

2.4. L'esperienza britannica

2.4.1. Uno sguardo e una impressione generali della situazione in Gran Bretagna

L'altra esperienza che devo mettere a confronto fra quelle che potrebbero richiamarsi ai metodi della programmazione strategica è quella britannica⁴⁶.

In Gran Bretagna vi è stata negli ultimi decenni, una costante attenzione al miglioramento dei *metodi di gestione* della Pubblica Amministrazione, ma le applicazioni hanno trovato attuazioni solo in modo non organico e rispondendo a sollecitazioni molteplici che non hanno trovato una unica sistematica risposta.

Le cose non sono perciò andate molto al di là di una certa maggiore attenzione ai problemi generali di efficienza, di una ricorrente gestione mirata al risultato, di maggiore controllo fra la spesa e gli obiettivi cui è destinata, di maggiore monitoraggio fra programmi e loro 'implementazione', e così via, come avvertiti in tutti i paesi, e discussi in quella che è stato una grande "clearing house" di esperienze: il Comitato – e relativo Servizio – per la Gestione Pubblica dell'OECD (PUMA-OECD).

A differenza di Stati Uniti e Francia, la riforma del sistema di gestione non ha avuto come riferimento una iniziativa parlamentare ben definita che abbia avuto lo sbocco in una iniziativa legislativa ugualmente ben definita. Si sono avute al contrario *differenti iniziative* di Governo (tutte di qualità nel merito) che si sono come stratificate le une sulle altre e che ovviamente, hanno tutte cercato di saldarsi a livello di responsabilità istituzionale generale: così tutte hanno avuto una costante e ricorrente sanzione parlamentare, cioè sono state portate in Parlamento per ottenere la sua discussione e approvazione; così tutte hanno coinvolto – da qualsiasi parte dell'amministrazione governativa fossero state intraprese (soprattutto Gabinetto del Primo Ministro o Tesoreria di Sua Maestà) – tutti gli altri settori in uno sforzo di coordinamento complessivo del Governo e delle sue singole amministrazioni; così tutte hanno trovato in se stesse fasi di miglioramento operativo nel tempo, cioè piccole riforme, di adattamento temporale all'interno di ciascuna delle più grandi riforme, dando la sensazione che la Gran Bretagna sia un grande cantiere di costruzione della riforma della Pubblica amministrazione senza che vi sia un progetto unitario e definito di riferimento che guidi i lavori del cantiere. Per cui si inevitabilmente indotti a pensare che il paese viva le sue iniziative in una permanente riforma *in progress* assai più di quanto non sia avvenuto e avvenga normalmente e ovunque per qualsiasi iniziativa di riforma si possa concepire e vivere; e che in questa materia

⁴⁶ In questo Rapporto se ne darà un rapido sguardo. Per una più attenta analisi si rinvia al più esteso studio: *Luci ed ombre dell'esperienza britannica in tema di programmazione strategica*, parte IV del già più volte citato Rapporto su *L'avanzamento dei metodi di programmazione nei paesi avanzati occidentali*, ugualmente preparato su richiesta e iniziativa del FORMEZ.

almeno si siano fatti piccoli e grandi passi in più direzioni e non in una sola organica direzione frutto di una definita programmazione.

D'altra parte la Gran Bretagna è stata considerata peraltro il paese di nascita di quel *New Public Management*⁴⁷, quel modo nuovo di concepire la gestione pubblica che si è voluto caratterizzare come uno dei più marcati cambiamenti nell'evoluzione della società politica contemporanea.

Tuttavia in Gran Bretagna è mancata, come si è detto, una iniziativa legislativa nazionale organica, sistematica, di rinnovamento, a dispetto del fatto che molti rapporti 'strategici' si siano prodotti, molte iniziative innovative siano state introdotte in parecchi momenti separati settori della Pubblica Amministrazione; e ci si sia stata una continua fibrillazione di idee e di proposte che non ha, però, sfociato in una unica duratura e radicale 'riforma', come è avvenuto in USA e in Francia con la concezione e approvazione delle due leggi GPRA (1993) e LOLF (2001), e soprattutto con le loro lenti ma organiche implementazioni nel tempo.

2.4.2. Le 'diverse iniziative' intraprese in Gran Bretagna

Le fasi più significative di attenzione e di riforma nel Regno Unito nei metodi di gestione pubblica sono state portate avanti presso più di una istituzione governativa.

Innanzitutto sono state portate avanti presso il Gabinetto del Primo ministro (*PM Cabinet Office*), dove nell'ultimo decennio del secolo scorso si è sviluppata (durante l'ultimo Governo conservatore di John Major l'iniziativa lunga e impegnata del programma chiamato *Next Steps Programme* (1988-1998). Successivamente, durante il Governo laburista di Tony Blair si sono avute alcune

⁴⁷ Si veda quanto affermato dai curatori del volume collettivo, appunto, *New Public Management, current trends and future prospects*, (K. MacLaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie, 2002). Gli inglesi, sostenuti dai paesi parenti del Commonwealth, si considerano – e forse lo sono, in più di un caso – pionieri di uno spirito innovatore nel campo dei metodi della gestione pubblica; spirito che molti autori in ambito OCSE (fortemente ancorato in campo occidentale a determinanti influenze inglesi) hanno convenzionalmente chiamato appunto "New Public Management" (NPM). Un episodio significativo in proposito è che nel libro sopra citato i curatori, dopo aver detto in prefazione che la Gran Bretagna può considerarsi il luogo di nascita del NPM, dedicano alla esperienza americana solo un contributo fornito da uno studioso (per di più) canadese, che mette insieme l'esperienza americana con quella canadese (sotto il titolo ambiguo: *NPM, North American Style*); dove si parla molto di politica e di indirizzi politici (di Reagan e Bush, di Clinton e Gore, di Mulroney e Chretien) ma assai poco della rivoluzione *bipartisan* della legge GPRA (1993), e delle sue premesse e delle sue conseguenze. Di una legge che ha infatti radicalmente modificato le procedure di gestione e instaurato finalmente un efficace ed operativo sistema di *programmazione strategica* a livello federale, attraverso una applicazione sistematica del principio del *result-based management* (e saltando le generiche chiacchiere politologiche che si sono finora fatte e si continuano a fare, su di esso nell'ambiente accademico dei cultori di amministrazione pubblica). Sembra incredibile che sia sfuggita, ovunque, in tale ambiente, la sostanziale diversità fra l'introduzione della programmazione strategica e le 'riforme' della PA tradizionalmente intese!

'iniziative': dapprima sotto l'insegna della "*Performance and Innovation Unit*" (1998-2001); successivamente, della *Strategy Unit*, (2002 fino ad oggi), con l'episodio significativo finale (a cavallo del 2006-2007), di grande risonanza e coinvolgimento nazionale, che è andato sotto il nome di 'Revisione delle politiche" (*Policy Review*). Poi ancora, sempre in seno al *Cabinet Office* del Primo Ministro, si è sviluppata la costante azione di riforma (dall'estate del 2002 fino ad oggi) dell' *Office of Public Services Reform* – OPSR); ente che si è occupato più specificamente di riforme sostantive nei Servizi Pubblici, del tipo di quelle che in tutti i paesi sono andate sotto il nome di 'riforme della PA', e che hanno assunto ormai un sapore già 'tradizionale', sotto i nomi di semplificazione, delegazione, decentramento, esternalizzazione, privatizzazione, snellimento, etc. Queste sono le istituzioni attraverso cui il Gabinetto si è occupato anche della riforma dei *metodi della gestione pubblica* in GB.

Ma poi, ai fini dell'indagine sull'introduzione della innovazione che più ci interessa quella del *metodo* della "gestione basata sul risultato" o della 'programmazione strategica', si devono registrare le innovazioni, introdotte nello stesso periodo in permanente sviluppo nella Tesoreria di Sua Maestà (*Her Majesty Treasury*), il ministero britannico del Tesoro. La Tesoreria, gestendo e coordinando la spesa pubblica e provvedendo alla elaborazione annuale rituale del Bilancio, ha preso delle iniziative nel senso della introduzione di sistemi di pianificazione e controllo della spesa stessa cercando di studiare e applicare sempre più criteri e metodi di valutazione legati al risultato⁴⁸. L'iniziativa della Tesoreria britannica (su cui concentreremo più sotto la nostra attenzione) fu presa dal Governo laburista nel 1998, quando fu introdotta la così detta 'Revisione generale del modo di spendere" (*Comprehensive Spending Review-CSR*)⁴⁹.

Infine, nello stesso tempo, il tradizionale organismo britannico di garanzia e controllo della pubblica spesa il *National Audit Office (NAO)* ha ugualmente provveduto a migliorare alcune procedure e alcuni metodi mirati a migliorare le

⁴⁸ Incidentalmente vorrei far notare che l'espressione che viene usata coerentemente in Gran Bretagna al posto di quella (americana) di "*result-based management*", è quella di "*output-focused management*" che significa precisamente la stessissima cosa, senza neppure un'ombra di distinzione. Molte possono essere i motivi di questa costante differenziazione di linguaggio su questioni che giocoforza non possono che essere di comune significato ed interesse. La costante ripetitività di questo fatto nei più diversi campi della pratica e delle conoscenze, non può che far pensare ad un ancestrale desiderio (e connessa rivalità) di non dipendere in niente dai 'nipotini americani'; ma, nel nostro caso, potrebbe significare anche una certa disinformazione, anche in Gran Bretagna (dove non vi sarebbero barriere linguistiche) sul grande cambiamento che ha rappresentato nella concezione della PA, la legge del 1993, il GPRA!

⁴⁹ Nasce qui un primo problema di scelta linguistica in italiano, giacché la parola *Review* potrebbe significare a buon diritto una traduzione sia con 'Revisione', che con 'Rassegna', che con 'Riforma'. Prendo per la parola *Revisione*, (dopo consultazione di amici e colleghi inglesi) perché vastamente più in linea con lo spirito con il quale si è affrontato il problema in Gran Bretagna, per la sede in cui è nata l'iniziativa, cioè la Tesoreria, già impregnata del concetto di controllo della spesa (*audit*) di cui la CSR rappresenta un 'allargamento' di significato strategico e politico.

forme usuali di controllo della contabilità pubblica e del Bilancio in GB., attraverso nuove spinte alla misurazione delle prestazioni e alla valutazione di tipo nuovo dei risultati.

Trascurerò in questo rapido sguardo alla esperienza inglese le molteplici iniziative di altre istituzioni, (salvo un primo giudizio alle numerose e disordinate iniziative a livello di *Cabinet Office*) e mi limiterò a richiamare solo gli aspetti essenziali della riforma nel modo di gestire una politica del bilancio che è in corso da almeno un decennio presso la Tesoreria di Sua Maestà con un approccio – in ogni modo – non molto differente da quello francese (anche se non introdotto con la solennità, come in Francia, di una legge generale dello Stato).

2.4.3. *Le iniziative a livello di Cabinet Office del primo Ministro*

Ad una ricognizione dei documenti che sono scaturiti dalle numerose iniziative del Gabinetto del Primo Ministro che abbiamo menzionato sopra⁵⁰, si ha l'impressione che nell'insieme, in queste iniziative, siano piuttosto assenti i problemi della *performance*, almeno nel senso che abbiamo inteso noi in questi studi.

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

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

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

⁵⁰ Per una ricognizione più analitica di queste iniziative si veda il mio studio già citato, *Luci e ombre dell'esperienza britannica in tema di programmazione strategica e le procedure della 'spending review'* (2008) e i numerosi documenti ad esso collegati.

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

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

Controllo e valutazione che si chiamano ugualmente 'strategici' (perché riferiti proprio agli obiettivi *sostantivi* della strategia). Controllo e valutazione che non possono solo esercitarsi alla scala di ogni singola azione o di ogni singolo obiettivo, ma occorre che siano impostati con criteri omogenei e confrontabili validi per tutta l'azione pubblica in generale, la quale – avendo come base le stesse risorse e le stesse limitazioni – deve avere anche un punto, una sede, una procedura, in cui il *trade-off* fra quelle risorse viene fatto in condizioni ragionevoli e soddisfacenti, e non solo estemporanee e casuali⁵¹.

L'esame generale della documentazione sulle diverse attività programmatiche esaminate del Gabinetto induce ad un'altra osservazione generale (meno importante ma tuttavia indicazione di una attitudine non efficiente di gestione pubblica, e ciò nonostante assai diffusa nella vita politica di tutti i paesi). Si tratta della osservazione che non vi è traccia in un nuovo documento, relativo ad una nuova iniziativa, di nessun richiamo alle altre iniziative (e documenti programmatici relativi) che si sono svolte in precedenza, talora assai prossima, sugli stessi argomenti, in ambito di altre istituzioni o addirittura nello stesso Cabinet Office. Ciò non ci permette di conoscere la vera opinione degli autori istituzionali di un Rapporto o di una nuova iniziativa sullo 'stato dell'arte' fino a quel momento, su come la nuova iniziativa si pone rispetto alla situazione del contesto o sulle iniziative passate, e via discorrendo. Mentre ciò potrebbe influenzare sensibilmente la diminuzione delle duplicazioni, delle ripetizioni inutili, è la quantità di cose passate per nuove ma che nuove non sono (vantaggio non trascurabile!)⁵². E potrebbe far capire meglio il percorso vero dei

⁵¹ Non altrimenti di come ci si comporta usualmente anche nella vita quotidiana di ogni entità individuo, famiglia, istituzione sociale o politica (senza ignorare la grande influenza della casualità e delle emergenze impreviste ed imprevedibili, che però sarebbe disastroso se quelle entità le ponessero alla base dei loro propri comportamenti).

⁵² Nel Gabinetto del Primo Ministro laburista i nuovi documenti delle unità *PIU* e *Strategy*, non tengono in alcun conto (non lo menzionano neppure) il lungo esteso lavoro dell'iniziativa *Next Steps* del Governo conservatore di Mayer. Ma anche in seno allo stesso nuovo Gabinetto, documenti successivi (per es. della *Strategy Unit*) ignorano completamente documenti precedenti (per es. del *PIU*) mettendo in difficoltà il lettore di entrambi a capire le continuità o

miglioramenti e dei cambiamenti reali, al di là delle affermazioni generali auto-gratificanti, cui tutti i documenti politici, purtroppo, sembrano essere obbligati ad abbandonarsi.

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

2.4.4. La 'Revisione della spesa' presso la Tesoreria

Tuttavia il luogo e l'ente in cui il Governo britannico si è occupato di più della *performance delle attività pubbliche*, e con esiti molto interessanti che meritano molta attenzione è - come già detto - la Tesoreria di Sua Maestà (che corrisponde come si sa ad un Ministero del Tesoro).

Dal nostro punto di vista, il modo in cui la *HM Treasury* si è occupata dell'efficienza e, in parte, dell'efficacia, delle attività pubbliche governative, è quello che riguarda la *spesa e il Bilancio*. D'altra parte questo è il compito istituzionale e tradizionale della Tesoreria e non era da attendersi che questo. E, come in Francia⁵³, questo prevalente punto di vista, la spesa e il Bilancio, ha fortemente condizionato anche il modo in cui si sono affrontate le questioni relative alla stessa riforma della programmazione, che non è solo riforma della spesa, ovvero del modo di spendere, ma anche e soprattutto riforma di operare, di programmare, e di valutare le attività.

Tuttavia le profonde trasformazioni, di cui si è sentita sempre più la esigenza, nel modo di valutare la spesa pubblica e di modificarne le forme e le procedure di decisione politica, è stata anche la via perché si risalisse sempre più anche al modo di impostare le attività e i programmi di cui quella spesa è il supporto e la destinazione.

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

le discontinuità fra gli stessi documenti. Sul dettaglio di questi aspetti si veda il già citato studio: *Luci e ombre dell'esperienza britannica, etc.*

⁵³ Mi riferisco a quanto già detto nel paragrafo 2.3 sull'esperienza francese.

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

Nell'amministrazione federale americana la saldatura della fase di programmazione prevista dalla legge GPRA (1993) con la formazione del Bilancio, ha impiegato molti anni, prima di avvenire. Il modo tradizionale di preparare il Bilancio resisteva al modo nuovo di accogliere un bilancio che raccogliesse i risultati del nuovo modo di programmare le attività e i loro risultati. La saldatura è avvenuta nel 2006 con il primo Bilancio del Presidente degli Stati Uniti composto con i *Bilanci di performance* di tutte le Agenzie componenti il Governo federale⁵⁴.

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

Ma le performance e i risultati - e questo è il punto 'cruciale' - non si migliorano nel modo giusto se non si riparte a *programmare* mandati, bisogni e obiettivi *dal basso* per ciascun programma e ciascuna azione. Abbiamo visto che in Francia non siamo sicuri che questo processo di riprogettazione e di rivalutazione dei programmi - che dovrebbe essere peraltro necessariamente pluriennale - sia avvenuto o stia avvenendo⁵⁵.

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

Faremo un riesumazione dei fatti con un richiamo ai documenti più rilevanti.

2.4.5. *La Comprehensive Spending Review e i 'Patti di servizio pubblico'*

Nel 1998 - come detto - il governo laburista britannico operò una *Comprehensive Spending Review (CSR)* ("Revisione generale della spesa"⁵⁶) *'che esaminò le risorse allocate a ciascuna area di spesa e per la prima volta furono decisi e pubblicati i richiesti miglioramenti e riforme di servizio in contropartita (in return) delle risorse assegnate ai programmi di spesa dei Dipartimenti'*

⁵⁴ Si veda il mio studio: *La nuova esperienza americana del Bilancio di prestazione (Performance Budgeting) nel quadro della programmazione strategica* già cit. nel par. 2.2. sull'esperienza americana.

⁵⁵ Ci riferiamo a quanto già detto nel paragrafo precedente relativo all'esperienza francese, e per ulteriori valutazioni allo studio specifico anche esso già citato: *La 'performance' dell'azione pubblica in Francia: evoluzione della gestione della LOLF verso la programmazione strategica dal 2001 ad oggi.*

⁵⁶ Si ricordi la avvertenza nella nota n. 32.

come avverte la stessa HM Treasury in una rassegna riepilogativa⁵⁷ (che testimonia l'evoluzione 'verso una gestione finalizzata sul risultato').

Queste richieste furono fissate in una sorta di "Patti di servizio pubblico" (*Public Service Agreements*, in sigla PSA) per ogni Dipartimento centrale dell'epoca⁵⁸.

Ogni PSA fissava gli scopi e gli obiettivi di ciascun Dipartimento e insieme i 'traguardi di performance', includendo gli indicatori per misurare l'esecuzione delle operazioni e dei risultati. Il PSA era appunto essenzialmente un patto fra il singolo Dipartimento e la Tesoreria, e la Tesoreria rimaneva quindi il centro di controllo e discussione dei PAS. Ma essi ovviamente venivano presentati anche come patti fra il Governo e i contribuenti, gli utenti e i cittadini

I 'Patti' (PSA) nel primitivo documento si prospettavano per il periodo dal 1999-2000 al 2001-2002, quindi per un triennio. Ma già nel 2000, si produsse una seconda *Spending Review* (SR) che portò ad una revisione dei PSA⁵⁹ e spostò la prospettiva al triennio 2001-2004. Le successive *Spending Review* si sono avute nel 2002 (relativa a piani di spesa per il triennio 2003-2006); nel 2004 (piani di spesa 2006-08) e infine una seconda *Comprehensive Spending Review* nel 2007, ultima per il momento, con piani relativi al triennio 2008-2011.

Nel loro aspetto generale i PSA sono dei documenti che definiscono, per ciascun dipartimento⁶⁰, i *miglioramenti-chiave* che la comunità si attende dalla spesa pubblica.

Essi sono degli accordi *triennali*, negoziati da ciascuno dei più importanti dipartimenti e la Tesoreria di Sua Maestà durante il processo della *spending review*. Ciascun PSA definisce una *finalità di primo livello* del Dipartimento⁶¹, gli *obiettivi prioritari e i traguardi chiave* di performance fondata sul risultato⁶².

Nella SR2004 si sono avuti PSA per i 18 dipartimenti governativi, insieme ai PSA per 5 aree di politica interdipartimentale (*cross-departmental*), per le quali i

⁵⁷ H.M.Treasury (General Expenditure Policy), *Outcome Focused Management in the United Kingdom*. Da questo documento attingeremo la maggior parte delle notizie sull'evoluzione nel tempo della iniziativa della CSR. Per la reperibilità dei documenti della HM Treasury si veda lo studio già citato *Luci e ombre dell'esperienza britannica*, etc., che contiene anche una bibliografia dei più importanti documenti della stessa.

⁵⁸ Il documento dell'epoca che esplicitò per la prima volta le nuove intenzioni ("Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability - Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002") è oggi introvabile. Ma dai documenti successivi, oltre agli aggiornamenti ed alle modificazioni successivamente apportate al sistema introdotto, non è difficile rintracciare l'impostazione iniziale.

⁵⁹ E inoltre in quell'anno fu sottratta dall'area dei PSA anche la spesa pubblica della Scozia e del Galles, i cui programmi sono divenuti per devoluzione costituzionale responsabilità del Parlamento scozzese e dell'Assemblea gallese.

⁶⁰ Il Governo britannico è articolato in 18 dipartimenti dai più svariati nomi, ereditati dalla tradizione, secondo lo stile inglese che prevale. Nel loro insieme li chiameremo, come fanno gli stessi documenti britannici, 'Dipartimenti'

⁶¹ Ci sono dei PAS che riguardano obiettivi che concernono più Dipartimenti. In questo caso si mettono in essere strutture con un ruolo di coordinamento da parte del Dipartimento che ha la maggior parte della attività funzionali agli obiettivi in questione.

⁶² Nel mio studio citato (*Luci e ombre della esperienza inglese*, etc.) ho riportato degli esempi.

traguardi rilevanti alle prestazioni degli obiettivi di governo in quell'area, sono stati definiti insieme in un apposito singolo patto⁶³.

In ogni modo, nelle successive *Spending Review* i PSA hanno subito così forti modifiche strutturali che si fa fatica a riconoscerne delle caratteristiche comuni, come vedremo, salvo che nel nome. Qui si ha una conferma del carattere indefinito, progressivo, graduale e tutt'altro che sistematico di una iniziativa – quella della CSR – che tuttavia sono una fra le più stabili e ripetute fra quelle intraprese dal Governo britannico negli ultimi dieci anni.

2.4.6. Come funzionano istituzionalmente i PSA?

Insomma, in generale il PSA si configura come un Patto fra il Governo e il pubblico ed è responsabilità del Ministro che guida il Dipartimento di erogare il set di traguardi indicati nel patto. Il processo per fissare i traguardi riflette la sua responsabilità politica. Il PSA finale è concordato con il Ministro responsabile e il Ministro del Tesoro ed è stato discusso con un Comitato di Gabinetto e con l'Ufficio del Primo Ministro.

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

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

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

2.4.7. I 'traguardi' (targets) nei PSA

Le maggiori modificazioni nella evoluzione dei PSA si sono avute nella formulazione dei 'traguardi' che – come si può immaginare – costituiscono l'elemento più significativo dei PSA stessi, la ragione stessa della loro creazione, se questa doveva essere basata sulla misura dei risultati stessi.

Sappiamo⁶⁴ che uno studio indipendente della Camera dei Comuni del 2000⁶⁵ che ha analizzato i 'traguardi' dei PSA del 1998 nel loro merito e contenuto

⁶³ I PSA interdipartimentali vengono definiti nei documenti della SR2004 come un utile strumento per coordinare il lavoro interdipartimentale e inter-agenzie dove:

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

⁶⁴ Dalla rassegna citata.

⁶⁵ House of Commons, Treasury Committee, 9th Report: *Spending Review 2000* (August, 2000)

rilevò che essi erano principalmente traguardi di *processo* (*process targets*)(51%) altri di *prodotto* (*output targets*) (27%) ed una proporzione relativamente piccola di traguardi di *risultato* (*outcome targets*) (11%).

Quindi c'è da arguire che i PSA della prima CSR fossero delle mere dichiarazioni di intenzioni, enunciazione di politiche e di obiettivi, ma con nessuna misurazione. Fin dall'inizio si manifestarono – negli ambienti più seri e responsabili della dirigenza politica e amministrativa, che degli obiettivi di politica senza impegno sui risultati, quantificatamene definiti, non era la riforma di gestione che si attendeva. Per cui nella SR 2000 (per il periodo 2001-2004) si manifestò la intenzione che nel periodo in questione si dovesse avere l'obiettivo chiaro di dare la massima importanza a traguardi di *outcome*, cioè di risultato. Un rapporto del *National Audit Office* (NAO)⁶⁶, nel 2000 proponeva che il 67% dei traguardi dei PSA fossero 'di risultato', il 14% 'di processo' e l'8% 'di prodotto'.

Si ha però l'impressione che questo slittamento nella focalizzazione dei contenuti della programmazione, fu conseguito in parte slittando i traguardi di output e i traguardi operativi verso una nuova tipologia di patti, i 'Patti di prestazione di servizio' (*Service Delivery Agreements*) (di cui diremo più sotto), e dall'altro con una riduzione drastica nel numero dei 'traguardi' stessi da 300 a 110 nel SR 2004, con la motivazione di 'focalizzare meglio le più importanti priorità del Governo'. Comunque con la SR2004 i *targets* diminuirono; ma, fra quelli selezionati, sembra che siano aumentati sensibilmente quelli 'di risultato' (*outcome result*)⁶⁷.

Recentemente si è consolidata l'opinione che la maggior parte dei traguardi deve essere proposta in termini di *outcome*, cioè di risultato.

Una Guida della Tesoreria di qualche anno fa cercò di fornire delle sintetiche istruzioni per la redazione dei PSA e dei loro traguardi, e si formulò il seguente 'decalogo':

1. I PSA devono essere concisi; solo 2 o 3 pagine.
2. Un PSA dovrebbe includere: la finalità del Dipartimento, la dichiarazione di responsabilità, e il traguardo di 'valore-contro-moneta' (*value for money*).
3. L'ampiezza dei traguardi in un PSA dovrebbe riflettere l'ampiezza delle priorità governative e degli obiettivi del Dipartimento. Ogni traguardo dovrebbe essere relazionato ad uno specifico obiettivo e tutti gli obiettivi dovrebbero avere un traguardo. Quando un traguardo è rapportato al perseguimento di più di un obiettivo, questo dovrebbe essere detto esplicitamente.

⁶⁶ Tradizionale organo pubblico indipendente di controllo della spesa pubblica (corrispondente all'ingrosso alla Corte dei Conti italiana e francese), che ha contribuito molto a spingere verso la innovazione nella gestione dei Dipartimenti, per la cui attività in proposito si veda il mio scritto, già ripetutamente citato: *Luci e ombre dell'esperienza britannica*, etc.

⁶⁷ Traiamo queste informazioni da un altro documento della HM Treasury, inserito fra gli allegati dello studio citato: *Luci e ombre etc.* (Allegato 2: *Public expenditure planning and control in the UK, A brief Introduction*).

4. I traguardi dovrebbero essere normalmente finalizzati al risultato, Essi dovrebbero essere: *specifici, misurabili, raggiungibili, rilevanti, scanditi temporalmente* (SMART: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed*).
5. I traguardi di valore monetario dovrebbero, dove possibile, far corrispondere gli input con gli outcome, cioè catturare gli incrementi reali di produttività.
6. I traguardi dovrebbero essere facilmente compresi dal pubblico, non troppo tecnici e senza gergo.
7. I traguardi dovrebbero essere 'trasferibili' (*deliverable*): capaci di 'cascare' a livello operativo. (Si suppone infatti che i traguardi di PSA non siano traguardi direttamente operativi, ma il collegamento con il livello operativo dovrebbe essere evidente).
8. I traguardi dovrebbero ancora essere posti, anche dove fattori esterni aiutano a determinare che essi possano essere posti. Tuttavia questi fattori esterni dovrebbero essere indicati nel SDA (Patto di erogazione dei servizi).
9. I traguardi dovrebbero essere presi in carico da coloro che devono erogarli; ciò che significa che dove possibile, anche loro dovrebbero essere coinvolti nel formularli e proporli.
10. Non bisognerebbe fare la facile scelta di fissare un traguardo quando il risultato non sarebbe quello di un traguardo basato sul desiderato risultato di politica (*outcome policy*): per esempio, la qualità di un servizio è spesso più difficile a misurare che la quantità, ma potrebbero essere possibili dei sondaggi sull'uso dei consumatori.

Questi Patti (PSA) che sono divenuti la struttura portante della gestione finanziaria dello Stato e punti di riferimento per giudicare l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche, nella loro ormai decennale storia, hanno assunto però nei fatti vesti e aspetti così diversi che rendono complessa una loro presentazione omogenea.

La ricerca di un maggiore significato dei dati sulla cui base si costruiscono i traguardi è stato un problema costante nella gestione dei PSA. Fin dall'inizio si è cercato di corredare i PSA con documenti annessi che servissero a compensare la stringatezza dei PSA, per renderli incisivi nelle loro promesse e nelle loro misure, con una sufficiente illustrazione di dettagli sul loro significato.

2.4.8. La questione della qualità dei dati dei PSA

I traguardi di risultato, quindi, danno un volto ai PSA totalmente diverso se essi li contengono o no nel loro seno. Attraverso i traguardi – se ci sono e se sono il prodotto di seri calcoli di fattibilità da parte delle istituzioni che se ne assumono la responsabilità in cambio (*in return*) dei mezzi ricevuti – i PSA

diventano uno strumento efficace di controllo (l'unico possibile ed efficace) per ottenere elevati sistemi di efficienza e di controllo dell'azione pubblica e del suo costo per il contribuente.

In tal modo i PSA svolgono un ruolo centrale nella gestione del settore pubblico e nel controllo di merito della spesa in Gran Bretagna⁶⁸.

Ma come accertare se il meccanismo in base al quale vengono formulati i PSA, e più particolarmente i traguardi, è affidabile?

Su questo punto sorgono molti dubbi, soprattutto attinenti alla qualità dei dati su cui i traguardi vengono indicati. Giacché i PSA formulano le proposte di traguardi, ma non esprimono in base a quali valutazioni e calcoli si è giunti a proporre quei traguardi. E i documenti integrativi, informano su molte cose interessanti, ma non forniscono parametri di valutazione sulle condizioni di produttività (input per output) nell'esecuzione dei diversi servizi.

Né ancora l'applicazione del sistema dei PSA ha abbastanza anni dietro le spalle, per misurare quanto alle promesse di traguardi ex ante siano conseguiti i fatti ex post. La continua mutazione nella struttura dei PSA, e nei contenuti sostantivi dei traguardi, non ha consolidato bene una opinione se i traguardi siano individuati con metodi appropriati e con dati qualitativamente sufficienti.

Si ha l'impressione che si conti molto sulla valutazione 'a senso', molto approssimata, di quanto si possa migliorare e quantificare ex ante la quantità e la qualità di certi servizi pubblici con determinati incrementi possibili della spesa stessa - data la struttura della spesa di un anno (o triennio) ex post, e solo sulla base di essa. In altri termini si ha l'impressione che ci si limiti ad una valutazione di un possibile traguardo quantitativo (che spesso, troppo spesso, viene espresso con una percentuale di incremento, o una percentuale di copertura di un certo numero di beneficiari, o altre quantificazioni relative), senza ri-progettare l'attività con una pertinente analisi dei costi e delle modalità di esecuzione.

Insomma si ha il sospetto che anche nell'esperienza inglese si adotti un metodo approssimativo di valutazione, di carattere 'incrementalista'. E non si applichi quel processo di *re-engineering* dei programmi che è alla base della programmazione strategica; e quindi e non si giunga ad applicare nel modo corretto quel *'performance budgeting'* che è invece presente nella esperienza americana.

Qualche cenno critico in proposito mi sembra sia presente - anche se edulcorato e ammortizzato da un linguaggio prudente e conforme alla ufficialità delle istituzioni coinvolte - in uno dei rapporti periodici del NAO, preparato proprio su richiesta della HM Treasury, relativi alla 'validazione' dei dati su cui sono stati costruiti i traguardi⁶⁹. Quivi infatti si fanno delle 'raccomandazioni' al Governo in materia di *'sistemi dei dati'* utilizzati da cui traspare una certa

⁶⁸ Sarebbe più preciso dire in Inghilterra, giacché Scozia e Galles - come detto - sono sottratti all'esercizio dei PSA.

⁶⁹ Il riferimento è ai dati del periodo 2005-2008 contenuto nella SR 2004. Il rapporto è: NAO, *Fourth validation Compendium Report*, December 2007 (Allegato n 35 allo studio cit. *Luci e ombre dell'esperienza britannica etc.*).

insoddisfazione sulla qualità dell'approccio della CSR soprattutto per quando riguarda i sistemi dei dati, che è evidentemente la parte concernente la misurazione di traguardi, cioè la parte che dal punto di vista dell'innovazione è la parte come abbiamo detto essenziale del nuovo sistema di gestione. Le raccomandazioni sono le seguenti [in parentesi quadre il mio commento]:

1. Sulla specificazione dei sistemi di dati:

- I Dipartimenti dovrebbero esplicitamente considerare i problemi di misura quando fissano dei nuovi PSA. Specificamente, i Dipartimenti dovrebbero assicurare che tutti gli elementi delle performance che stanno ponendo come traguardi siano appropriatamente definiti e misurabili [ma se non sono definiti e misurabili, cade tutta l'impalcatura del nuovo processo di gestione].
- I Dipartimenti dovrebbero valutare le fonti di dati esistenti per giudicare la loro adeguatezza a scopi di monitoraggio del PSA prima di incorporarli nel sistema di dati dei PSA [sembra ovvio: sorprende ed è indicativa la necessità della raccomandazione]
- Dove i traguardi dei PSA rappresentano risultati di più lungo periodo per essere conseguiti oltre il periodo della SR, i Dip dovrebbero concordare degli appropriate misure miliari che permettessero dei progressi intermedi rispetto ai traguardi da giudicare, e alle azioni di rimedio da prendersi se necessario.
- I Dipartimenti dovrebbero assicurare che i dati di performance fossero disponibili abbastanza di frequente da informare i managers e il personale di prima linea. Dei loro progressi rispetto ai traguardi, e aiutarli a prendere decisioni su come meglio perseguire il traguardo.

2. Sulle operazioni sui sistemi di dati

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

3. Sul 'reporting dei dati'

- Delle Note tecniche dovrebbero definire appropriatamente i PSA e mettere allo scoperto i limiti alla qualità dei dati, assicurando il lettore di avere tutte le informazioni necessarie a contestualizzare tutte le informazioni sulle performance.

- I Rapporti di performance dovrebbero contenere le informazioni necessarie per il lettore per capire correttamente la performance.
- I Dipartimenti dovrebbero relazionare gli ultimi dati resi per tutti gli elementi specificati nella Nota tecnica.

I criteri per ottenere successo rispetto ai traguardi dovrebbero essere chiaramente specificati. Nel caso in cui vi sia più di un solo indicatore di performance per misurare un traguardo, il Dipartimenti dovrebbe mettere in evidenza la matrice della decisione per giudicare se il traguardo è stato raggiunto.

Il NAO è stato richiesto di dare giudizi solo sulla 'qualità dei dati' rispetto all'uso di indicatori che se ne vuole fare, e non giudizi sull'effettivo raggiungimento dei traguardi. Ed è in questi termini limitati che esso risponde. Ma ad una scala di giudizio complessiva (e di livello più generale) non si può fare a meno di notare che i dati forniti nei PSA, cioè le promesse di conseguimento rappresentate dai traguardi dei PSA, sembrano molto approssimativi e quelle promesse poco fondate su studi analitici di progettazione che le rendano plausibili e seriamente fattibili.

2.4.9. Come funzionano in realtà i PSA?

È un fatto che non si dispongono di informazioni soddisfacenti su come funzionano effettivamente i PSA e su quali operazioni di progettazione e di *re-engineering* della attività si fondano.

Agli inizi – senza alcun riferimento ad un modello di metodo generale ben chiaro adottato come linea di guida della riforma – si cercò in alcuni documenti della Tesoreria di schematizzare i rapporti di conoscenza e progettuali attraverso i quali si articolerebbe la strutturazione dei PSA.

Riporto dal documento già citato della HM Treasury⁷⁰, la *Figura 2.4*, che schematizza i rapporti organizzativi e operativi, nell'esperienza britannica, dai quali dovrebbe derivare la valutazione dei tempi di applicazione e di realizzazione degli obiettivi nei PSA (e non solo l'articolazione degli obiettivi stessi). Si tratta di un usuale modello 'a cascata' bidirezionale' prima verso il basso e poi ritorno in alto delle decisioni e delle valutazioni di fattibilità.

Vi è un "Patto strategico" ad alto livello, visto come la fonte da cui partono le indicazioni generali per un livello più dettagliato di "Patti di prestazione di servizio" (SDA). Da questi, a loro volta, deriva la definizione di "Piani di attività dipartimentale" (*Department business plans*). In base a questi piani vengono predisposti "Piani di singoli settori all'interno di Dipartimento o per gruppi di attività" (*Directorate or Business Group Internal Plans*) nei quali si definiscono le misure e gli standard di prestazione. Da tali piani derivano ulteriormente dei

⁷⁰ *Outcome Focused Management in UK* (Allegato n. 21, dello studio Luci e Ombre dell'esperienza Britannica, etc.)

“Piani di prestazione e di responsabilizzazione di singoli staff” (*Individual staff performance and accountability plans*).

La ‘cascata’ – come detto e come ovvio - si sviluppa fra questi livelli in due sensi. Dall’alto verso il basso, per poi risalire dal basso verso l’alto con elementi più precisi e più valutati e certi.

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

Secondo il modello, la struttura di un *Patto di servizio pubblico* (PSA) costituisce per ciascun dipartimento una singola ‘finalità’ (*aim*), e un certo numero di ‘obiettivi’ (*objectives*), che esprimono le aspirazioni del dipartimento. Per ciascun obiettivo il Patto fissa misure di ‘performance’ e ‘traguardi’ (*performance measures and targets*) che traducono le aspirazioni in una specifica metrica, a fronte della quale può misurarsi la prestazione e i suoi progressi. Ciascun accordo (PSA) contiene un traguardo di valore-contro-moneta (*value for money*) che fornisce una misura che mette in relazione i fattori di costo (*inputs*) con i risultati (*outcome*). Il Patto conclude con una dichiarazione di responsabilità contabile (*statement of accountability*) che espone minuziosamente (*detailing*) il Ministro responsabile delle prestazioni del Patto, inclusi i dettagli di tutti i traguardi condivisi nella responsabilizzazione contabile.

La struttura di base del Patto (PSA) è quindi una normale ‘struttura di programma’ ad albero, presente in tutti gli esempi di programmazione strategica, a qualsiasi livello o tipologia di unità di programmazione si tratti⁷¹.

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

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

Il punto è:

⁷¹ Come esempio, il documento menziona la finalità, l’obiettivo e i traguardi del Dipartimento per l’Educazione e l’Occupazione (oggi scorporato in due). La *finalità* è: fornire ad ognuno la possibilità, attraverso l’educazione, l’addestramento e il lavoro, di realizzare le sue piene potenzialità costruendo così una società inclusiva e giusta e una economia competitiva. L’*obiettivo* è: assicurare che tutti i giovani raggiungano 16 anni con una capacità, delle personali attitudini e qualità che daranno loro una base per un apprendimento, lavoro e cittadinanza per tutta la vita in un mondo che cambia rapidamente. Il *traguardo* è: aumentare la percentuale degli allievi che ottengono 5 o più GCSE (“Certificato generale di Educazione secondaria”) ai gradi da A a G (o equivalente), compresi Inglese e Matematica (per il 2004 il traguardo era che il 92% dei giovani raggiungesse questo standard).

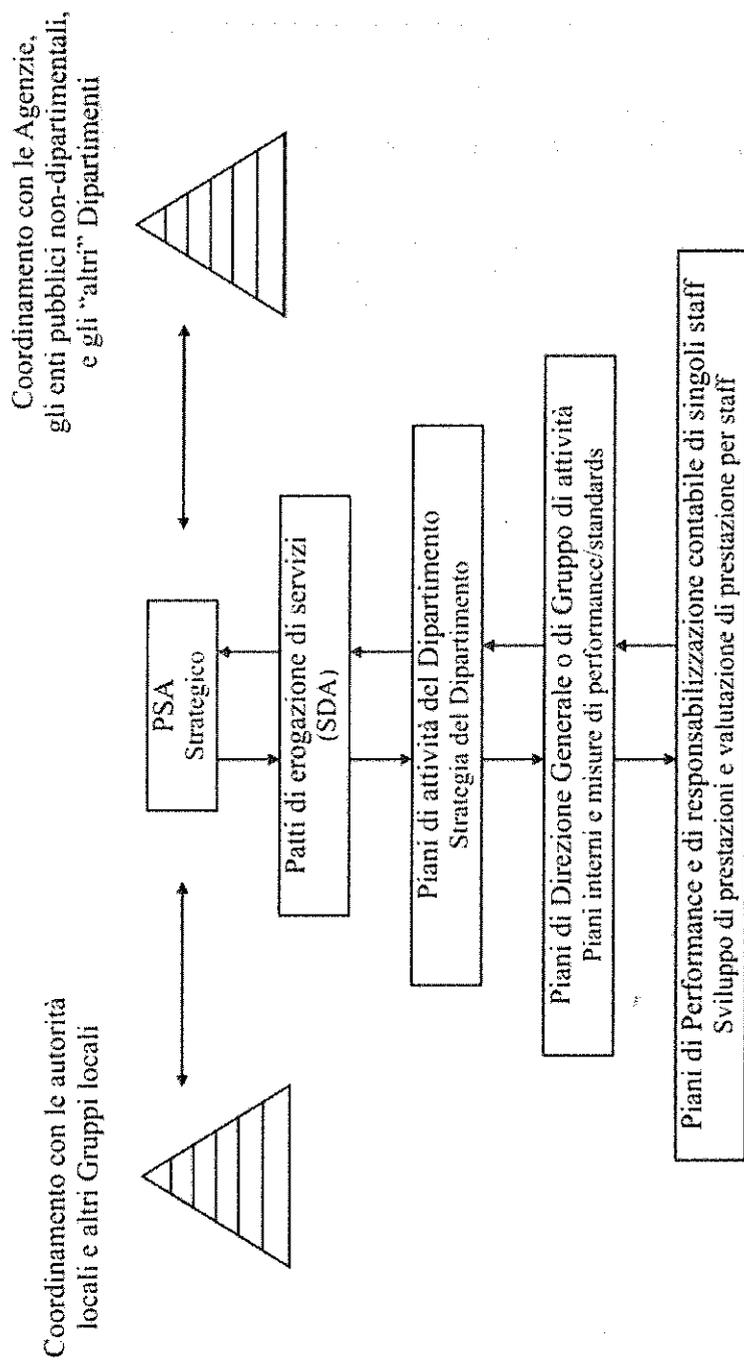
- in che grado si è raggiunta l'attuazione o il funzionamento effettivo di questo schema?
- quali modalità hanno permesso questa attuazione (per esempio una legge oppure una pratica spontanea, che sono i due estremi di un approccio normativo della materia)?

Purtroppo dalla documentazione a disposizione non si hanno dei ragguagli sufficienti sul funzionamento, in Gran Bretagna, dei PSA così concepiti e applicati.

Nella *Prospetto 2.2* è riprodotto come esempio il PSA di una area di politica interdipartimentale: quella della lotta contro le droghe illegali.

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

Figura 2.4 – Cascata dei PSA in pianificazione di maggiore dettaglio



Prospetto 2.2 – PSA della area politica interdipartimentale: Lotta contro le droghe illegali

Finalità

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

Obiettivi e traguardi di prestazione

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

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

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

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

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

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

Obiettivo IV: Soffocare la disponibilità di droghe nelle nostre strade

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

Chi è il Responsabile per la erogazione di questi traguardi?

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

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

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

2.4.10. I documenti integrativi dei PSA

Allora come corredo dei PSA sono stati pensati dei documenti accompagnatori.

Per ciascun PSA così è stata prevista una 'Nota Tecnica' (*Technical Note TN*) pubblicata nel sito del Ministero. Tale nota dovrebbe definire i dettagli di come ogni traguardo è misurato, in particolare

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

Sono state poi pensate delle "Note di Efficienza Tecnica" (*Efficiency Technical Notes-ETNs*) che definiscono come sono misurati i progressi (*gains*) di efficienza. Esse mettono in grado i dipartimenti di monitorare i progressi verso traguardi di efficienza (*Efficiency targets*) concordati come parte della Spending Review di un determinato anno.

Sono state anche introdotte anche delle "Strategie di Investimento Dipartimentale" (*Departmental Investment Strategies-DIS*) che definiscono i piani dei dipartimenti per fornire la scala e la qualità degli stock di capitale necessari a puntellare gli obiettivi del PSA. La DIS fornisce anche informazioni circa lo stock di capitale esistente del dipartimento, e i futuri piani relativi a tale stock, ed anche i piani per nuovi investimenti. La DIS definisce anche i sistemi che il dipartimento ha messo in opera per assicurare di erogare effettivamente i suoi programmi di capitale.

Infine per sostenere con maggiori dettagli i risultati messi a fuoco con i PSA, sono stati pubblicati per ciascun Dipartimento governativo, anche dei '*Patti di erogazione dei servizi*' (*Service Delivery Agreements. SDA*).

Gli SDA sono pubblicati completi nel website di ogni dipartimento e un sommario è stato pubblicato in un Libro Bianco⁷². La prima sezione di uno SDA

⁷² Ricaviamo queste notizie del documento: *Spending Review 2000: a Guide* (Novembre 2000)

(‘risultati chiave di erogazione’, *delivering key results*) espone come il dipartimento erogherà i risultati fissati nel PSA. Ciò comprende i traguardi di prodotto o processo necessari per erogare il traguardo di risultato (*outcome*) fissato nel PSA. In alcuni casi lo SDA include anche dettagli su fattori esterni al controllo del dipartimento che influenzeranno la erogazione del risultato specificato nel PSA.

Nel *Prospetto 2.3* è riprodotto un esempio di traguardo PSA e il suo collegamento con la nota SDA sull’erogazione, riguardante il sistema di giustizia penale.

Prospetto 2.3 - Traguardo di PSA e collegamento con una Nota SDA sulla erogazione: Sistema di giustizia penale

Traguardo PSA:	SDA:
<p>Migliorare di 5 punti percentuali la soddisfazione delle vittime e dei testimoni relativamente al trattamento del ‘Sistema di Giustizia Penale’ al 2002, e dopo almeno conservare quel livello di prestazione</p>	<p>Erogare per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - migliorare i servizi di sostegno per le vittime e i testimoni, comprese le minorità etniche, nelle corti magistrali con il 40% di copertura al marzo 2001 - migliorare la maggioranza delle azioni per il Programma giustizia, fornendo misure di sostegno per i testimoni vulnerabili e intimiditi, alla primavera del 2002 - revisionare la Carta delle Vittime e completare l’esercizio di consultazione sul ruolo della vittima nei processi penali – al Luglio 2001

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

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

2.4.11. Il caso dei Governi locali

Nella sua evoluzione il sistema dei PSA ha manifestato caratteri di rigidità a scala nazionale che non erano compatibili con le differenti situazioni e circostanze locali⁷³. Il sistema delle *Spending revision* è stato allora integrato con delle SR locali, e quindi dei PSA di tipo locale, in cui i punti di vista e le priorità venissero adattate alle condizioni e alle preferenze locali.

In base al sistema, l'obiettivo sarebbe quello di catturare meglio tutte le dimensioni chiave delle prestazioni di servizio per ogni data attività. Il programma di *'revisioni dei servizi locali'* è soggetto a revisioni esterne e ispezioni indipendenti da parte di un *"Best Value Inspectorate"* e di una *"Audit Commission"*⁷⁴.

Questa *Audit Commission* è un importante organismo indipendente in seno al quale le Autorità locali sviluppano i migliori rapporti tecnici con il *Dipartimento per le comunità e i governi locali* del Governo centrale. La *Audit Commission* produce recentemente dei Rapporti molto importanti ed utili sugli *'Indicatori nazionali'*, che servono a fare costanti confronti di performance fra enti locali, ma anche a fissare delle articolazioni consapevoli dei diversi fattori che indicano ad una diversificazione di performance.

Ciò dovrebbe mettere in luce gli esempi delle migliori pratiche da un lato, e dall'altro attivare interventi del governo centrale nell'evento di seri fallimenti dei servizi locali.

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

2.4.12. Il caso delle Agenzie governative

Le Agenzie del Governo (e non i Dipartimenti) sono il principale effettivo strumento di erogazione dei servizi pubblici in Gran Bretagna. Esse sono oggi 136 e occupano il 75 % dei funzionari civili pubblici. L'acquisizione degli obiettivi e dei traguardi fissati dai PSA richiede pertanto che le priorità delle Agenzie siano allineati con quelle dei Dipartimenti, e che i traguardi di prestazione delle Agenzie siano coerenti con i traguardi di erogazione dei PSA.

Storicamente le Agenzie hanno concentrato la misura delle prestazioni su misure di processo e di prodotto. Ma il fatto che – come abbiamo rilevato all'inizio – a livello di Dipartimento si sia avuto uno slittamento verso misure di

⁷³ I conti dei governi locali ammontano circa ad un quarto della spesa pubblica totale britannica.

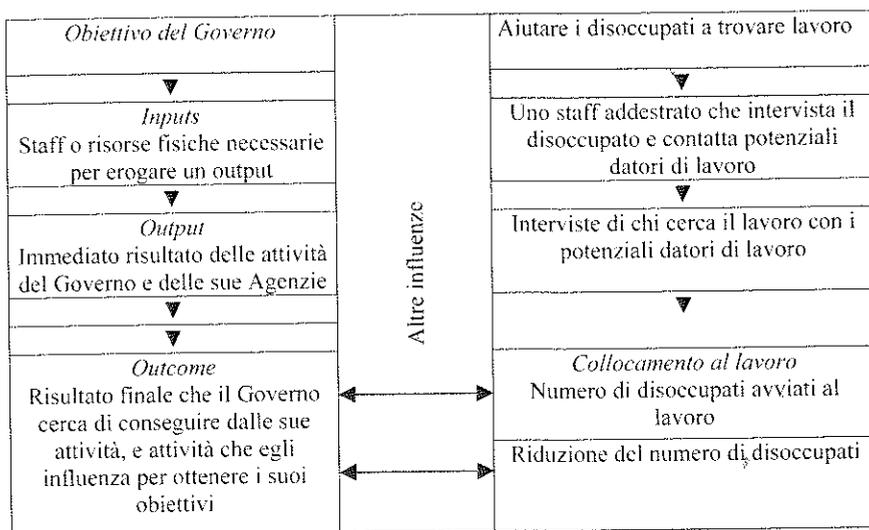
⁷⁴ Ulteriori informazioni sul sistema di controllo della spesa locale si trovano nello studio citato: *Luci e ombre dell'esperienza britannica, etc.*

risultato (*outcome*) piuttosto che di processo o di output sta cominciando a far riflettere nelle rendicontazioni delle performance delle Agenzie.

Uno dei problemi cruciali – ho ripetuto spesso – è quello di definire la singola distinta prestazione di un Agenzia nei confronti di un obiettivo di politica più vasto, in modo che possa essere articolato un chiaro rapporto fra azioni e risultati delle Agenzie stesse. Un certo numero di Agenzie sono riuscite a definire output misurabili che colmono lo scarto fra l'immediato risultato delle loro attività e i risultati che il Governo intende ottenere.

Da uno studio del NAO (2000) traiamo uno schema dal quale si può desumere come si intenda in Gran Bretagna realizzare questo passaggio degli obiettivi di Governo dall'output all'outcome. Nella *Figura 2.5* è riprodotto come esempio il caso dell'attività-chiave del Servizio Occupazione (*Employment Service*), che è quella di aiutare i disoccupati a trovare lavoro. La misura chiave della prestazione dell'Agenzia è il numero di disoccupati collocati ad un lavoro.

Figura 2.5 – Relazioni fra inputs, outputs e outcome



Documentazione specifica per il paragrafo 2.4 (Esperienza britannica)

Prime Minister Cabinet Office

Minister for the Cabinet Office, (1999), *Next Steps Report 1998*, (March 1999)

Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Adding It Up* (A PIU Report (January 2000)

Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Wiring It Up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*, A PIU Report, (January 2000)

Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper* (By Geoff Mulgan and Andrea Lee), (January 2001)

Cabinet Office, Performance and Innovation Unit (PIU), *Strengthening leadership in the public sector. A research study*, (n.d).

Cabinet Office Strategy Unit, *About the Strategy Unit: Current Work Areas; Past Work Areas; Strategic Capability; Seminars* (n.d.)

Cabinet Office Strategy Unit, *Innovation in the Public Sector*, (pp. 40), (A work in progress by Geoff Mulgan and David Albury), (October 2003)

Cabinet Office-Strategy Unit. *The UK Government's Approach to Public Service Reform. A discussion paper* (June 2006).

Cabinet Office-Strategy Unit, *Strategic Priorities for the UK: The Policy Review*, (November 2006)

Cabinet Office-Strategy Unit, *Policy Review: Summary of Background Paper*, (January 2007)

Cabinet Office-Strategy Unit, *HM Government: Policy Review, Presentation by the Prime Minister to the Liaison Committee*, (February 2007).

Cabinet Office-Strategy Unit. *Policy Review: Summary of the Policy Review Working Groups, Seminars for Ministers below Cabinet level*, (February 2007)

Cabinet Office-Strategy Unit. *Policy Review*.

- a) *Building on progress*
- b) *Public Services* (March 2007).
- c) *Security, crime and justice* (March 2007)
- d) *Britain in the World* (April 2007)
- e) *The role of the state* (May 2007
- f) *Energy and environment* (June 2007)
- g) *Families* (May 2007)

The Prime Minister's Office of Public Services Reform (OPSR), Vol. No.1 *Information from Website*

The Prime Minister's Office of Public Services Reform (OPSR), Vol. No.2 *Various selected documents*

Cabinet Office Strategy Unit *Strategic Audit Progress and challenges for the UK*
February 2005.

The Strategy Unit *Main Role. Current and Past Works Areas* [2007]

HM Government: *Policy Review* (website pages index).

Cabinet Office. Prime Minister's Strategy Unit. *Connecting the UK: the Digital Strategy* March 2005.

Cabinet Office. *Civil Service Careers*. (Selected Webpages on relations between Planning and Civil Service), May 2005.

La Tesoreria di Sua Maestà: le 'spending reviews'

HM Treasury, General Expenditure Policy, *Outcome Focused Management in the UK*,
(p. 16 pp), (s.d.)

HM Treasury, *Public Expenditure Planning and Control in the UK: A Brief Introduction* (p. 6), (s.d.)

HM Treasury, *Planning Sustainable Public Spending: Lessons from Previous Policy Experience* (p. 18), (s.d.)

HM Treasury, *Spending Reviews(SR) Web Site Index: Comprehensive Spending Review CSR 1998; SR2000; SR2002; SR2004; and CSR2007*, (p. 29).

HM Treasury, *Measurement of SR04 efficiencies: Guidance on efficiency methodologies*
(p. 16), (s.d.)

HM Treasury, *Public Spending and Reporting. Introduction* (p.11), (s.d.)

HM Treasury, *Public Spending Performance. The Public Service Agreements (PSA) for the period 2004-2008*, p. 74.

HM Treasury, *Releasing the resources to meet the challenges ahead. Value for money in the 2007 CSR*, p. 67, July 2006

HM Treasury, *2004 Spending Review, New public Spending Plans 2005-2008*, p. 191,
(July 2004)

HM Treasury, *(Meeting the aspirations of the British people). 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*. p. 282, October 2007.

HM Government, *Transformational Government. Enabled by Technology/Annual Report 2006*, p. 48, January 2007.

HM Government, *Service Transformation Agreement* p.55, October 2007.

HM Treasury, *Public Services Productivity Panel, Published Reports Index (1999-2004)*, (s.d.)

HM Government, *Thirty PSA Delivery Agreements (Perspective 2008-2011)* October 2007

National Audit Office (NAO)

- NAO (National Audit Office), *Fourth Validation Compendium Report: Vol. 1 and Vol.2*. December 2008, (p. 44 e p.1 24)
- NAO (National Audit Office), *Second Validation Compendium Report*, March 2006 (p. 34)
- NAO (National Audit Office), *The Efficiency Programme: A Second Review of Progress* (volumes 1 and 2), February 2007. (p. 53 e p. 42).
- NAO, (National Audit Office), *Progress in improving government efficiency: lesson from case studies of efficiency initiatives*, February 2006, (p. 429).
- NAO, (National Audit Office), *Improving the disposal of public sector Information, Communication and Technological Equipment*, Report by the Comptroller and Auditor General (31 July 2007)
- NAO, (National Audit Office), *NAO Web-based Assessment toolkit for the Use of Consultants*, (aggiornato in continuazione)
- NAO, (National Audit Office), *Selected Indexes and Webpages from the NAO website:*
a) About NAO and its Role; b) Publications List (from 2007), February 2008 (pp. 33)

The Audit Commission

- The Audit Commission, *Audit Commission Best Value Performance Indicators Guidance 2007/08*, February 2008 (pp.280)
- Communities and Local Government, HM Government
- National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Handbook of Definitions* (March 2008).(pp.90).