrequente imbattersi, a tutt'oggi, in casi significativi di sistemi di governance locale efficaci e funzionanti; il più delle volte i sistemi di governance metropolitana, o provinciale, finiscono col connotarsi più come architetture "PA-centriche", che come reali strutture a geometria variabile, in cui siano garantiti la presenza e la possibilità di apporti realmente equilibrati per tutti gli attori convenuti (allo stesso modo risultano spesso assenti sedi e strumenti adeguati per la governance).

In questo senso, il piano strategico degli obiettivi nell'accezione inglese, con il suo particolare processo di redazione multilaterale e partecipata, può fornire un interessante spunto di riflessione per lo sviluppo di strumenti di interazione che restituiscano al soggetto pubblico il ruolo di promotore e coordinatore dei sistemi di governance, senza affidargli quello di unico gestore e decisore.

Secondariamente, il Performance Plan della contea di Hampshire rappresenta un innovativo caso di impostazione della relazione tra governo centrale e livelli decentrati, secondo criteri di oggettività e misurazione dei risultati, e può essere efficacemente utilizzato per ripensare i meccanismi in tale senso adottati (o previsti) nell'ampio processo di decentramento in atto in Italia.

In Italia, l'esigenza di regolare i rapporti tra Stato centrale e governi locali, secondo tali modalità, comincia ad essere riconosciuta da più parti.

Per quanto riguarda poi l'utilizzo degli indicatori per garantire la misurabilità degli obiettivi, la pubblica amministrazione italiana ha già mosso alcuni passi nella direzione della loro introduzione. Come si ricorderà, infatti, la prima adozione generalizzata di obiettivi di prestazione come leva gestionale si è avuta con il CCNL 98-2001, che ha stabilito l'obbligo per tutti gli enti di dotarsi di sistemi permanenti di valutazione delle prestazioni (e degli obiettivi). A distanza di quasi cinque anni, il panorama si presenta piuttosto disomogeneo, con realtà che hanno messo a punto sistemi avanzati di valutazione delle perfor-

mance, non solo del personale ma anche di ente, ricorrendo all'adozione di indicatori sul modello inglese, e realtà che invece si sono scontrate con numerose difficoltà, tra cui quella di non riuscire a definire obiettivi adeguati, intesi come grandezze quantificabili e misurabili e non come enunciazioni generiche e difficilmente verificabili. Negli enti del secondo tipo, l'adozione di indicatori di performance sul modello inglese rimane un traguardo ancora lontano da raggiungere.

Infine, si ricorda che l'introduzione delle logiche citate, per conseguire gli effetti positivi, deve avvenire nell'ambito di un contesto organizzativo che presenti alcune condizioni fondamentali, senza le quali sistemi di indicatori e obiettivi anche sofisticati rischiano di generare effetti opposti a quelli desiderati:

- una significativa leadership di tutti i dirigenti coinvolti nei processi valutativi;
- il coinvolgimento di tutto il personale e una diffusa percezione delle finalità della gestione secondo obiettivi (e indicatori);
- una chiara attribuzione dei ruoli a tutti gli attori coinvolti nei processi di fissazione degli indicatori e di monitoraggio delle attività secondo questi ultimi;
- la disponibilità a ripensare e riqualificare le logiche di produzione e le modalità di erogazione dei servizi, qualora l'esito delle consultazioni degli utenti indichi performance negative.

# La pratica delle consultazioni: il Department of Education e gli investimenti nelle infrastrutture scolastiche pubbliche



## Introduzione

Obiettivo del caso è l'analisi delle best practice nella conduzione di un processo di consultazione inerenti politiche pubbliche o progetti di riforma da parte degli organi centrali dello Stato (ministeri o agenzie governative).

Il caso presentato affianca, alla trattazione delle pratiche indicate dal Cabinet Office della Presidenza del Consiglio, l'analisi di uno specifico caso che ha coinvolto direttamente il Dipartimento per l'Educazione.

Le pratiche di consultation sono inquadrabili all'interno del più vasto processo di innovazione manageriale, che ha attraversato il settore pubblico britannico noto con New Public Management. Fra i principi fondanti di tale approccio, viene data evidenza alla capacità di comunicazione e ascolto del personale e dei cittadini-utenti, da cui consegue il ricorso a strumenti e modalità per l'inclusione dei cittadini nei meccanismi di policy making e la focalizzazione sulle loro esigenze come chiave di successo per un'efficace erogazione dei servizi pubblici.

### Descrizione del contesto politico-istituzionale

Due sono gli obiettivi strategici dichiarati dall'attuale governo inglese nel processo di riforma della pubblica amministrazione:

1) l'incremento del grado di apertura dell'amministrazione pubblica in merito ai servizi offerti ed alle modalità proprie di funzionamento;
2) la capacità di individuare forme di inclusione dei cittadini nei meccanismi decisionali delle autorità pubbliche, a partire dalle esigenze espresse sull'erogazione dei servizi pubblici.

È necessaria, pertanto, l'individuazione di forme di partecipazione e di consultazione dei cittadini e della pluralità di organizzazioni che costituiscono il tessuto sociale ed economico del Paese; queste devono garantire una tempificazione delle attività, tale da permettere una effettiva capacità di contribuire da

parte delle diverse categorie di portatori di interessi. In modo correlato all'ottimizzazione del processo di consultazione su determinate politiche pubbliche, si affianca l'istituzione di meccanismi atti a garantire un'effettiva capacità di implementazione di tali politiche.

Il Regno Unito è caratterizzato da una forte tradizione parlamentare di democrazia rappresentativa, che si estrinseca anche attraverso un impegno nella direzione di attivare forme di dialogo e consultazione con i cittadini; tale quadro si inserisce nell'insieme di relazioni tra istituzioni governative e cittadini (government-citizen connections), partendo dal presupposto che spetta ai cittadini una valutazione continua rispetto all'efficacia di azione dell'autorità pubblica. In tale contesto il quadro di relazioni tra governo centrale e cittadini si esplicita nelle seguenti direzioni:

- Erogazione di servizi pubblici: i cittadini assumono sia un ruolo di contribuenti che di beneficiari di servizi pubblici; in tale direzione si inseriscono il pagamento delle tasse come corrispettivo dei cittadini a fronte della possibilità di usufruire di servizi pubblici (sociali, sanitari, formativi ecc.).
- Processi di Government: in tale prospettiva si vuole enfatizzare il ruolo dei cittadini quali potenziali "partecipanti" all'azione di governo attraverso un'estensione del processo democratico; ciò si configura nella misura in cui ai cittadini è garantito un ampio accesso ad informazioni utili, affinché possano contribuire ai processi decisionali ed all'individuazione dei servizi pubblici prioritari in un dato contesto.

In tale quadro assumono forte rilevanza le tecnologie della comunicazione e dell'informazione in grado di portare un significativo rafforzamento delle relazioni tra cittadini e governo e con la potenzialità di "mettere il cittadino al centro del governo" (*putting citizens at the centre of government*). In questa prospettiva, con sempre maggiore rilievo, si viene a configurare l'opportunità di incrementare nel breve periodo le possibilità di partecipazione al policy making, mentre in un orizzonte di medio-lungo periodo l'utilizzo di tecnologie interattive più avanzate potrebbe consentire la realizzazione di sistemi di votazione on-line. Tali fenomeni sono generalmente conosciuti come e-democracy.

Al fine di consentire un significativo impatto nel rafforzare la capacità del governo di includere in maniera più attiva le esigenze e le prerogative dei singoli portatori di interesse, quali beneficiari ultimi dell'erogazione di servizi pubblici, il governo britannico si è attivato su diversi fronti:

- costituzione di agenzie regionali di sviluppo cui decentrare alcune prerogative decisionali in merito all'erogazione di servizi pubblici su scala locale; tale processo è avvenuto verso le amministrazioni della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord e, all'interno dell'Inghilterra, verso le amministrazioni regionali;

- emanazione di una direttiva (Freedom of Information Act) nel 2000 che sancisce l'obbligatorietà per un'ampia gamma di organizzazioni pubbliche di garantire l'accesso alle informazioni;
- introduzione di un regolamento per la stesura di una consultazione scritta (Code of practice on written consultation) nel 2000 al fine di promuovere, fra i ministeri e le agenzie governative del Regno Unito, una maggiore competenza ad instaurare e gestire una consultazione, garantendo, contestualmente, omogeneità e rispetto di alcune procedure condivise;
- pubblicazione di un documento guida a sostegno del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione nel Regno Unito, il White Paper Modernising Government nel 1999.

### Gli elementi definitori nell'individuazione dei processi di consultation

Quali sono le politiche pubbliche in cui è più idoneo il ricorso ad un processo di consultazione? In quali casi il governo del Regno Unito ha attivato tali processi? La risposta a tali domande vuole individuare quali siano le condizioni ed i criteri di ordine generale che delimitano la sfera di attuazione delle consultazioni. Tali criteri sono, in forma sintetica, riconducibili ai seguenti:

- deve trattarsi di una politica pubblica che abbia una priorità di tipo strategico per il ministero/agenzia governativa proponente;
- può essere correlata ad un programma di riforma, eventualmente, definito all'interno di un documento programmato quale i White/Green Paper;
- deve poter includere una diversità di opzioni in cui si articola la politica pubblica / progetto di riforma e verso cui i cittadini sono chiamati a pronunciarsi.

### I principi guida del Cabinet Office nella progettazione delle consultazioni scritte

Come già sinteticamente delineato, nel novembre 2000 il Cabinet Office ha pubblicato il Code of practice on written consultation (Linee guida per la redazione di consultazioni scritte), come punto di riferimento condiviso (a sua volta il code of practice è stato concepito a seguito di una consultazione con i suoi destinatari, ministeri e agenzie) nella progettazione, gestione e utilizzo delle indicazioni derivanti da una consultazione in merito ad una determinata politica o progetto di riforma.

Le linee guida recepiscono il White Paper *Agenda per la modernizzazione* nell'evidenziare che il governo deve favorire il coinvolgimento dei soggetti più direttamente interessati, rispetto ad un approccio direttivo e verticistico. Obiettivi delle linee guida risultano, pertanto, essere il miglioramento del

policy-making ed un incremento nella capacità di erogazione dei servizi pubblici, attraverso la verifica dell'effettivo soddisfacimento delle esigenze dei cittadini e mantenendo un elevato grado di trasparenza e accountability nei processi decisionali. Le linee guida si concentrano sulla stesura di un documento scritto che, fatto dovutamente circolare ad una numero più ampio possibile di portatori di interesse, rappresenta la base di riferimento della consultazione; ciò non preclude che ulteriori metodologie e strumenti possano essere utilizzate. Forte attenzione è stata conferita alla tempificazione delle attività costituenti il processo di consultazione, al fine di garantire la possibilità di rispondere a tutti i soggetti principalmente e direttamente coinvolti. Nello specifico, dodici settimane rappresentano il tempo minimo – a eccezione di casi giustificati – per cui una consultazione debba essere mantenuta aperta. Le linee guida, inoltre, introducono degli strumenti atti ad incentivare la partecipazione dei cittadini, individuando soluzioni in grado di garantire il più ampio accesso possibile. In tale direzione, ad esempio, si fa riferimento ad un pieno ricorso a Internet come strumento interattivo di gestione della consultazione. Devono essere, in ogni caso, garantite modalità di partecipazione anche per categorie svantaggiate, o in qualsiasi modo impossibilitate all'uso di tecnologie più avanzate.

Al termine del processo di consultazione, il ministero o l'agenzia governativa proponente dovranno redigere un documento di conclusione e di risposta, sottolineando le motivazioni addotte alla scelta di una specifica opzione rispetto ad altre. Nella progettazione delle consultazioni su specifiche politiche pubbliche (public consultations), sono stati individuati sette criteri – a carattere essenzialmente operativo – che devono essere seguiti da tutti i ministeri (Departments) e agenzie governative:

1) La tempificazione del processo di consultazione dovrebbe essere "costruita" all'interno del processo di pianificazione di una politica pubblica (includendo la legislazione) o nella progettazione di un servizio di pubblica utilità sin dalle fasi iniziali. In tal modo si può garantire una disponibilità di tempo sufficiente in ogni fase e contestualmente ottenere una maggiore prospettiva di migliorare le proposte in oggetto.
2) Devono essere chiari i destinatari delle consultazioni, quali le domande, con quale tempificazione e per quale finalità.
3) Un documento di consultazione dovrebbe essere quanto più semplice e conciso possibile; dovrebbe includere un riassunto, non più lungo di due pagine, relativamente ai principali temi in oggetto. Dovrebbe essere reso quanto più semplice possibile per i lettori rispondere o chiedere chiarimenti in merito alla consultazione.
4) I documenti dovrebbero essere ampiamente disponibili attraverso il più ampio ricorso a tecnologie informatiche (senza che ciò comprometta l'inclu-

sione di alcuno) ed efficacemente posti all'attenzione di tutti i gruppi o individui interessati.

5) Sufficiente tempo deve essere concesso ai gruppi destinatari delle consultazioni; dodici settimane dovrebbero rappresentare il tempo standard minimo nel quale si esplica una consultazione.
6) Le risposte alle consultazioni dovrebbero essere analizzate e valutate con attenzione e flessibilità; i risultati devono essere resi disponibili ad un pubblico dei soggetti interessati quanto più ampio; le differenti opinioni e punti di vista devono essere considerati e devono essere esplicitate le decisioni assunte in merito a precise opzioni inserite nel processo di consultazione.
7) I ministeri (e le agenzie) competenti devono monitorare e valutare le consultazioni; è necessaria inoltre l'identificazione di un coordinatore che assicuri la diffusione dei elementi di analisi e valutazione emersi.

### Motivazioni e obiettivi

Il settore dell'istruzione assume rilevanza prioritaria nelle politiche del governo. In tale quadro, obiettivo primario è l'innalzamento del livello medio di performance degli studenti, garantendo loro una più efficace preparazione.

In tale direzione la strategia del governo include, fra l'altro, un consistente programma di investimenti infrastrutturali, affinché le scuole possano essere dotate degli spazi e delle strutture più idonee. Tale programma di investimenti è rivolto alle scuole pubbliche di ordine primario (età degli studenti compresa fra i 5 e i 10 anni) e di ordine secondario (età degli studenti compresa fra gli 11 e i 16 anni).

L'articolazione delle motivazioni e degli obiettivi oggetto della consultazione sono di seguito sinteticamente riportati:

a. Gli edifici scolastici sono importanti per l'istruzione degli alunni. Dovrebbero dare un supporto rilevante alle aspettative della nostra visione educativa: specializzazione e qualità, collaborazione locale e coinvolgimento della comunità e, infine, apprendimento ed insegnamento di alto profilo.
b. Durante gli ultimi 60 anni, le scuole e le autorità locali preposte alla pubblica istruzione, hanno fatto ricorso ad una quantità sempre maggiore di capitali per affrontare i lavori di ristrutturazione. Il finanziamento è passato da meno di 700 milioni di sterline a 3.000 milioni di sterline. Ma, poiché questi finanziamenti vengono distribuiti in modo relativamente uniforme tra le scuole e le autorità locali, non si sono viste trasformazioni su larga scala.
c. Vi sarà un aumento del finanziamento delle scuole sino ad oltre i 5.000 milioni di sterline nel 2005-2006, consentendo l'opportunità di adottare un nuovo

approccio. Si possono attuare importanti programmi, come quelli già disponibili presso tutte le scuole e le autorità locali e, inoltre, usare il capitale eccedente disponibile nel 2005-2006 per iniziare a rinnovare il patrimonio della scuola secondaria secondo gli standard qualitativi più avanzati. In questo periodo verranno forniti anche sostanziali nuovi investimenti per gli edifici della scuola primaria.

d. In questo documento il governo si impegna ad attuare un programma di ricostruzione e rinnovo per assicurare alla scuola secondaria, in ogni parte di Inghilterra, attrezzature di alto livello. Lo scopo di questo programma è quello di offrire questo traguardo ad ogni studente nella scuola secondaria entro 10-15 anni a partire dal 2005-2006, compatibilmente con le future decisioni di spesa pubblica.
e. Questo programma seguirà progetti prodotti localmente, da parte di partnership di autorità scolastiche a livello locale, scuole, amministratori e comunità. Si darà la precedenza, sulla base di criteri concordati, a quelle offerte che includono un incremento nelle performance di istruzione, condizioni degli edifici e tempistica nell'attuare le modifiche secondo le clausole.
f. Sono in fase di preparazione alcuni progetti guida per scuole primarie e secondarie che possano servire da base per le decisioni locali riguardanti i piani di rinnovo. Sono, inoltre, allo studio miglioramenti nel processo di approvvigionamento e, in questa direzione, è allo studio la creazione di un nuovo organismo nazionale con questa finalità.
g. Questa prospettiva nel campo dell'istruzione, e un nuovo approccio nell'investimento di capitali, procureranno vantaggi per tutti. Le strutture scolastiche saranno concepite affinché:
   - promuovano la riforma del sistema secondario e miglioramenti negli standard educativi;
   - siano luoghi piacevoli per insegnanti e per gli alunni, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e della comunicazione;
   - siano usati dalla comunità;
   - siano ben progettati, costruiti rispettando i tempi e ad un costo ragionevole per il contribuente e che siano mantenuti in un buono stato di conservazione.

Questi, in sintesi, costituiscono gli elementi fondamentali della proposta su cui è centrata la consultazione con i principali stakeholder coinvolti.

## Le azioni e le practice correlate al processo di definizione delle consultazioni ed il coinvolgimento degli stakeholder

L'analisi del caso ha come finalità principale l'individuazione delle practice intese come modalità di conduzione del processo di consultazione nelle sue diverse fasi costitutive; l'analisi delle practices emergenti dal caso oggetto di analisi, contestualmente alla ricezione delle linee guida del Cabinet Office, costituiranno gli elementi principali di riferimento in sede di avvio di un processo di consultazione.

Le principali fasi che sono state rilevate nel processo di consultazione sono le seguenti:

- esplicitazione dell'oggetto della consultazione e stesura del documento di riferimento;
- definizione e formulazione delle domande chiave per la conduzione della consultazione;
- individuazione dei soggetti destinatari del questionario;
- stesura della scheda di rilevazione delle risposte;
- definizione della struttura di analisi delle risposte e dei correlati canali di ricezione;
- individuazione degli elementi di valutazione della consultazione e delle ricadute in termini di policy-making.

Per ciascuna fase vengono descritte le practices impiegate. Implicazioni più generali per il caso italiano sono riportate nell'ultimo paragrafo.

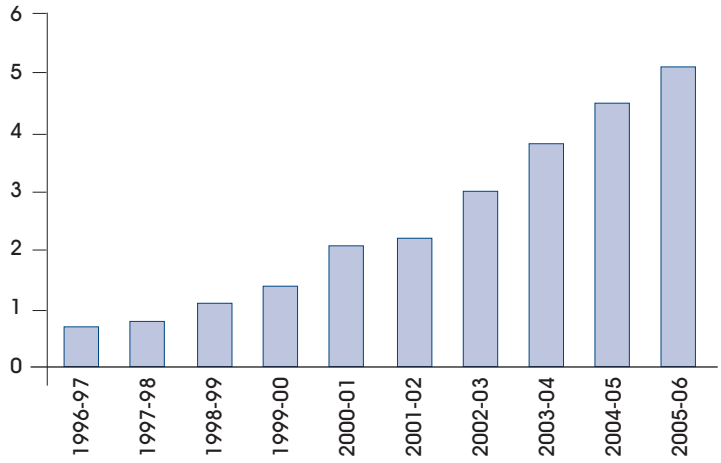
### Esplicitazione dell'oggetto della consultazione e stesura di un documento di riferimento

La consultazione analizzata prende in considerazione l'allocazione di risorse finanziarie dedicate all'ammodernamento delle infrastrutture scolastiche nelle scuole secondarie del Regno Unito. Finalità a livello macro della consultazione risiede nel coinvolgere diversi portatori di interesse (prioritariamente gli organi di governo delle scuole e le autorità pubbliche per l'educazione), chiedendo loro una valutazione in merito alle modalità di attuazione degli investimenti.

Per il biennio 2005-06, infatti, viene prevista una quota di investimenti in strutture ed infrastrutture scolastiche per circa 5 miliardi di sterline (figura 1).

Figura 1

**Investimenti in infrastrutture scolastiche (miliardi di sterline)**




Il presupposto fondante individua la formazione come una delle priorità dell'azione governativa; in tale quadro assume rilevanza la performance scolastica degli studenti, che emerge essere direttamente correlata alla qualità delle strutture e dei servizi a disposizione degli studenti. In tale direzione si collocano gli interventi proposti a fronte di una disponibilità finanziaria considerevole, che si aggiunge ai finanziamenti correnti per i lavori di manutenzione nelle scuole (anch'essi comunque in aumento nei prossimi anni). In base alle caratteristiche distintive delle scuole e dei servizi che si rendono necessari, è stata data priorità all'allocazione degli investimenti nelle scuole secondarie.

Il piano che il Dipartimento dell'Istruzione vuole sostenere include alcune linee strategiche:

- utilizzo strategico dei capitali per investimento disponibili, concentrandoli in progetti di dimensioni mediamente più elevate rispetto al passato, in modo tale da permettere alle scuole coinvolte un radicale ripensamento e riorganizzazione delle infrastrutture scolastiche e dei servizi – a partire dall'utilizzo dell'IT – funzionali alle esigenze di apprendimento degli studenti;
- promozione di migliori capacità di progettazione;
- gestione degli appalti con modalità innovative, al fine di garantire una sostanziale separazione delle attività prettamente di tipo educativo da altre attività di supporto;
- creazione di sinergie nell'utilizzo dei finanziamenti disponibili per gli investimenti con altre fonti;

- l'utilizzo dei finanziamenti, coinvolgendo gruppi di scuole in aree geografiche definite e nell'ambito del governo di un'autorità pubblica per l'educazione.



Elemento centrale con cui tali risorse vengono allocate è rappresentato dal rafforzamento di public-private partnership, facendo ricorso agli schemi di riferimento della private finance initiative[69]. Tale tipologia di finanziamento, che prevede un forte coinvolgimento del settore privato, cui è demandata l'assunzione dei principali rischi del progetto, viene sostenuta dal Dipartimento per l'Istruzione per un arco temporale pluriennale, anche in considerazione delle 500 scuole che, in data giugno 2003, sono coinvolte in schemi PFI.

In tale quadro si colloca l'ipotesi di costituzione di una struttura nazionale che funga da coordinamento per le scuole nella gestione strategica del programma di investimenti. Inoltre, tale struttura sarebbe in grado di negoziare con società di costruzione partnership con autorità locali per l'educazione, permettendo il formarsi di significative economie di scala.

### Definizione e formulazione delle domande chiave per la conduzione della consultazione

Al fine di orientare il processo di consultazione verso gli aspetti più cruciali, dieci domande sono state poste all'attenzione dei destinatari del documento contenente la descrizione dell'approccio all'investimento di capitale nel settore della formazione.

La struttura delle domande prevede che, in corrispondenza dei principali capitoli del documento, contenenti elementi propositivi presentati, il lettore trovi, a fine paragrafo, due domande:

1. la prima domanda chiede di fornire un giudizio di accordo o disaccordo in merito alla proposta presentata;
2. le seconda domanda chiede al lettore un contributo in termini più ampi, da cui possano emergere idee ed elementi propositivi, o anche critici, a partire dai dati esposti e dalle proposte presentate.

La lista di domande presentate nella consultazione in oggetto è di seguito riportata:

---

69 Si veda a tale proposito la trattazione, nel capitolo dedicato alla governance esterna, dedicata alle public private partnership; il caso presentato rappresenta difatti un'applicazione della PFI ad un gruppo di otto scuole secondarie nel Haringey Borough di Londra.

| Domanda N° | Domanda chiusa (accordo o meno) | Domanda aperta |
|---|---|---|
| 1 | Concorda con il nuovo approccio per gestire capitali di investimento extra disponibili fino al 2005-2006? | Quali altri aspetti ritiene debbano essere tenuti in considerazione? |
| 2 | Concorda che dovremmo cercare di collaborare meglio con altre strutture (decisionali e di erogazione finanziamenti) al fine di supportare il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi? | Come ciò potrebbe essere conseguito? |
| 3 | Concorda in merito alla strategia di finanziare le scuole secondarie sulla base della loro collocazione geografica, coprendo in tal modo raggruppamenti naturali di scuole, anche nell'ipotesi che le scuole facciano riferimento ad autorità pubbliche confinanti? | Che strategie specifiche dovrebbero essere considerate per l'area di Londra? |
| 4 | Concorda che il lavoro di progettazione dovrebbe essere ai più alti livelli in modo da assicurare elevati livelli di qualità per tutte le nuove scuole? | In che modo la progettazione potrebbe essere utilizzata in modo significativamente innovativo? |
| 5 | Concorda nella costituzione di un organismo nazionale a supporto della pianificazione a livello locale? | Quali suggerimenti ha in merito alla composizione ed al ruolo di tale organismo? |

La compilazione di uno specifico documento di risposta alla consultazione (Consultation Response Form) ne prevede l'invio ad un organismo dedicato (Consultation Unit) all'interno del Dipartimento per l'Educazione.

### Individuazione dei soggetti destinatari del questionario

Il processo di consultazione è mirato a coinvolgere i principali portatori di interesse in una determinata politica pubblica. Nel caso analizzato i portatori di interesse sono essenzialmente riconducibili a quattro categorie distinte di soggetti che, a diverso grado, sono coinvolti dagli interventi nel settore della formazione:

- i destinatari ultimi dei finanziamenti di capitale nell'edilizia scolastica, le scuole (di ordine primario, secondario o scuole speciali);
- gli organi di responsabilità di un certo numero di scuole su base locale; il corrispondente dei provveditori nel contesto italiano (school governors);

- le istituzioni pubbliche, che hanno su base distrettuale una funzione di governo del settore dell'educazione, le autorità pubbliche per l'educazione;
- le aziende interessate ai lavori di costruzione e infrastrutturali per le scuole che, nella logica di ricorso alla PFI, verrebbero a formare partnership stabili con le scuole e i loro organi di rappresentanza su base locale.

Questi soggetti sono direttamente chiamati ad esprimere una valutazione sul tema oggetto del processo di consultazione nei tempi e nelle modalità stabilite.

### Stesura della scheda di rilevazione delle risposte

Recependo i criteri guida di conduzione del processo di consultazione, una scheda di raccolta delle risposte – Consultation Response Form – deve essere redatta e resa disponibile. Alcuni elementi che, preferibilmente, devono essere inclusi nella scheda sono:

- le date iniziali e finali in cui avviene la consultazione devono essere rese sufficientemente evidenti (deve essere garantito un tempo di almeno 12 settimane);
- l'esplicitazione che – in base alla politica di accesso ai dati governativi (Code of practice on access to Government Information) – le informazioni date possono, su richiesta, essere rese disponibili;
- i riferimenti del coordinatore del processo di consultazione all'interno dell'amministrazione proponente;
- l'identificazione della categoria di destinatario del questionario;
- la lista delle domande (ugualmente riprese dal documento descrittivo dell'oggetto della consultazione) con sufficienti spazi per commenti;
- uno spazio per commenti di ordine generale, eventualmente non direttamente correlati alle domande analitiche;
- l'inclusione dei sette criteri facenti parte delle linee guida per le consultazioni scritte;
- i riferimenti cui indirizzare le risposte al questionario, sia per posta che in formato elettronico.

### Definizione della struttura di analisi delle risposte e dei correlati canali di ricezione

A seguito della pubblicazione e diffusione del documento di consultazione sono pervenute 1.141 risposte. La struttura di analisi dei dati è così articolata:

- un capitolo introduttivo con i dati di contesto della consultazione (elementi

principali, scomposizione del campione delle risposte in relazione alle categorie di destinatari);
- inquadramento dei principali elementi di sintesi emergenti dalle risposte in relazione alle policy proposte (coerentemente dunque con le domande proposte nel documento della consultazione);
- analisi delle risposte a partire da ciascuna domanda, anche attraverso il ricorso a dati di dettaglio emergenti dai commenti forniti;
- analisi delle risposte, riassumendo i principali contenuti dal punto di vista specifico di ciascuna categoria di soggetti coinvolti nel processo di consultazione.

### Le implicazioni della consultazione sulla definizione delle politiche pubbliche

L'analisi delle implicazioni del processo di consultazione sul policy-making, avviene secondo tre direttrici:
- l'inquadramento delle fasi dell'intero processo dall'avvio della consultazione all'erogazione dei finanziamenti;
- l'individuazione delle fasi intermedie di ulteriore confronto con gli stakeholder e di definizione degli elementi analitici delle policy;
- la trattazione di alcuni temi di policy su cui la consultazione ha fornito elementi significativi di integrazione.

Filo trasversale all'analisi è costituito dall'esplicitazione dei principali elementi di governance interna su cui la consultazione ha una più diretta ricaduta: la tensione verso un incremento della qualità del servizio erogato sia nel confronto inter-istituzionale che verso l'utenza finale, l'attivazione di un sistema di pianificazione strategica, l'individuazione degli elementi funzionali alla valutazione delle politiche pubbliche.

#### L'inquadramento delle fasi dell'intero processo dall'avvio della consultazione all'erogazione dei finanziamenti

Il quadro complessivo del processo di consultazione e dei successivi passi in termini di coinvolgimento dei portatori di interesse (stakeholder engagement) e di definizione di interventi di policy si esplica nell'anno nel seguente modo:

| Fase | Tempi | Finalità |
|---|---|---|
| Consultazione | Marzo-Maggio 2003 | Attuazione della consultazione attraverso la definizione di un documento guida e la diffusione di un questionario articolato |
| Analisi delle ne risposte della consultazione | Maggio-Giugno 2003 | Analisi delle 1.143 risposte e predisposizio- di un documento riassuntivo (Summary responses to the consultation document) |
| Conferenze sul processo di consultazione | Maggio 2003 | Realizzazione di un insieme di 6 conferenze regionali al fine di presentare i più aggiornati elementi di policy<br>Partecipazione di 350 rappresentanti. |
| Linee guida per gli enti locali coinvolti | Luglio 2003 | Predisposizione di linee guida rivolte alle autorità locali per l'Educazione per fornire gli elementi necessari a valutare la partecipazione al programma di finanziamenti |
| Eventi regionali di sostegno al processo di partecipazione degli enti locali (1) | Settembre 2003 | Attuazione di 8 eventi regionali finalizzati ad una capillare diffusione di informazioni alle autorità locali per l'Educazione concorrenti ai finanziamenti per il 2005-06 |
| Eventi regionali di sostegno al processo di partecipazione degli enti locali (2) | Ottobre 2003 | Attuazione di 2 eventi nazionali per gli enti interessati al programma di finanziamenti per il 2006-07 |
| Presentazione di una expression of interest | Dicembre 2003 | Le autorità interessate ai finanziamenti per il 2005-06 devono presentare una expression of interest. Tale fase è stata anticipata a ottobre 2003 nel caso di progetti con alto livello di priorità |
| Comunicazione erogazione finanziamenti | Febbraio-Marzo 2004 | Verrà comunicato alle autorità locali per l'Educazione l'assegnazione dei finanziamenti |

### Il confronto con gli stakeholder sulle policy

L'analisi delle conseguenze derivanti dalla consultazione assume rilevanza all'interno del processo di policy-making in due macrofasi: la messa a punto di interventi di approfondimento del programma di finanziamento con gli enti locali e l'avvio del processo di adesione al programma.

La prima fase, conseguente al termine della consultazione ed all'analisi delle risposte, si esplicita nella realizzazione di conferenze regionali e nella predisposizione di linee guida a supporto delle autorità locali per l'educazione.

Le sei conferenze regionali, promosse direttamente dal Dipartimento per l'Educazione, hanno visto la partecipazione di 350 delegati facenti parte delle principali categorie di portatori di interesse (Dipartimento per l'Educazione, enti locali, autorità locali, esponenti di scuole primarie e secondarie) e, nel complesso, il dialogo attivato è stato positivamente valutato. Scopo delle conferenze, a partire dagli elementi emersi dalla consultazione, consta nella ricezione di elementi utili a finalizzare l'attuazione di una fase di pianificazione strategica. Se, infatti, il documento oggetto di consultazione pone le basi per l'avvio di un processo di programmazione degli interventi all'interno di un orizzonte pluriennale (3-5 anni per l'allocazione dei finanziamenti; 25-30 anni per l'ultimazione degli interventi nel caso di ricorso alla private finance), la discussione dei fattori di policy e la loro declinazione in un quadro di interventi operativi (ad esempio, quote di finanziamenti alle scuole primarie e secondarie, individuazione dei soggetti beneficiari) consentono di poter definire un piano strategico.

Le indicazioni emergenti riguardano:

- la capacità di lavorare in partnership nell'attuazione degli interventi;
- l'individuazione di criteri di allocazione prioritaria dei finanziamenti;
- la ricerca di modelli avanzati di design;
- la continuità dei finanziamenti;
- la pianificazione temporale delle fasi attuative del progetto;
- la costituzione di un organismo nazionale ed il ruolo del Dipartimento per l'Educazione.

All'interno di tali temi oggetto delle conferenze, sono individuabili un insieme di indicazioni che danno una misura del valore aggiunto all'interno del processo di consultazione. Alcune delle principali indicazioni emergenti sono riconducibili ai seguenti fattori di analisi:

- individuazione preventiva di potenziali aspetti problematici nella partecipazione al programma di finanziamenti/investimenti del Dipartimento (ad esempio nell'inclusione nei progetti di cluster – raggruppamenti – di scuole fra loro non omogenee o con forti diversità nelle esigenze di ammodernamento infrastrutturale);
- ricezione di "segnali deboli" funzionali all'avvio del programma di finanziamento in dati contesti territoriali (ad esempio, attraverso segnalazioni mirate di significativa integrazione e concertazione fra stakeholder locali e autorità locali per l'educazione);
- raccolta di elementi significativi relativamente al contesto socio-economico di riferimento (ad esempio nell'avvenuta co-programmazione a livello locale tra enti locali e autorità locali per l'educazione in merito a strategie di valorizzazione e sviluppo del territorio a partire dalla scuola).

Uno degli output emergenti dalla consultazione e dalle successive conferenze è la redazione di linee guida rivolte alle scuole interessate. Tali linee guida includono un insieme di criteri per l'accesso ai finanziamenti, l'esplicitazione delle diverse tranche in cui si articolerà il programma di finanziamenti del Dipartimento per l'Educazione – cui potranno concorrere le scuole – e le modalità di compilazione dell'expression of interest.

In una fase successiva il Dipartimento per l'Educazione ha intrapreso un percorso finalizzato a tradurre il programma di finanziamenti (concretamente specificato nel documento oggetto della consultazione), le diverse forme di ricezione di un feed-back da parte dei principali interlocutori coinvolti (consultazione e conferenze) in un quadro operativo di interventi.

Durante i mesi di settembre e ottobre 2003, ulteriori incontri si sono, infatti, tenuti allo scopo di presentare il processo di application alle autorità locali per l'educazione interessate e discutere i requisiti necessari per la partecipazione. Un ciclo di 8 incontri regionali ha coinvolto i soggetti interessati a partecipare alla gara per i finanziamenti nel 2005-06, altri due incontri sono stati effettuati per il ciclo di finanziamenti 2006-07 e per gli anni successivi.

Nel quadro di tali fasi intermedie – fra l'avvio del processo di consultazione e la finale individuazione dei soggetti beneficiari – emergono gli elementi funzionali alla valutazione delle politiche pubbliche che, coerentemente col programma, avverrà ad intervalli periodici una volta avvenuta l'erogazione dei finanziamenti, ovvero nel 2005-06. È in tali incontri che, sulla base di un processo di coinvolgimento degli stakeholder di confronto sulle reali esigenze – infrastrutturali, di coordinamento locale, di incremento delle performances educative – delle scuole potenzialmente interessate, si possono individuare i fattori in grado di valutare la politica pubblica (l'adeguamento delle strutture scolastiche ai più alti livelli di standard) e le sue ricadute sui contesti territoriali locali.

### L'impatto della consultazione sul policy-making

Al fine di dare evidenza su come effettivamente il processo di consultazione avviato si sia poi tradotto in modifiche/integrazioni all'interno del processo di policy-making del governo (attraverso il Dipartimento per l'Educazione), si riporta un esempio nel dettaglio, relativo alla questione della dimensione ottimale di raggruppamento delle scuole.

Elemento centrale del programma è l'individuazione della dimensione ottimale del raggruppamento di scuole (l'erogazione di finanziamenti è infatti indirizzata a più scuole al fine di raggiungere economie di scala nella scelta della società di costruzione) che possono beneficiare dei finanziamenti.

A fronte di una relativamente alta percentuale di soggetti che si è dichiarata

contraria o non sicura in merito alla creazione di raggruppamenti di scuole eventualmente non solo circoscritti a ciascuna autorità locale per l'educazione[70], il Dipartimento per l'Educazione ne ha fatto uno dei temi centrali dei seguenti momenti di discussione.

Alla base della proposta iniziale del Dipartimento, l'idea che l'individuazione di raggruppamenti strategici di scuole – individuati in base alla complementarietà dell'offerta formativa ed alla capacità di soddisfare a tutte le possibili esigenze di un dato territorio (ad esempio per soggetti disabili) – sarebbe stato un processo, in alcuni casi più idoneo, nella scelta di destinare i finanziamenti. Dall'altro canto, alcuni dei portatori di interesse direttamente coinvolti denunciavano la difficoltà di creare sinergie e capacità di cooperazione in contesti istituzionali locali differenti.

La proposta finale, frutto del confronto con i principali stakeholder coinvolti, ha individuato un margine di riferimento minimo e massimo per la presentazione delle proposte (50 milioni di sterline e 150 milioni di sterline rispettivamente). Inoltre, è prevalsa l'indicazione che per autorità locali per l'educazione, composte da 15-20 scuole, l'insieme dei soggetti beneficiari dovesse comprendere un sottoinsieme delle scuole; mentre per autorità locali per l'educazione composte da meno di 10 scuole fosse preferibile (contestualmente alle esigenze territoriali ed alla formazione di economie su scala) una strategia di cooperazione con altre scuole. Infine, per contesti istituzionali locali caratterizzati dalla presenza di più di 20 scuole è forte l'indicazione di creare due sottoraggruppamenti.

### Punti di particolare interesse per il caso italiano

Mentre il processo di consultazione di attori sociali rilevanti e, in senso ampio, dei portatori di interesse è prassi consolidata nei Paesi anglosassoni ed emergente a livello di istituzioni europee, nel nostro contesto nazionale è, in buona sostanza, assente.

Nel Regno Unito, la prassi delle consultazioni avviene sui principali progetti di riforma del governo, prima che questi assumano forma definitiva e vengano presentati al Parlamento; nel sito Internet del Cabinet Office della Presidenza del Consiglio e nei siti dei principali Departments (Ministeri) è presente una sezione contenente tutte le consultazioni, svolte, in corso di attuazione e da svolgersi. A livello di istituzioni europee, la Commissione ha avviato processi di consultazione a seguito della promulgazione di un White Paper/Green Paper su temi di interesse europeo. L'approccio seguito dalla Commissione europea è sicura-

70 Nel Regno Unito a ciascuna autorità locale per l'educazione – che risponde direttamente al city council – può competere un numero di scuole variabile da 8 a 30.

mente meno avanzato rispetto al Regno Unito che, come già evidenziato, ha anche pubblicato un documento con le linee guida da seguire.

Per quanto concerne il caso italiano, la pratica delle consultazioni appare sostanzialmente assente nelle amministrazioni centrali dello Stato. Rispetto al Regno Unito, inoltre, la cultura di partecipazione alla definizione delle politiche pubbliche appare perlopiù carente. Il frequente e aspro dibattito politico su buona parte dei temi di oggetto di riforma (ad esempio stato sociale e welfare, istruzione, mercato del lavoro) rappresenta inoltre un tratto caratterizzante del nostro Paese; in tale quadro, la prospettiva di condurre processi di consultazione sistematici, coinvolgendo diverse categorie di portatori di interesse, finalizzati alla costruzione di proposte e progetti di riforma, appare di non semplice attuazione.

Un'indicazione utile emerge dalle prime practices di redazione di un Libro bianco avvenute in Italia:

- Libro bianco sul Welfare – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (febbraio 2002); propone una fotografia sul quadro delle esigenze sociali formulando una proposta (Agenda Sociale) su un insieme integrato di aree di intervento.
- Libro bianco Tecnologie per la disabilità: una società senza esclusi – Commissione interministeriale sullo sviluppo e l'impiego delle tecnologie dell'informazione per le categorie deboli (marzo 2003); presenta un insieme di azioni rivolte a promuovere l'inserimento dei disabili nella società basata sull'informazione e la conoscenza.
- Libro bianco sulla televisione digitale terrestre – Comitato per lo sviluppo dei Sistemi Digitali; presenta le possibili strategie di sviluppo del sistema televisivo a fronte delle più avanzate tecnologie.

Il Libro bianco è pertanto un documento che unisce al tentativo di fornire lo stato dell'arte in un determinato settore o area di azione pubblica un insieme di proposte in termini di attuazione di politiche pubbliche. In tale direzione un processo di consultazione potrebbe rappresentare un importante momento di confronto con i principali stakeholder: utenza finale, operatori intermedi, autorità pubbliche, associazioni di categoria.

La messa a regime di un processo di consultazione potrebbe, inoltre, favorire una maturazione del processo di produzione legislativa orientando il dibattito politico/parlamentare alla discussione di elementi di indirizzo programmatico, avendo già definito e condiviso all'interno della consultazione stessa un quadro ragionato e filtrato di proposte progettuali.

# CONCLUSIONI

Non c'è dubbio che il Regno Unito rappresenti, per lo studioso dei processi di cambiamento del settore pubblico, un caso di grande interesse. Terreno fertile per la produzione di nuove idee e al tempo stesso capace di sperimentare, mettere in atto e spesso in discussione esperienze e soluzioni innovative.

Molte sono le analisi svolte negli ultimi anni sul processo di modernizzazione di tale Paese, con giudizi non sempre concordanti in merito all'effettiva portata e soprattutto all'impatto finale sul cittadino delle riforme attuate. Molte sono anche le possibili chiavi di lettura dei cambiamenti attivati.

Nella ricerca svolta si è scelta la chiave di lettura della governance, assumendo come riferimento la definizione della stessa, così come enunciata nel Libro Bianco della Commissione europea, ovvero come "insieme di norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze vengono esercitate".

Sta in questa definizione l'idea che l'evoluzione dei modelli di governance, correttamente intesa, non sia confinabile ad operazioni di revisione dell' "architettura" dei sistemi pubblici. Ovvero, pur costituendo una componente fondamentale dei processi di modernizzazione, le riforme di carattere istituzionale (creazione di nuovi organi, ridisegno delle funzioni e dei poteri di quelli esistenti, riallocazione di competenze e responsabilità, modifica dei processi decisionali formali, ecc.) rappresentano solo una delle dimensioni sulle quali operare per un effettivo miglioramento dell'efficacia dell'intervento pubblico. Non meno importanti appaiono gli aspetti collegati:

- alla messa in discussione del ruolo e dei confini del settore pubblico;
- all'integrazione tra questo e il settore privato (for profit e no profit);
- al ruolo e alla "forza" attribuita alle diverse categorie di stakeholder (cittadini *in primis*);
- alla creazione di tensori istituzionali (organismi di controllo, sistemi di incentivazione, obblighi di trasparenza ed apertura, ecc.), in grado di promuovere una "buona ed efficace condotta" da parte delle singole amministrazioni e del sistema nel suo insieme;

– alla diffusione e concreta applicazione di processi e strumenti innovativi, in primo luogo connessi ad obiettivi di responsabilizzazione sui risultati;
– alla maturazione di una cultura della responsabilità, che vada oltre gli slogan di un "managerialismo di facciata".



Sotto tutti questi punti di vista, l'esperienza del Regno Unito appare per molti versi paradigmatica, testimoniando un percorso pluriennale di trasformazione in grado di reggere l'urto di cambi di governo ed indirizzo, capace di mettere in discussione anche assunti e scelte cardine, ma sempre all'interno di una logica evolutiva, sistemica ed integrata.

Più che sul piano del merito, rispetto al quale si possono assumere orientamenti anche discordanti, il caso del Regno Unito è fondamentale dal punto di vista del metodo. C'è dietro questa esperienza l'idea di una visione, di un disegno e, soprattutto, di una strategia per la relativa attuazione.

Si ritrovano mirabilmente integrate la tradizionale cultura anglosassone del public interest e la nuova cultura gestionale, il senso alto del governo e delle istituzioni e lo spazio dato al confronto e alla pubblica opinione, il senso etico dell'agire pubblico e la focalizzazione sulla capacità attuativa delle policy.

Tutto ciò non produce necessariamente un "ottimo assoluto" – e molte sono le critiche che si possono presentare ai processi di riforma condotti ed in atto – ma sicuramente definisce un modello, al quale guardare con il giusto interesse, ricco di spunti sia negli aspetti più positivi che in quelli di maggiore criticità. Si potrebbe dire, in sostanza, che siamo di fronte ad un percorso di cambiamento "dotato di personalità".

Nella ricerca si è tentato di dare conto del senso e della portata del modello di cambiamento del Regno Unito, attraverso un approccio che "partisse dai fatti". Ovvero sono state selezionate alcune esperienze che, proprio nella loro eterogeneità, rendessero conto del carattere multidimensionale del tema della governance e, al tempo stesso, potessero essere emblematiche di alcuni principi guida e piani di azione del modello anglosassone.

Tre sono state le chiavi di analisi e lettura individuate:

- la modifica delle relazioni istituzionali tra livelli di governo (cap. 2);
- le relazioni pubblico-privato (cap. 3);
- gli strumenti di valutazione e coinvolgimento dei diversi attori (cap. 4).

Dal primo punto di vista è stato evidenziato come il tema delle relazioni istituzionali sia fortemente collegato alla concezione dei principi e dei meccanismi di riforma dell'intervento pubblico. In questo senso, archiviata l'era del Compulsory Competitive Tendering, l'introduzione della logica di riforma del Best Value ha profondamente messo in discussione alcuni assunti cardine sul ruolo del merca-

to e della competizione, nonché sui correlati meccanismi di miglioramento dell'intervento pubblico, attraverso un deciso spostamento del focus delle riforme dal tema dell'efficienza a quello dell'efficacia finale delle policy.

È questo il tramonto dell'era manageriale? Al contrario, proprio il Best Value dimostra come il principio di porre al centro dell'attenzione la capacità di creare valore per i cittadini richieda almeno due condizioni fondamentali:

– un chiaro e definito sistema di responsabilizzazione dei soggetti titolari delle policy;
– un ampio coinvolgimento dei destinatari delle stesse.

L'esperienza del performance management framework in capo alle amministrazioni locali, la combinazione di reviews periodiche, performance plan e audit esterni, testimoniano l'importanza di un sistema di processi e strumenti a sostegno del governo delle relazioni interistituzionali. Tutto ciò appare peraltro strettamente connesso ad una forte e radicata cultura e pratica della misurazione, fondata sulla messa a punto e rilevazione sistematica di indicatori collegati sia allo "stato di salute" dell'amministrazione, che al livello qualitativo dei servizi erogati.

Non meno importante appare il conseguente aspetto dei meccanismi premianti (riconoscimento di maggiore autonomia e risorse finanziarie) correlati ad una buona valutazione della performance complessiva. Sebbene tutto ciò non sia esente da critiche e diffidenze anche nel Regno Unito, soprattutto in ragione di rischi oggettivi di eccesso di determinismo e razionalità, quanto tuttavia è lontana la cultura e l'esperienza nazionale da approcci ispirati a queste logiche e principi?

La tensione alla programmazione e alla valutazione non sembra peraltro indurre il rischio di una eccessiva concentrazione su processi interni all'amministrazione o al settore pubblico. Al contrario, emerge in continuazione una forte tensione al coinvolgimento dei principali portatori di interesse, come anche bene si evidenzia nel caso analizzato della gestione dei servizi di Housing del Westminster City Council.

Se un insegnamento generale si può trarre, è probabilmente quello che un sistema evoluto di governance richiede un profondo ripensamento di sistemi e meccanismi simultaneamente connessi all'essere responsabili e rendere conto del proprio operato ed alla promozione della partecipazione. Ciò impone, da un lato, un adeguamento interno dei soggetti pubblici responsabili delle politiche (evoluzione assetti organizzativi, competenze, sistemi di programmazione, sistemi di misurazione, sistemi di incentivazione, ecc.), e, dall'altro, la creazione di "tensori di sistema" (reviews, audit esterni, sistemi di premi e punizioni, ecc.).

Così come importante appare scegliere strade non di compromesso, ovvero

assumere un modello definito e perseguirne fino in fondo logiche e conseguenze attuative. Il caso esaminato delle devolution in Scozia (cap. 3) sembra rispondere appieno a questo assunto, attraverso il riconoscimento di ampi margini di autonomia, sempre bilanciato però da meccanismi di audit sia di carattere amministrativo che sui piani più sostanziali dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione.

Sarebbe comunque una visione limitata della governance quella che rimanesse confinata all'interno del settore pubblico. Proprio l'esperienza del Regno Unito dimostra come un modello evoluto di governance, necessariamente, imponga la valorizzazione dell'iniziativa privata e la conseguente riconsiderazione delle relazioni pubblico-privato. Il tema è quanto mai ampio e di vasta portata. Nell'ambito della ricerca si è scelto di analizzarne due dimensioni principali, la prima connessa a forme di partnership finalizzate alla realizzazione e gestione di importanti iniziative di rilievo pubblico, la seconda all'ambito della erogazione dei servizi di pubblica utilità.

Così, il caso analizzato della Haringey Schools Public Private Partnership (cap. 3), evidenzia come forme di collaborazione a lungo termine, con investimenti di capitale, possano produrre effetti positivi per il cittadino, valorizzando al meglio competenze e risorse presenti nel sistema economico, sempre nel rispetto dei principi di trasparenza e condivisione della decisione con i principali portatori di interesse.

In tutt'altro ambito, l'analisi dell'assetto del settore idrico in Inghilterra e Scozia, all'interno di un quadro di scelte fortemente eterogenee in merito al ruolo del mercato e del settore privato, bene evidenzia l'esigenza di un forte bilanciamento tra il necessario livello di autonomia dei soggetti gestori (pubblici o privati che siano) ed il ruolo di regolazione esercitato dalle agenzie indipendenti (spesso espressione delle diverse categorie di stakeholder). Così come molto importante appare il ruolo attribuito, in generale, ai consumatori all'interno dei processi decisionali (si veda al riguardo l'esperienza di Watervoice) attraverso appositi organismi di rappresentanza e procedure di consultazione, combinato con un articolato sistema di controlli e rendicontazione in carico ai soggetti gestori.

Fa riflettere, al riguardo, il parallelo con il processo in atto di liberalizzazione dei servizi pubblici locali del nostro Paese, all'interno del quale si combinano le evoluzioni del quadro normativo di riferimento, la sostanziale impreparazione del sistema industriale pubblico a reggere prospettive di incremento della concorrenza, uno sviluppo ancora limitato delle autorità di regolazione e controllo dell'operato dei produttori. Certo è che la separazione tra funzione di committenza e produzione, l'apertura dei mercati pubblici all'intervento privato, la realizzazione di forme di partnership pubblico-privato, l'ingresso nei mercati di nuovi competitori, il superamento di storici confini territoriali, rendono il tema

della governance sempre più complesso, in quanto sconta l'esigenza di "tenere insieme" attori ed interessi quanto mai differenziati.

Da un ultimo punto di vista, la ricerca si è concentrata sul tema del coinvolgimento dei diversi attori nel sistema di governance. La chiave di lettura adottata è stata quella di valutazione della capacità delle amministrazioni pubbliche di coinvolgere gli stakeholder nella definizione delle priorità dell'intervento pubblico e di assumere il punto di vista degli stessi nell'esercizio delle proprie funzioni.

L'esperienza di valutazione delle performance della contea di Hampshire rappresenta un caso eccellente di applicazione del Best Value, bene evidenziando l'importanza dell'enfasi sui risultati per l'efficacia del sistema di governance. Le relazioni tra i diversi livelli di governo si fondano di conseguenza sulla fissazione condivisa di standard di risultato, il riconoscimento della massima autonomia sulle scelte gestionali, l'attivazione di un sistema premiante collegato al raggiungimento degli obiettivi. Al tempo stesso, questo caso si segnala per la grande attenzione posta nella valorizzazione degli stakeholder, attraverso la messa in atto di una pratica di community planning, in grado di garantire la partecipazione attiva dei principali soggetti del territorio alle scelte di sviluppo dell'azione pubblica.

Il tema dell'inclusione dei cittadini-utenti nei processi decisionali è peraltro riscontrabile anche a livello centrale, come dimostra il Code of practice of written consultation, all'interno del quale sono enunciati principi e procedure fortemente orientati ad assicurare ampio coinvolgimento ai principali portatori di interesse.

Anche su questi piani, l'esperienza italiana sembra essere ancora ai primi passi, se è vero che proprio gli istituti della partecipazione appaiono probabilmente tra quelli più in ombra nell'ambito dei processi di riforma attivati nell'ultimo decennio.

È possibile allora, in conclusione, affermare che l'esperienza evolutiva del Regno Unito configura un modello compiuto di governance? Ritroviamo, in tale ambito, rispondenza ai principi di "buona governance" enunciati dalla Comissione europea? Le soluzioni sperimentate nel Regno Unito sono esportabili in altri Paesi e in particolare nel contesto italiano?

Non è sicuramente facile dare risposte nette a questi interrogativi di fondo, poiché si rischierebbero molte semplificazioni rispetto ad una realtà composita e, soprattutto, in continuo divenire.

È possibile di certo affermare che il Regno Unito ha conosciuto negli ultimi anni un profondo cambiamento delle logiche di governance, solo in parte collegabili ad istanze di crescente decentramento di poteri e responsabilità. O forse meglio, si potrebbe dire, il processo di decentramento si è accompagnato, ha tro-

vato impulso, nella ricerca di nuove modalità di governance.

I principi della partecipazione, della responsabilità e della coerenza (tra i pilastri enunciati dall'Unione europea) trovano sicuramente grande attenzione e riscontro, come sopra evidenziato, nell'esperienza del Regno Unito. Così come l'idea di sussidiarietà e proporzionalità (è necessario l'intervento pubblico? Qual è il livello di intervento più indicato? Gli interventi ipotizzati sono coerenti con gli obiettivi?).

È questo il risultato di un processo razionale di sviluppo, fortemente guidato dal governo e dalle amministrazioni centrali? Ovvero, esiste un disegno definito di evoluzione del modello di governance, al quale il settore pubblico nel suo insieme si sta adattando?

Non c'è dubbio che il Regno Unito si distingua per chiarezza e linearità di indirizzi (a prescindere dal fatto che questi siano più o meno condivisibili). I principi cardine del modello di governance che guidano le riforme in atto sono chiaramente enunciati e comunicati. Ciò a volte può indurre la sensazione di un certo grado di semplificazione dei problemi e delle possibili chiavi di lettura della realtà, ma in questo forse scontiamo differenze storiche di approccio ai problemi rispetto ai Paesi di cultura anglosassone.

In ogni caso, ad un indirizzo forte e ad una altrettanto forte sponsorizzazione del processo di cambiamento da parte dei poteri centrali, corrisponde un grande attivismo messo in campo dalle agenzie indipendenti e dai poteri locali. Traspare, nell'esperienza del Regno Unito, una "tensione evolutiva" che, sia pure anche tra molti ostacoli e contraddizioni, sembra caratterizzare il settore pubblico nel suo insieme. Si ha, complessivamente, l'idea di un settore pubblico dinamico, comunque orientato alla ricerca di equilibri rinnovati.

In questo pesano probabilmente aspetti strutturali, quali la progressiva smobilitazione dei grandi apparati realizzata in passato, combinati con elementi di cultura diffusa e condivisa. Da quest'ultimo punto di vista, in particolare, significativo si ritiene sia stata l'influenza del New Public Management (cfr. appendice), insieme di esperienze e principi che, per quanto criticabili dal punto di vista del rigore scientifico e metodologico, hanno sicuramente contribuito a diffondere una forte propensione all'innovazione, combinata con grande tensione attuativa e di verifica dei risultati prodotti.

Ne deriva un'idea di governance come risultato dell'azione di forze e soggetti interagenti, piuttosto che quale sistema ordinato con una regia istituzionale formalizzata.

Nella ricerca è emerso che condizione fondamentale perché tale modello possa evolvere virtuosamente è al tempo stesso:

– rendere sempre più trasparente e visibile l'operato delle singole amministrazioni;

– generare, quale conseguenza, forti pressioni sulle stesse per il soddisfacimento delle aspettative di coinvolgimento e soddisfazione delle diverse categorie di portatori di interessi (in primo luogo, e in ultima analisi, i cittadini).



Porre al centro della governance il tema dell'accountability è quindi un'altra delle conclusioni importanti della ricerca, validata dall'analisi delle riforme e dei casi di studio del Regno Unito.

Inserire le amministrazioni pubbliche in un "campo di pressioni" che ne indirizzino l'azione in modo virtuoso (cfr. premessa alla parte prima), i cosiddetti "tensori di accountability", specificamente identificati nella ricerca: dalla maggiore enfasi sulle policy piuttosto che sulla politics; al rilievo conferito all'audit da parte di soggetti indipendenti; alla trasformazione delle relazioni gerarchiche tra livelli di governo in forme di partnership e meccanismi quasi contrattuali; alla modifica del sistema di relazioni con i destinatari dei servizi e gli stakeholder.

Di nuovo, l'esperienza del Regno Unito ci invita a guardare oltre le riforme annunciate, acquisendo la consapevolezza della necessità di orientare processi di cambiamento che, in buona parte, possono anche autogenerarsi, essere il frutto di sperimentazioni, emergere da pratiche che nel tempo hanno dimostrato la loro funzionalità. Una concezione, insomma, un po' meno illuministica della governance, che riesca ad andare oltre l'idea del grande disegno ed interiorizzi l'esigenza di azione combinata su molteplici fronti complementari. Naturalmente, affinché ciò non si tramuti nel caos, servono poche, ma chiare linee di indirizzo e la condivisione (un "sentire comune") di valori e orientamenti.

Proprio queste sono forse le condizioni delle quali si sente oggi la mancanza nel nostro Paese. Ad indirizzi molto articolati, corrisponde grande disomogeneità di situazioni, comportamenti e vedute all'interno del settore pubblico, indice di un lavoro di costruzione di una cultura rinnovata ancora lungi dall'essere completato.

Non è quindi pensabile importare *tout court* nel contesto nazionale l'esperienza del Regno Unito. Troppo diverse sono la storia, la cultura, la struttura del settore, le condizioni di contesto, ecc.

Ciò non toglie che il caso analizzato, come si è cercato di evidenziare nelle diverse parti della ricerca, sia ricco di spunti e sollecitazioni per la progettazione di un modello, forse meglio di un processo, di governance italiano.

# APPENDICE

# Il paradigma di NPM nel suo contesto: elementi teorici[1]



## Un modello per lo studio

A partire dalla seconda metà degli anni ’80, le amministrazioni pubbliche di numerosissimi Paesi del mondo (sviluppati e non) hanno cominciato ad intraprendere radicali processi di modernizzazione amministrativa e riqualificazione gestionale. Queste esperienze, da quelle “pionieristiche” di Inghilterra (iniziata con la Financial Management Initiative nel 1982 e protrattasi fino ai primi anni ’90 con il Progetto Next Steps, vedi infra) e Nuova Zelanda (dal 1986 al 1989), a quelle di Norvegia, USA, Australia, Canada, a quelle più recenti di Malesia, Uganda, Brasile e Cile, sono riconducibili al paradigma comune del New Public Management (NPM).

La convinzione alla base delle riforme che si richiamano a questo approccio è legata al ruolo chiave e alla centralità riconosciute alle logiche manageriali: si ritiene infatti che agendo su di esse (ridefinendole in ben precise direzioni) sia possibile affrontare e, almeno in parte, risolvere i problemi e le inefficienze principali che in svariati casi caratterizzano l’operato degli enti pubblici.

La genesi del modello del NPM è dunque di tipo deduttivo, dal momento che non si tratta di un insieme di concetti contenuti in un corpo teorico formale ed unitario; il NPM rappresenta piuttosto il risultato dei molteplici processi di osservazione delle trasformazioni in atto nelle diverse realtà mondiali, ad opera delle università, dei centri di ricerca, delle stesse amministrazioni pubbliche (governi centrali e locali, ministeri, agenzie ed organizzazioni per la riforma).

Ciò non comporta tuttavia che il contenuto del NPM sia puramente descrittivo. Esso si presenta, infatti, nelle diverse formulazioni che nel tempo sono state elaborate, come un insieme di principi, regole e comportamenti che orientano i governi nei processi di riforma gestionale (in un’accezione di tipo prescrittivo[2], dunque).

1 McLaughlin K., Osborne S. and Ferlie E., *New Public Management: current trends and future prospects*, Routledge, 2002, London.

2 Metcalfe L., “New Challenges in European Public Management”, Workshop Siena 1999, International Public Management Network.

Allo stesso tempo, non si intende affermare l'ammissibilità di un modello unico applicabile in modo indistinto a sistemi politici e culturali differenti[3]; si propone piuttosto l'individuazione dei tratti distintivi del NPM, i principi cardine che contraddistinguono il nuovo paradigma e gli conferiscono un carattere di (relativa) adattabilità a Paesi e contesti anche altamente disomogenei.

Il discorso sul NPM non può prescindere da una previa disamina di quali sono state le ragioni principali che hanno spinto diversi Paesi a ripensare e riqualificare il ruolo e le modalità di funzionamento degli apparati pubblici secondo i principi del nuovo paradigma. Tentando una classificazione delle fattispecie più diffuse, possiamo tracciare il seguente elenco di fattori determinanti:

a) problemi finanziari (nei Paesi OECD la spesa pubblica pro capite è quasi raddoppiata tra il 1980 e il 1990); una delle componenti principali delle riforme è dunque sempre stata collegata alla volontà di ridurre costi e spese;
b) inadeguatezza delle prestazioni (inefficienza nell'uso delle risorse, bassa efficacia operativa, bassa qualità) e dei servizi erogati a fronte di richieste ed esigenze manifestate dagli utenti in netta crescita e trasformazione; ciò rischia di generare una perdita di legittimazione e consenso da parte dei cittadini nei confronti del soggetto pubblico;
c) basse performance macroeconomiche: andamenti critici di variabili quali la crescita del PIL pro capite, l'inflazione, il tasso di disoccupazione, che hanno indebolito le capacità di reggere gli standard di concorrenza internazionali (si pensi invece a Giappone, Svizzera e Germania che, in virtù delle loro soddisfacenti performance economiche, non hanno mai attribuito particolare rilievo al modello di NPM);
d) internazionalizzazione di problematiche precedentemente di competenza esclusivamente nazionale[4].

È inoltre da respingere (Marazzi, 1996) la tesi secondo cui l'emergere del paradigma del NPM sarebbe legato ai numerosi governi di destra, che hanno dominato il panorama politico di molti Paesi OCSE durante gli anni '80. Se dal punto di vista empirico, infatti, tale affermazione risulta immediatamente smentita da casi come quelli di Nuova Zelanda e Svezia (governi di sinistra al tempo delle riforme), anche dal punto di vista concettuale è opportuno rilevare come la finalizzazione del NPM sia legata più a recuperi di efficienza nelle prestazioni della

3 A questo proposito, in seguito verranno affrontati il tema della rilevanza dei "fattori contingenti" e la nozione di "universalità relativa".

4 La globalizzazione ha imposto una doppia pressione sullo Stato. Da una parte, ha costituito una notevole sfida: il ruolo dello Stato era quello di proteggere i cittadini, e questa protezione è stata messa a repentaglio, nonostante abbia continuato ad essere continuamente richiesta. Dall'altro lato, si è richiesto allo Stato di essere sempre meno costoso…" Bresser Pereira L. C., "Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo", in Azienda Pubblica 6/97.

pubblica amministrazione, che a questioni ideologiche quali la ridefinizione del ruolo dello Stato o la riduzione dei suoi confini di azione[5].

Costituendo il NPM, come già affermato, non un *corpus* teorico unitario, bensì il risultato della lettura integrata dei processi di riqualificazione gestionali posti in essere in diversi contesti in un arco di tempo definito, risulta particolarmente utile riuscire a definirne con esattezza gli elementi determinanti e distintivi.

Un efficace approccio alla definizione della struttura del NPM è offerto da Strokes, che individua in tre aspetti fondamentali[6] l'essenza del paradigma:

1) la focalizzazione sui risultati (outcomes[7]) piuttosto che sugli inputs;
2) l'abbandono del centro come categoria concettuale di riferimento;
3) il rifiuto della visione secondo cui i confini tra "privato" e "pubblico" sono rilevanti.

In modo analogo, Dunleavy e Hood[8] definiscono il NPM un modo di riorganizzare gli apparati pubblici che implica trasformazioni lungo due dimensioni: quella della tradizionale distinzione tra pubblico e privato e quella della regolamentazione delle attività.

Secondo questi ultimi, il NPM è caratterizzato da un processo di trasformazione lungo due direzioni: di "down-group", rendendo cioè il settore pubblico sempre meno distinto da quello privato (in termini, ad esempio, di strutture organizzative e di gestione del personale), e di "down-grid", andando a ridurre gli ambiti nei quali il potere discrezionale e l'autonomia dei manager sono vincolati da sistemi di norme procedurali che ne limitano le potenzialità e l'espressione (figura 1).

---

5 A questo proposito è illuminante l'intervento di Matthias, che definisce il NPM una combinazione non tra reaganismo e thatcherismo, ma tra un approccio di mercato (di destra) e uno partecipativo (di sinistra); "è questa la ragione principale per cui il paradigma incontra tanti sostenitori sia a destra che a sinistra, perché non si lascia classificare dal punto di vista politico" (Finger Matthias, "NPM, un debat manqué", Swiss Political Science Review, febbraio 2000).

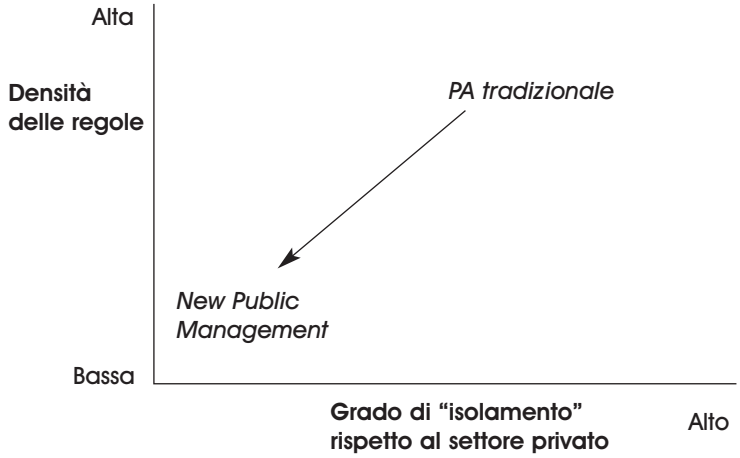
6 Stokes D., cit. in Mathiasen D., "The New Public Management and its Critics", International Public Management Journal, 2(1) 1999.

7 Per la distinzione tra output (implementazione di una misura) e outcome (risultato finale dell'implementazione), cfr. Minogue M., *Beyond the NPM*, Elgar USA, 1999.

8 Dunleavy P. e Hood C., "From Old Public Administration to New Public Management", Public Money and Management, July-Sept. 1994.

Figura 1

**Le "dimensioni" del NPM secondo Dunleavy e Hood: down-group e down-grid**




## Gli Stati Uniti e il National Performance Review[9]

Le teorie di NPM sono approdate negli Stati Uniti agli inizi degli anni '90, dove sono state presto associate al concetto di Reinventing Government. L'espressione deriva dal titolo del testo di Osborne e Gaebler ("Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"), che ha fornito una sistematizzazione, in una nuova versione, dei principi di NPM adottati a livello internazionale e ha costituito il presupposto concettuale di tutto il processo di riforma[10].

9 Nell'ambito dell'inquadramento generale del paradigma di NPM, l'esperienza statunitense merita un approfondimento mirato per diversi motivi:
- la sistematizzazione rigorosa delle teorie, la realizzazione di riforme di carattere radicale ed intensivo e l'ottenimento di risultati significativi fanno degli USA uno dei campi privilegiati di studio dell'applicazone delle logiche di NPM;
- la particolare interpretazione statunitense del paradigma di NPM consente di effettuare comparazioni tra la National Performance Review (evoluzione della precedente New Public Administration) e le tipologie di processi implementati negli altri Paesi OCDE e altrove, dalle caratteristiche sensibilmente differenti.

10 Il programma di modernizzazione istituzionale della PA statunitense, sotto il nome di National Performance Review, è iniziato nel 1993 ad opera di Bill Clinton e del vicepresidente Al Gore. Agli inizi del 1997 è stata adottata una nuova strategia che intende superare il modello di riforma "a macchia di leopardo", focalizzando le risorse nel cambiamento di intere agenzie federali (assimilabili ai ministeri dell'amministrazione centrale italiana). Allo scopo è stata promossa un'azione di ridefinizione del progetto per renderlo più rispondente all'evoluzione della sua missione. Il nome del programma è stato modificato in "National Partnership for Reiventing Government", per sottolineare il nuovo obiettivo di migliorare l'interazione tra l'amministrazio-

Nel loro libro gli autori definiscono le azioni da intraprendere per migliorare l'operato della PA sviluppando un paradigma di "entrepreneurial government". Centrando la trattazione sulla presentazione di evidenze empiriche e "success stories", Osborne e Gaebler definiscono dieci principi per una migliore amministrazione che esprimono il passaggio dalla logica burocratica, tipica dei sistemi di management precedenti alle riforme, ad una logica imprenditoriale.

Le dieci regole sono:

1) indirizzare anziché remare;
2) responsabilizzare la comunità anziché servirla;
3) incoraggiare la competizione invece del monopolio;
4) essere guidati dalla missione anziché dalle regole;
5) finanziare i risultati anziché gli input;
6) andare incontro alle esigenze del cliente invece che della burocrazia;
7) guadagnare invece che spendere;
8) prevenire piuttosto che curare;
9) passare dalla gerarchia alla partecipazione e al lavoro di gruppo;
10) risolvere i problemi ricorrendo alle forze del mercato piuttosto che a programmi pubblici.

Tali regole rispecchiano un percorso di innovazione e cambiamento non imposto dall'alto ma voluto e introdotto "dal basso", su iniziativa e stimolo di chi effettivamente opera nell'amministrazione. Ad ogni principio di quelli elencati corrisponde una diversa caratteristica che l'amministrazione dovrebbe avere (amministrazione catalitica, comunitaria, competitiva, intraprendete, anticipatrice, decentralizzata) per potersi reinventare.

Efficace è la sistematizzazone che dei principi del NPR hanno fatto Donati e Cubello; essi hanno condotto un'attenta analisi dei progetti di cambiamento realizzati dal programma Reinventing Government, che riguardano campi molto diversi dell'amministrazione e si focalizzano su aspetti come la tecnologia, l'organizzazione e la gestione dei servizi. Nonostante la varietà degli oggetti di intervento e la molteplicità delle tipologie di soggetti coinvolti e di risultati perseguiti, l'analisi delle esperienze americane ha consentito loro di individuare un modello e un approccio comune al change management che può essere descritto in dieci regole chiave[11] (non coincidenti con quelle di Osborne e Gaebler ma ad esse ricollegabili):

---

ne e i cittadini. La nuova *vision* del progetto è sintetizzata nello slogan "America @ Our Best: to get results Americans care about".

11 Per la struttura del paragrafo, cfr. Donati E. e Cubello A., "WWW.Cambiamento.PA. Le esperienze del National Performance Review e dell'Electronic Government in USA dal 1993 al 1999". Franco Angeli, 1999, pp. 64-84.

1) Una leadership forte e autorevole
   Le iniziative di riqualificazione gestionale e di modernizzazione richiedono, qualunque sia la loro portata, il commitment dei più alti livelli amministrativi.
   La leadership, condizione essenziale per il buon fine degli interventi, non è solo autorità formale ma è soprattutto capacità e volontà di imprimere energia e coraggio al processo di cambiamento per superare le numerose difficoltà che esso incontra. "Dare supporto" è la funzione più citata fra le responsabilità delle strutture che coordinano il programma.
2) Un sistema di protezione dell'innovazione
   La protezione dei processi di innovazione dalle forze conservatrici della routine e dai vincoli normativi è un aspetto fondamentale nell'ambito della modernizzazione della pubblica amministrazione. Negli Stati Uniti, la normativa promossa dal presidente Clinton consente che ogni struttura presenti proposte di innovazione specificando le norme alle quali intende derogare per sperimentare le soluzioni ideate. Spetta alle stesse amministrazioni di grado superiore approvare i progetti e le deroghe alle norme vigenti, con l'unica limitazione delle norme costituzionali e di quelle che hanno a che fare con la tutela dei diritti delle persone.
3) Valori guida chiari per tutti
   Una *vision* condivisa, un senso di appartenenza al progetto diffuso, un background di valori comuni: sono tutti aspetti che devono permeare i programmi di riforma e guidare i cambiamenti. Le diverse forze impegnate nelle trasformazioni devono sviluppare un'identità culturale espressione degli orientamenti diffusi da un management motivato e leader, capace di coinvolgere e mobilitare.
4) Strutture *ad hoc* per governare il cambiamento
   Una delle leve più rilevanti per il successo dei progetti di cambiamento è certamente quella organizzativa. È indispensabile prevedere la creazione di strutture specifiche che si occupino di presidiare i processi di program management dell'intera iniziativa e di project management dei casi specifici, ossia i processi di analisi, progettazione operativa e realizzazione di tutte le attività. Le strutture in questione, che devono operare in modo flessibile, fuori dalle procedure e dai vincoli tradizionali della burocrazia, sono tutte dedicate a rendere operativo il cambiamento occupandosi di:
   - definire i progetti dopo aver identificato i problemi e i bisogni delle organizzazioni e aver determinato le risorse necessarie;
   - mettere a disposizione competenze specialistiche e risorse esperte nella risoluzione di problematiche tecniche specifiche;
   - supportare il disegno e la realizzazione dei progetti attraverso la fornitura

di modelli, guide e soluzioni per la creazione e l'implementazione di nuovi strumenti di management;
- capitalizzare i risultati e il know-how generati dai progetti.

5) Approccio bottom-up e sperimentazione
Anche se tipico del modello americano, possiamo affermare che la filosofia del "demonstrate before you implement" può risultare fruttuosa in una molteplicità di contesti. I "progetti dimostrativi", i prototipi, le sperimentazioni e i progetti pilota sono i luoghi di definizione delle strategie per il futuro e di ideazione di percorsi possibili di sviluppo. Inoltre, bisogna favorire la libera espressione della sperimentazione "che viene dal basso", dalle persone cioè che operano a diretto contatto con i cittadini e si confrontano quotidianamente con le problematiche operative e di servizio ("People who face the customers every day know-how to improve service"(Blair House Papers, 1997). In quest'ottica assumono rilevanza tutti i luoghi di valorizzazione delle esperienze di successo, volti alla condivisione e diffusione dei risultati positivi (cfr. i premi all'innovazione e alla qualità presenti in diversi Paesi).
6) Monitoraggio e valutazione sistematica dei risultati
La valutazione dei risultati e la dimostrazione dei benefici attesi sono condizioni indispensabili affinché l'innovazione proposta si traduca in soluzioni, anche normative, da estendere a tutta l'amministrazione. Il piano di ogni progetto di modernizzazione deve includere gli obiettivi e i risultati attesi, indicando altresì con chiarezza le modalità con le quali si intende misurarli.
7) Comunicazione e ascolto del personale e dei cittadini
La comunicazione e il dialogo tra amministrazione e cittadini devono essere caratterizzati dall'orientamento all'ascolto: dei bisogni prima e della soddisfazione dei cittadini poi. "Ensure that all customers have a voice and that every voice is heard": l'ascolto è un valore cardine del programma. La rilevazione delle opinioni e delle esigenze dei cittadini e la misurazione della loro soddisfazione sono vitali per il successo dei progetti. Grazie all'introduzione dell'ICT, poi, si assicura il compimento continuo di monitoraggi della customer satisfaction con un impatto positivo diretto anche sull'opinione pubblica.
8) Formazione del management pubblico
In presenza dei cambiamenti citati, anche il management pubblico è sottoposto ad una modifica radicale del proprio ruolo e delle proprie competenze. Ai manager è richiesto di essere capaci di coinvolgere il personale e di esprimere una chiara visione della missione da compiere; di supportare i propri dipendenti nel lavorare in team e nel comprendere i benefici e la necessità di cooperare anche con altre amministrazioni; di favorire l'empowerment delle persone, in modo da metterle in grado di realizzare gli obiettivi di cambia-

mento e di servizio che l'amministrazione si pone. I manager sono investiti di responsabilità concrete su risultati per il conseguimento dei quali è richiesto loro di sviluppare una forte accountability.

9) Confronto con le pratiche eccellenti
"Talking to customers will change your plans, benchmarking will show you how"[12] . La promozione, la comunicazione e la diffusione delle pratiche eccellenti, sviluppate dalle amministrazioni o dalle imprese sono alla base dell'idea di apprendimento che i progetti di riforma devono promuovere. Questa metodologia – definita benchmarking – è spesso accompagnata da riconoscimenti formali o da incentivi finanziari per la diffusione di esperienze di successo (ne è esempio il "Innovations in American Government Awards Program" americano).

10) Cooperazione tra pubblico e privato e tra amministrazioni
La strategia della collaborazione e dell'integrazione tra amministrazioni e tra amministrazione ed enti di natura diversa (partnership) costituisce una leva di accelerazione e consolidamento del cambiamento. Progetti inter-amministrativi, inter-istituzionali, tra enti pubblici e aziende private, accordi per lo scambio di dati e per la cooperazione nell'erogazione dei servizi sono tutte forme utilizzate largamente per lo sviluppo delle nuove iniziative, in particolare per quelle inter-istituzionali. Negli Stati Uniti una tendenza che si sta sempre più diffondendo, soprattutto nella realizzazione dei progetti di ICT, è l'uso di metodi partecipativi di finanziamento. Si ricorre per esempio a contribuzioni di aziende private, sia sotto forma di servizi che di donazioni; si realizzano partnership con altre amministrazioni in modo da condividere i costi e i rischi associati all'applicazione di nuovi sistemi.

### Relatività/universalità delle applicazioni: un "modello per tutte le stagioni"?

Si è molto parlato della pretesa universalità del paradigma di NPM.

Le riforme di questo tipo, si è detto, costituiscono una risposta comune a problematiche affini: difficoltà finanziarie, bassa legittimazione del sistema pubblico, imperativi della globalizzazione.

Si è parlato, a questo proposito, di un "inevitabile" e "globale" movimento verso un unico modello di NPM.

Ad un primo livello di analisi, sembrerebbe che i principi chiave del NPM siano facilmente implementabili in molte realtà.

12 Blair House Papers, 1997.

Quest'idea è confermata dall'osservazione dei processi di riforma avvenuti negli ultimi anni, che hanno coinvolto:

- diversi livelli governativi (sia le amministrazioni centrali, che quelle locali);
- diverse nazioni;
- diversi settori e tipologie di attività.

Tuttavia, è bene fare attenzione: la diffusa adattabilità non implica il carattere uniforme delle applicazioni, e molteplici sono le differenze che si osservano nei diversi profili di modernizzazione.

Si spazia, infatti, da risolute aperture alle forze di mercato e alla privatizzazione (Gran Bretagna), alla totale reinvenzione strutturale del settore pubblico sul modello di quello privato (Nuova Zelanda), alla realizzazione di più prudenti e limitate iniziative di modernizzazione interna (Norvegia); dai casi di rapido avanzamento verso logiche manageriali a casi di coesistenza con persistenti legami alle più tradizionali forme di amministrazione burocratica basata sulle regole (Giappone, Germania, Austria).

I singoli contesti meritano riflessioni speciali e differenziate (si veda, ad esempio, il progetto Sigma del PUMA, spazio di studio dedicato alle tematiche specifiche dei Paesi dell'Europa continentale, così diverse da quelle del contesto anglosassone per la tradizionale predominanza di un approccio giuridico alla scienza della pubblica amministrazione).

Il concetto di universalità va dunque interpretato. "There is no single best model of public management, and reforms must take into account national differences and local circumstances" (OCDE, 1996).

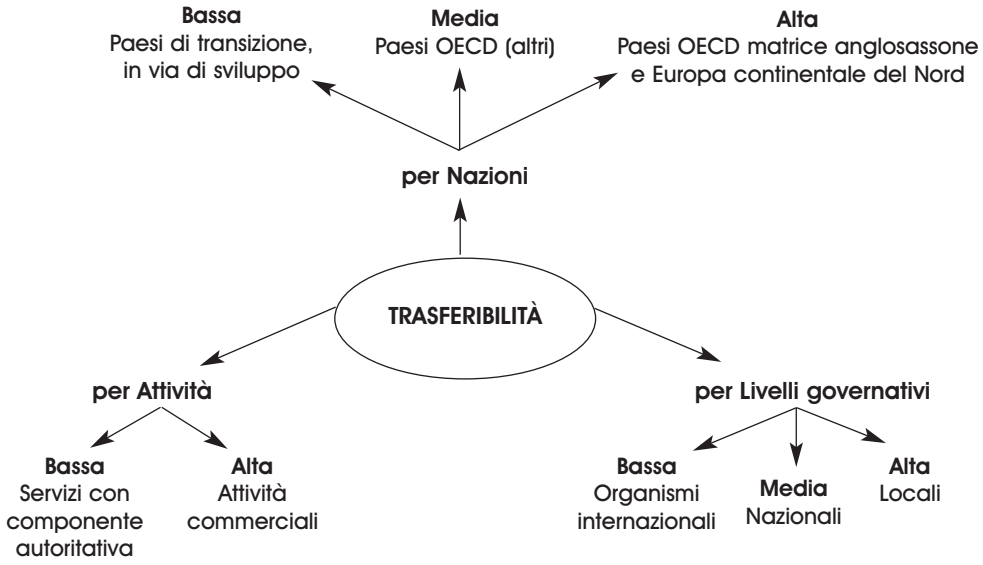
È vero che esiste un modello "globale", un movimento che si compone di principi e stili uniformi di governare; va però sottolineato che tale attributo di generalità e completezza è compatibile con un certo numero di modelli differenti in cui le seguenti variabili si riflettono e interagiscono:

- le componenti specifiche introdotte in ogni modello e l'ordine di priorità loro riconosciuto;
- la velocità e intensità del movimento di riforma (variabile collegata alla vitalità del Paese e al grado di convergenza delle forze in gioco);
- le condizioni esterne e interne determinanti il contesto in cui il processo di modernizzazione si sviluppa;
- l'approccio seguito nell'implementazione del modello.

Le osservazioni fatte sulle esperienze passate consentono anche di individuare diversi profili di trasferibilità (Marazzi, 1996), secondo lo schema seguente (figura 2).

Figura 2

**I profili di trasferibilità del NPM**




Per quanto riguarda l'applicabilità secondo i livelli governativi, l'evidenza empirica mostra una maggior facilità nell'implementazione di logiche di NPM a livello locale, particolarmente nei comuni di medie dimensioni.

È più raro incontrare applicazioni "pervasive" del paradigma NPM a livello centrale, costituendo la Nuova Zelanda forse l'unico esempio al riguardo.

Nell'ambito della trasferibilità geografica, fino ad ora si è assistito ad una maggiore intensità delle applicazioni nelle nazioni OCSE di matrice anglosassone e dell'Europa continentale del nord.

Le tendenze attuali, però, fanno presagire per il futuro sempre maggiori livelli di implementazione di logiche NPM, opportunamente adeguate, nei Paesi in via di sviluppo.

Le tipologie di attività che più si adattano all'adozione di logiche di NPM sono quelle commerciali (ad esempio, telecomunicazioni, poste, erogazione elettricità). Si tratta infatti di servizi in cui i principi manageriali possono essere trasferiti spesso con notevoli vantaggi.

Al contrario, difficoltosa risulta l'applicazione degli stessi principi in servizi "ad elevata componente autoritativa" (si pensi alla giustizia), che si contraddistinguono per la presenza di meccanismi di coercizione e per l'esercizio di autorità.

## "Oltre il NPM"[13]: le critiche al paradigma di NPM

> "Modern public administration is not just about efficiency; it also involves ideas of democratic participation, accountability and empowerment"[14].

Le critiche mosse al modello di New Public Management, basate sull'osservazione dell'impatto prodotto sui sistemi pubblici dei Paesi in cui esso è stato, con diverse intensità, introdotto, sono state nel tempo numerose.

Esse sono, con qualche approssimazione, tutte riconducibili a tre obiezioni principali:

a) le riforme basate sull'introduzione di logiche e principi di NPM si sono occupate in prevalenza degli obiettivi di economicità ed efficienza statale;
b) esse si sono focalizzate essenzialmente sulle relazioni Stato-mercato;
c) tali riforme hanno attribuito particolare rilievo alla dimensione individuale più che a quella collettiva.

Ciò avrebbe condotto, secondo alcuni osservatori, ad un progressivo allontanamento dello Stato dalla società civile e ad un effettivo indebolimento delle capacità di risposta ai suoi bisogni; all'affermarsi della concezione predominante di cittadini come clienti-consumatori e ad una scarsa considerazione per tutte le dimensioni diverse dall'efficienza.

È indubbio che, se si considera la tensione costante (Minogue, 1999) esistente tra l'esigenza di "rendere un governo efficiente e quella di garantire la sua responsabilità"[15], le applicazioni del paradigma di NPM hanno mostrato una prevalente tendenza a considerare rilevanti gli aspetti di efficienza nel funzionamento e nell'operato del soggetto pubblico piuttosto che concentrarsi su aspetti di equità o responsabilità sociale.

È altrettanto vero, tuttavia, che, essendo il NPM un modello deduttivo elaborato a partire dall'osservazione delle riforme implementate in una serie di contesti (spesso profondamente eterogenei), la generalizzazione insita nelle critiche riportate può apparire impropria.

Numerose sono infatti le esperienze di innovazione realizzate secondo i principi del NPM e attuate con un focus prioritario sul:

1. recupero della capacità dei governi di implementare con efficacia le politiche corrispondenti alle loro decisioni;

---

13 Minogue, Polidano, Hulme, *Beyond the NPM*, Elgar, USA, 1999.
14 Ibidem.
15 Corrispondente alla distinzione tra la concezione delle persone come clienti (relazione Stato-mercato) piuttosto che come cittadini (relazione Stato-società).

2. integrazione di Stato e società e sviluppo di modalità innovative di governo e coordinamento della società civile;
3. riorientamento e riorganizzazione della relazione Stato-cittadini in un'ottica più adatta a favorire l'inclusione sociale, un più diffuso accesso alle risorse, forme di cooperazione con la società civile e di autorganizzazione a livello sociale (settore no profit)[16].

La grande varietà e difformità delle esperienze applicative rende difficile elaborare considerazioni valide in modo generalizzato circa la validità del modello di NPM; il discorso va dunque più efficacemente affrontato con riferimento alle specificità di ogni singolo contesto.

16 Cfr., tra gli altri, White G., "Towards sinergy in social provision: civic organisations and the state", Robinson M., "Civil Society and social provision", entrambi contenuti in Minogue, Polidano, Hulme, *Beyond the NPM*, cit.

# BIBLIOGRAFIA

Barzelay M. (2001), *The New Public Management: improving research and policy dialogue*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press

Borgonovi E. (2000), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche,* Milano, EGEA

Bresser Pereira L. C. (1997), "Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo", *Azienda Pubblica*, 6

Donati E. e Cubello A. (1999), *WWW.Cambiamento.PA. Le esperienze del National Performance Review e dell'Electronic Government in USA dal 1993 al 1999*, Milano, Franco Angeli

Finger M. (2000), "NPM, un debat manqué", *Swiss Political Science Review*, febbraio

Hood C. (1991), "A Public Management for all seasons?", *Public Administration*

Hood C. (1998), *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press

Dunleavy P. e Hood C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, luglio-settembre

Keating M., "Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom", *Publius*, 28:1, inverno

Lijphart A. (1984), *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*, London, Yale University Press (trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988)

Mathiasen D., (1999,. "The New Public Management and its Critics" *International Public Management Journal*, 2(1)

McLaughlin K., Osborne S. and Ferlie E. (2002), *New Public Management: current trends and future prospects*, London, Routledge

Metcalfe L. (1999), "New Challenges in European Public Management", Workshop Siena, International Public Management Network

Midwinter e McGarvey, "The new accountability? Devolution and expenditure politics in Scotland", *Public Money & Management*, luglio-settembre 2001

Minogue M., Polidano C., Hulme D. (1999), *Beyond the NPM*, USA, Elgar

Niskanen W. (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?*, Londra, Institute of Economic Affairs

OCSE (1997), *Managing across levels of government*, Parigi, OECD/PUMA

Ongaro (2001), *Le pubbliche amministrazioni nazionali: analisi comparata dei sistemi di management pubblico*, Milano, EGEA

Osborne D. e Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, PLUME, Penguin Books

Patton J.M., "Accountability and Governamental Financial Reporting", *Financial Accountability and Management*, vol. 8, n. 3, pp. 165-180, 1992

Pezzani F. (a cura di) (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, EGEA

Pollitt C. e Bouckaert G. (2002) *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi Editore

Pollitt C., Birchall J. e Putman K. (1998), *Decentralising Public Service Management*, Basicstoke e Londra, MacMillan

Ragin C.C. (1987), *The comparative method*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press

Stewart J.D., "The role of information in public accountability" in Hopwood A., Tomkins C. (a cura di), *Issues in Public Sector Accounting*, Phillip Allan Publishers Limited, London, pp. 13-34, 1984

Steccolini I., "L'accountability delle pubbliche amministrazioni. Definizione, profili di classificazione, evoluzione" in Pezzani F. (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche,* Egea, Milano, 2003

Wilson W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2(1), pp. 197-222

**Quaderni**

**1.** Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. - Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
*(maggio 2001)* *esaurito*

**2.** La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali
*(giugno 2001)* *esaurito*

**3.** Patti territoriali e agenzie di sviluppo
*(giugno 2001)* *esaurito*

**4.** Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale
*(luglio 2001)* *esaurito*

**5.** Comuni e imprese – 56 esperienze di Sportello Unico
*(ottobre 2001)*

**6.** Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale
*(febbraio 2002)* *esaurito*

**7.** Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
*(maggio 2002)* *esaurito*

**8.** Lezioni sul nuovo ordinamento legislativo italiano
*(ottobre 2002)* *esaurito*

**9.** Le Province nell'attuazione del piano di e-government
*(novembre 2002)* *esaurito*

**10.** Integrazione dell'offerta formativa – La normativa nazionale
*(aprile 2003)*

**11.** Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
*(maggio 2003)*

**12.** L'amministrazione liberale – Appunti di lavoro
*(giugno 2003)*

**13.** La valorizzazione sostenibile della montagna
*(giugno 2003)*

**14.** Governare lo sviluppo locale – Le aree protette marine della Sardegna
*(giugno 2003)*

**15.** Le Agenzie di sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali
*(giugno 2003)*

**16.** Contabilità ambientale negli enti locali
*(giugno 2003)*

**17.** Le Agende 21 Locali
*(giugno 2003)*

**18.** Integrazione dell'offerta formativa – Normativa regionale
*(luglio 2003)*

**19.** Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello Unico
*(dicembre 2003)*

**20.** Le autonomie locali nelle regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome
*(marzo 2004)*

**21**. La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca
*(marzo 2004)*

**22.** La comunicazione pubblica – Linee operative
*(giugno 2004)*

**23.** La semplificazione amministrativa nelle Regioni
*(giugno 2004)*

**24.** Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A.
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
*(luglio 2004)*

**25.** La formazione nella P.A. che cambia - L'esperienza del Ministero dell'Ambiente
*(luglio 2004)*

**26.** L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione
*(ottobre 2004)*

**27.** La governance dell'internazionalizzazione produttiva – Il laboratorio
*(ottobre 2004)*

**28.** La governance dell'internazionalizzazione produttiva – L'osservatorio
*(ottobre 2004)*

**29.** La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale
*(novembre 2004)*

**Strumenti**

**1.** Il contenzioso nel lavoro pubblico
*(maggio 2001) esaurito*

**2.** Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM
*(luglio 2001) esaurito*

**3.** Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli enti locali
*(gennaio 2002) esaurito*

**4.** Project Cycle Management – Manuale per la formazione
*(marzo 2002) esaurito*

**5.** Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale
*(marzo 2002) esaurito*

**6.** Il governo delle aree protette
*(aprile 2002)*

**7.** Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato
*(aprile 2002)*

**8.** Common Assessment Framework - Uno strumento di autovalutazione per le Pubbliche Amministrazioni
*(giugno 2002)*

**9.** Il controllo di gestione negli enti locali
*(luglio 2002)*

**10.** Comunità di pratiche, apprendimento e professionali – Una metodologia per la progettazione
*(dicembre 2002)*

**11.** Modello e strumenti web-based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM
*(marzo 2003)*

**12.** L'impresa artigiana e lo Sportello Unico per le attività produttive
*(marzo 2003)*

**13.** Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi
*(giugno 2003)*

**14.** Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Lombardia
*(giugno 2003)*

**15.** Manuale per il responsabile dello Sportello Unico – Regione Emilia-Romagna
*(settembre 2003)*

**16.** Il sistema normativo della protezione civile
*(novembre 2003)*

**17.** Il ruolo delle Province in materia di viabilità
*(febbraio 2004)*

**18.** Investimenti pubblici e processo decisionale
*(maggio 2004)*

**19.** Manuale per il responsabile dello sportello unico - Regione Campania
*(maggio 2004)*

**20.** Manuale per il responsabile dello sportello unico – Regione del Veneto
*(luglio 2004)*

**21.** Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione
*(luglio 2004)*

**22.** Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata
*(luglio 2004)*

**23.** Programmazione e gestione della formazione – Il sistema Informal
*(novembre 2004)*

**Ricerche**

**1.** Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa
*(novembre 2001)* *esaurito*

**2.** E-government – Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle Regioni e negli Enti locali
*(maggio 2002)*

**3.** Pubblica Amministrazione on-line – Esempi di servizi interattivi
*(settembre 2002)* *esaurito*

**4.** L'offerta formativa delle università per la Pubblica Amministrazione
*(ottobre 2002)*

**5.** Il concorso pubblico elettronico
*(marzo 2003)*

**6.** I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi
*(marzo 2003)*

**7.** Internazionalizzazione dei sistemi locali di sviluppo – Dalle analisi alle politiche
*(aprile 2003)*

**Formez**
**Area Progetti Editoriali**
*via Salaria 226, 00199 Roma*
*tel. 06 85330783*
*editoria@formez.it*

**Formez**
Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale
*via Salaria 229, 00199 Roma*
*tel. 06 84891*
*www.formez.it*

*Stampa XPress srl – Roma*

*Finito di stampare nel mese di dicembre 2004*
*Pubblicazione non in vendita*