

Cosa è stato il New Public Management?

>>>> Giuseppe Beato

Difficile affermare che le vicende legate a un acronimo – per moltissimi NPM non è nulla di più – di gestione delle burocrazie pubbliche possa aver svolto un ruolo penetrante nelle dinamiche della politica e delle istituzioni. Eppure, se ci si dà pena di osservare le vicende delle pubbliche amministrazioni di altri paesi occidentali, appare chiaro come lì il New Public Management è stato, nell’arco di un trentennio – dall’inizio degli anni ’80 fino a tutto il primo decennio di questo secolo – il motore di incisivi miglioramenti nella gestione dello Stato e dei diritti dei cittadini e delle imprese.

Qui da noi la maggioranza degli studiosi che hanno approfondito il “movimento” legato al NPM ne ha dato una lettura come di stimolanti suggestioni teoriche, alla fine relegate a una stagione passata di dottrine amministrative pubbliche¹.

Lo scopo di quest’articolo è quello di insinuare qualche ragionevole dubbio e di dimostrare come quasi tutti i Paesi, sia anglosassoni che continentali europei, abbiano tratto signifi-

cativi e permanenti vantaggi dall’aver ispirato la loro legislazione e operatività istituzionale alle molteplici e variegate dottrine d’impresa privata, che per facilità di comprensione usiamo evocare col nome di “New Public Management”. Con una sola sicura eccezione: l’Italia. Tuttavia, a proposito della burocrazia del nostro Paese, si prova qui ad utilizzare una metodologia di analisi in qualche modo capovolta: prima guardare le esperienze e gli andamenti di burocrazie mediamente più antiche e consolidate e, solo in seconda battuta, confrontare il buono che si trova altrove con i problemi che esistono qui. La sintesi che segue è concepita in tale ottica.

Un sintetico riepilogo delle origini del NPM

A proposito delle origini del New Public Management, è necessario rifarsi alla fine degli anni ’70, quando apparve necessario e improcrastinabile per molti paesi dell’area OCSE intervenire sulla configurazione e operatività delle proprie amministrazioni pubbliche. La crisi dei prezzi petroliferi e la straordinaria crescita degli interventi pubblici nella previdenza, nella sanità e nell’istruzione, avvenuta nei due decenni precedenti, avevano messo in serio affanno i conti pubblici, sia sul versante della percentuale della spesa pubblica sul PIL, sia su quello del deficit statale e del conseguente incremento del debito pubblico. Le statistiche storiche sono chiare nel rilevare

¹ Si vedano fra gli altri Natalini e Di Mascio con “*Oltre il New Public Management*” dell’anno 2018 all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/quattro-casi-di-studio-esaminati-nel-testo-oltre-il-new-public-management/#more-9597>, degli stessi “*Le teorie del cambiamento amministrativo*” dell’anno 2024 su rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione all’indirizzo web https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2024/04/RTSA_1_2024_Di_Mascio.pdf. Di timbro diverso l’articolo di Gianfranco Rebora “*Public Management: una prospettiva di scienza dell’organizzazione*” dell’anno 2018 all’indirizzo web http://rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2018/01/RIPM_01_2018_GianfrancoRebora.pdf.

come dal 1960 al 1980 l'incremento della spesa delle amministrazioni centrali sul PIL ascese a percentuali nell'ordine del 15% circa. La spinta generale verso politiche inclusive e orientate al benessere collettivo costava molto e aveva gene-

Tabella I.1 – Crescita della spesa delle amministrazioni centrali, 1870-1996 (% del PIL).

	Fine XIX secolo intorno al 1870 ²	Prima I Guerra Mondiale		Prima della II Guerra Mondiale	Dopo la II Guerra Mondiale			
		1913	1920		1937	1960	1980	1990	1996
<i>Amministrazioni pubbliche per tutti gli anni</i>								
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9
Austria	10,5	17,0	14,7 ³	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6
Canada	...	...	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Francia ⁴	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Germania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1
Italia	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7
Irlanda ⁵	...	...	18,8	25,5	28,0	28,9	41,2	42,0
Giappone	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9
Nuova Zelanda ⁶	...	...	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Norvegia ⁷	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Svezia ⁸	5,7 ⁹	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2
Svizzera	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Gran Bretagna	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0
Stati Uniti	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
Media	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0

L'ESPANSIONE DELLO STATO

rato burocrazie molto “pesanti” e poco attente alla variabile del costo dei servizi erogati.

Fu proprio a causa di queste problematiche finanziarie che s'impose un po' dovunque l'idea che la burocrazia pubblica andasse ridimensionata sia nella consistenza organizzativa (enormemente lievitata) che nelle macro funzioni, fino allora gestite direttamente. Entrò in crisi, anche al confronto con le innovazioni prodottesi nelle aziende private, la forma tradizionale di gestione improntata su relazioni gerarchiche e piramidali: una managerialità più inclusiva e un'articolazione più autonoma delle varie unità di lavoro si mostrava altrove più confacente al coinvolgimento del personale, al benessere organizzativo e, in conseguenza, a una maggiore produttività².

Le caratteristiche di fondo del NPM

Il New Public Management non fu mai una teoria organica unica e omogenea applicabile alle burocrazie pubbliche, ma un movimento riformatore esteso alla maggioranza dei paesi OCSE; il suo nome fu generalmente adottato anni dopo l'avvio delle riforme³. I criteri di indirizzo adottati sull'onda delle emergenze sopra ricordate traevano linfa da discipline in gran voga nel mondo privato – fra i tanti, Public Choice Theory,

Change Management, Zero Base Budgeting, Best Value, Management by Objectives (MbO), Balance Scorecard, Reengineering, Lean Management, Accountability, Better Regulation, Total Quality Management – o anche da esperienze precedenti nell'amministrazione federale degli Stati Uniti fino allora mai efficacemente attuate⁴.

Pur in mancanza di una “teoria generale”, il NPM ebbe un filo conduttore comune, che fu sintetizzato in un testo prezioso di fine anni '90, a cura di Christopher Pollit e Geert Bouckaert – fra i massimi esperti della materia – i quali condussero anche un'analisi specifica sulle riforme realizzate in dieci Paesi OCSE sull'onda di quel movimento d'innovazione⁵. Gli elementi cardine degli orientamenti e delle conseguenti riforme realizzate furono:

- la privatizzazione di grandi plessi di attività pubblica;
- l'organizzazione degli uffici orientata a sostituire le catene gerarchiche lunghe, secondo quattro principi: specializzazione, sul modello delle agenzie governative inglesi, costruzione di un sistema di soggetti organizzati



⁴ Si veda il Planning, Programming e Budgeting System (PPBS) degli anni '60 all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/planning-programminig-and-budgeting-system-ppbs/>

⁵ C. Pollit – G. Bouckaert: *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (anno 2000), del quale si può trovare l'ormai introvabile testo integrale tradotto in italiano a cura di Elio Borgonovi ed Edoardo Ongaro - 2002, Università Bocconi editore – all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/il-new-public-management-nei-paesi-ocse-un-prezioso-catalogo-di-riforme-attuate/>

² Il precursore della dottrina delle relazioni umane fu Elton Mayo, con i suoi studi alla Western Electric di Chicago negli anni '20.

³ Troviamo la locuzione “ufficializzata” per la prima volta nello scritto di Christopher Hood del 1991 “*A Public Management for All Seasons?*”; vedi il testo integrale dell'articolo all'indirizzo web <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>

autonomi che operano su una e solamente una attività definita, decongestionando i grandi apparati dipartimentali (ministeriali). Coordinamento fra soggetti: consiste nel contrattare fra coordinatore e coordinato un risultato o una serie di regole da attuare, in una logica contrattuale. Decentralizzazione delle attività e funzioni: dal centro al territorio. Dimensione ridotta degli uffici: tendenza verso entità organizzative di dimensioni “governabili”; pertanto, a seconda delle esigenze, meccanismi di specializzazione e dimensioni ridotte oppure, al contrario, fusioni lì dove una certa funzione può e debba essere utilmente svolta da un solo soggetto. Organizzazioni piatte;

- la rimodulazione dei bilanci di previsione con apposizione di risorse finanziarie legate alle prestazioni (performance) previste, in sostituzione dei criteri “incrementali” di determinazione degli importi da spendere.

- il ripensamento e la riforma del sistema dei controlli, passando da un concetto di vigilanza sui procedimenti e sulla legittimità formale degli atti a forme di *audit* esterno sulle prestazioni, sui risultati di *outcome* e su indicatori che misurano le *performance*;

- riforme delle amministrazioni affidate a un management fortemente orientato ai risultati; politiche del personale tendenti a responsabilizzazione dei singoli (accountability) e al collegamento fra remunerazioni e valore delle prestazioni effettuate (value for money); gestione attenta del *turn over*; formazione e aggiornamento, coinvolgimento nelle problematiche di gestione e benessere organizzativo.

Chi non ha mai udito questi principi di gestione amministrativa in questi lunghi decenni? Di seguito, tuttavia, si dà velocemente conto dei paesi che hanno superato la fase della semplice conoscenza e hanno concretizzato con leggi poi effettivamente attuate i principi sopra sintetizzati.

L'attuazione del New Public Management in dieci Paesi OCSE

Il testo di Pollit e Boukaert⁶ effettuò un'analisi comparata fra le riforme messe in campo dalla fine degli anni '70 alla fine degli anni '90 da dieci Paesi OCSE, scelti non solo fra quelli di tradizione anglosassone, ma anche fra quelli europei continentali, quali Francia, Germania, Olanda, Svezia, Finlandia⁷.

⁶ Vedi nota precedente

Gli altri Paesi esaminati furono U.S.A., Regno Unito, Canada, Nuova Zelanda e Australia.



a) Le privatizzazioni

Si dà generalmente delle privatizzazioni una lettura politica ricordando soprattutto le decisioni del governo di Margaret Thatcher nel Regno Unito: la compagnia aerea di bandiera, il colosso energetico *British Gas*, la principale azienda di telecomunicazioni, la più importante industria produttrice di acciaio, le ferrovie (a cura del governo Major) furono completamente trasformate quanto a natura giuridica e gestione. Circa 800.000 dipendenti transitarono dal settore pubblico a quello privato.

Si nota meno il fatto che riforme simili furono adottate negli anni '80 da diversi altri governi in Australia, Francia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda. In Australia i governi laburisti degli anni '80 procedettero alla vendita delle linee aeree e di banche pubbliche. Egualmente i governi laburisti della Nuova Zelanda s'impegnarono in riforme di plessi pubblici orientate al mercato. Né si può attribuire ai soli paesi anglosassoni la politica delle privatizzazioni: in pieno continente europeo i Paesi Bassi procedettero alla trasformazione in aziende private della Postbank, delle poste e telecomunicazioni, della Zecca reale e dell'Autorità sui porti per la pesca. In Francia, pur nell'alternanza fra governi di opposte tendenze politiche, prevalse alla fine la privatizzazione di sessantacinque aziende già pubbliche con conseguente mutazione giuridica del rapporto di lavoro di 300.000 lavoratori industriali e 100.000 dipendenti delle banche. Perfino nella “mitica” Svezia erogatrice di molteplici servizi pubblici, il partito socialdemocratico, nell'anno 1982 ritenne di dover por mano a una riduzione del 10% della

⁷ Si veda l'Appendice del testo sopra richiamato con l'analisi specifica delle riforme realizzate nei dieci paesi prescelti.

dimensione del settore pubblico, seguito in questa linea dal successivo governo conservatore (1991). Tornati al governo nell'anno 1994, i socialdemocratici confermarono il progetto di privatizzazione di settori pubblici, pur se in modo selettivo e pragmatico⁸.

In conclusione, come si ripeterà anche in Italia ma solo a partire dagli anni '90, i processi di privatizzazione furono diffusi fra tutti i paesi OCSE, al di là delle differenze politiche e degli assetti istituzionali delle diverse burocrazie.

b) I nuovi modi d'organizzazione

Sul piano strettamente organizzativo – non istituzionale, si badi bene – l'organizzazione degli uffici pubblici si avviò, come già prima nelle imprese, all'abbandono dei principi in voga nel passato: l'organizzazione taylorista e l'ispirazione weberiana, tutte incentrate sull'idea di grandi plessi di attività produttiva con un vertice da cui si irradiano ordini e disposizioni verso il basso attraverso rapporti di comando/obbedienza e una meticolosa suddivisione dei compiti individuali, fu completamente rivoluzionata. Innanzitutto, la dimensione dei plessi organizzati andava individuata secondo la specializzazione delle funzioni assegnate: non più mega-organizzazioni multifunzione, ma utilizzo di enti specializzati di amministrazione e gestione. Tralasciando l'organizzazione federale statunitense già articolata in agenzie governative, sono conosciute ai più le "Next Steps Agencies", lanciate dal governo Thatcher nell'anno 1982, proseguite con i governi labouristi e divenute forma stabile di organizzazione: furono costituite 126 Executive Agencies, alle quali furono affidati compiti prima gestiti dai Dipartimenti ministeriali, i quali ultimi furono decrementati del 75% circa del personale⁹. Anche in questo ambito l'esperienza del Regno Unito e degli U.S.A. non rimase isolata: La Nuova Zelanda creò nel decennio '80 più di 140 agenzie specializzate, la Francia istituì 200 *centres de responsabilité*, i Paesi Bassi più di 20 agenzie.

Il decongestionamento dei grandi plessi organizzati si sposa ovunque con la decentralizzazione sul territorio dei servizi pubblici; anche in questo ambito risulta evidente la consonanza delle riforme negli ultimi 40 anni, pure fra realtà costituzionali diverse. Oltre agli ordinamenti federali o fortemente decentrati quali Stati Uniti, Canada, Germania e Svezia, il decentramento di servizi pubblici esisteva già da decenni nel

Regno Unito con riferimento al National Health Service, che si occupa oggi anche dei servizi sanitari a domicilio. Fu fortemente incentivata anche l'autonomia delle contee e dei distretti. In Francia, a partire dalla presidenza Mitterand, si diede spazio normativo all'ampliamento dei poteri decisionali – e più in generale dell'autonomia – degli enti territoriali, con seguito coerente che prosegue ancora oggi; fondamentali anche i "contrats de plan" che vedono coinvolte le comunità municipali nella predisposizione della pianificazione istituzionale dello Stato francese¹⁰.

Per "coordinamento" fra soggetti all'interno o all'esterno di un'amministrazione pubblica entrano in campo concetti strettamente legati alla misurazione delle prestazioni (*performance*), alle nuove forme di controllo sulle attività e alla riforma dei bilanci. Il coordinamento sostituisce la relazione gerarchica dentro i grandi plessi organizzati e si riferisce a forme di "contratto" fra coordinatore e coordinato (ad esempio, direttore con collaboratore oppure Dipartimento ministeriale con Agenzia esecutiva collegata) in base al quale si negoziano a priori gli obiettivi di prestazione richiesti in un certo periodo e si valutano alla fine i risultati raggiunti. Altro non sono i contratti di servizio fra dipartimenti governativi inglesi e le Next Steps Agencies o quelli fra autorità di governo ed enti del Servizio sanitario nazionale britannico; organo indispensabile per offrire i necessari elementi di giudizio è il National Audit Office, a supporto del Parlamento di Westminster. Tale forma di coordinamento fra amministrazioni pubbliche, governi e assemblee rappresentative è poi divenuto lo schema complessivo di funzionamento delle burocrazie statunitensi, inglesi e francesi, come si specifica nel prosieguo. La dimensione ridotta degli uffici, infine, è il portato finale delle misure sopra ricordate e consente stili di management completamente innovati, basati su una dimensione di collaborazione, coinvolgimento e relazioni personali con i collaboratori. Su questi principi di "gestione snella" ("Lean Management") sono incentrati da decenni i corsi di formazione manageriale e ne risulta ormai intuitivo il significato. Non è male, tuttavia, ricordare qui da dove essi sono nati.

c) La riforma dei bilanci legata alla pianificazione strategica La riforma dei sistemi di bilancio costituisce l'approdo più si-

⁸ Pollit - Boukaert, cit, p. 378. Tutte le informazioni sulle riforme nei paesi OCSE sono tratte dall'appendice A del testo più volte richiamato.

⁹ Si veda lo studio sulle Next Steps Agencies" di Michela Arnaboldi all'indirizzo web https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/3_Ar/3_Arnaboldi-cap-3.1-Next-Steps.pdf

¹⁰ Vedi di Marco Bevilacqua "Quarant'anni dalle riforme sulla *décentralisation in Francia*", 2022, all'indirizzo web https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_4_2022/Bevilacqua.pdf e di Giuseppe Beato "I *contrats de plan* e il *débat public in Francia*", 2019, al sito web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/04/BEATO-Nuova-Etica-Pubblica-n.-12-FEBBR.-2019.pdf>

gnificativo emerso dal movimento del New Public Management. Una lunga gestazione di stimoli teorici sviluppatasi nei decenni si manifestò chiaramente al sorgere del nuovo millennio, si consolidò successivamente e costituisce oggi la cifra del cambiamento complessivo delle amministrazioni federali statunitensi, inglesi, francesi e non solo. Anche qui, tutto iniziò da un colosso dell'impresa privata: Peter Pyrr, responsabile della contabilità della *Texas Instruments* elaborò nell'anno 1960 un metodo di predisposizione dei bilanci destinato a fare molta strada. Si partiva dalla fissazione di una "base zero" di ogni voce di spesa per poi calcolare i costi prevedibili in relazione agli obiettivi produttivi previsti: quel metodo, entrato dieci anni dopo nei circuiti accademici dell'università di Harvard, fu poi adottato nel 1973 dal Governatore della Georgia Jimmy Carter, che lo rilanciò nel 1977 da Presidente degli Stati Uniti.

La teoria/pratica dello "Zero Base Budgeting" non tardò a farsi strada in altri Stati anglosassoni per il semplice motivo che la comoda "modalità incrementale" con la quale si erano impostati tradizionalmente i capitoli di spesa non si confaceva più alle nuove *policies* improntate ad un attento e oculato risparmio. Il cambiamento d'impostazione s'indirizzò ovunque verso previsioni che collegassero strettamente risultati aziendali previsti e spesa necessaria per conseguirli. Per altro verso, le teorie di Management by Objectives¹¹ ispirarono l'idea centrale per collegare le due variabili: la determinazione di indicatori misurabili di prestazione e la previsione di obiettivi di prestazione capaci di dare la misura dei progressi previsti e poi conseguiti (o no) in rapporto ai costi che si prevedeva di sostenere per raggiungere gli obiettivi stessi. Non solo il concetto centrale dello Zero Base Budgeting sfidava in modo vincente e convincente la prassi della "spesa storica", ma la predisposizione dei bilanci diventava il momento centrale di orientamento della gestione complessiva di un'azienda.

A inizio anni '90 si verificò un'ulteriore convergenza fra scuole teoriche: le determinazioni di bilancio furono inserite nella teoria e nella realtà istituzionale statunitense nel contesto della pianificazione strategica: il Planning, Programming and Budgeting System - PPBS¹², che l'amministrazione Johnson

aveva – in verità senza successo – tentato di applicare agli uffici federali U.S.A. negli anni '60 si evolve nella legge federale *Government Performance and Result Act – GPRA* – predisposta dalla maggioranza conservatrice del Congresso U.S.A. ma in seguito promulgata e sostenuta nel 1993 dal presidente Bill Clinton e dal vice-presidente Al Gore¹³. Furono necessari più dei cinque anni previsti da quella legge perché i suoi principi fortemente innovatori fossero assimilati dagli uffici amministrativi federali. Dieci anni dopo, sotto l'amministrazione di George W. Bush il percorso di assimilazione divenne realtà: ciascun dicastero o agenzia fissa da allora la sua missione e i suoi obiettivi strategici per il triennio successivo con un "Agency Strategic Plan". Segue la predisposizione di un Agency Performance Plan annuale, che è parte integrante della proposta di budget richiesto sul bilancio di previsione federale. In questo modo le poste di bilancio vengono fissate e sono effetto condizionato degli obiettivi di *performance* dichiarati attraverso misuratori sintetici; l'Office of Management and Budget, ufficio del Presidente titolare della proposta generale di bilancio preventivo al Congresso, collega fra loro indicatori di prestazioni e richieste di finanziamento, verificandone la congruità soprattutto in relazione ai risultati conseguiti da ciascuna amministrazione l'anno precedente – "Agency Performance Update" – e consegna il disegno di legge al Congresso. Quest'ultimo verifica la regolarità e la credibilità del tutto con il supporto del suo "cane da guardia", l'autorità indipendente Government Accountability Office-GAO.

La vita delle amministrazioni federali U.S.A. (in seguito anche statali) ne risultò trasformata, perché si imponeva su tutte una forte pressione esterna al loro buon funzionamento, all'efficienza e all'economicità, per ciò stesso un prezioso antidoto a quell'autoreferenzialità che minaccia sempre le burocrazie pubbliche.

Il testo di Pollit e Boukaert, qui più volte ripreso, descrive diffusamente le vicende istituzionali attraverso le quali gli Stati anglosassoni procedettero sulla strada del collegamento fra previsioni di spesa e determinazione misurata degli obiettivi, non sottacendo le molte difficoltà incontrate dovunque nell'introduzione nella cultura amministrativa pubblica di tali no-

¹¹ Approccio teorizzato dal prof. Peter Brucker (1909-2005), viennese naturalizzato statunitense, nel testo del 1954 "*The Practice of Management*", dove sono enunciati i criteri per la definizione degli obiettivi aziendali (S.M.A.R.T. = *Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-Based*). Li ritroviamo 55 anni dopo, declinati in modo perfettamente corrispondente, all'articolo 5 del d. lgs. "Brunetta" n. 150 del l'anno 2009.

¹² Antesignane del PPBS furono le teorie di Luther Gullick, componente della Commissione Brownlow di roosveltiana memoria, il quale inventò l'acronimo POSDCORB - *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting* – nel suo testo "*The Elements of Business Administration*" dell'anno 1943. Peraltro, quelle teorie ripren-

devano integralmente il pensiero del francese Henry Fayol: vedilo all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/h-fayol-1916-program-mazione-organizzazione-direzione-coordinamento-controllo/#more-15062>.

¹³ La novità fu colta al volo dal prof. Franco Archibugi – uno dei protagonisti del gruppo di Giorgio Ruffolo ai tempi della programmazione economica degli anni '60 – che, da professore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (ora Scuola Nazionale di Amministrazione), insegnò e descrisse doviziosamente le esperienze di pianificazione strategica in corso negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Francia. Si veda all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-pianificazione-strategica-nelle-pubbliche-amministrazioni/#more-15157>.

vità¹⁴. Negli anni immediatamente successivi, per quanto riguarda realtà burocratiche europee, Il Parlamento di Westminster varò I Public Service Agreement (PSA) con i quali venivano fissati per i ministeri (poi per le amministrazioni locali e per il servizio sanitario nazionale) gli obiettivi da conseguire in un anno, con successiva verifica da parte delle commissioni parlamentari supportate dall'autorità indipendente National Audit Office.¹⁵ Il Parlamento francese approvò nel 2001 la Lois Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) – il “Bilancio per missioni e programmi” – che ricalcava esattamente i principi base della riforma federale statunitense.

La stretta connessione fra movimento culturale del New Public Management e le realtà burocratiche consolidate negli ultimi decenni nei paesi OCSE risulta chiara, sia per la coincidenza di fini e sostanza fra teorie e realtà concreta, sia guardando alle vicende evolutive delle une e delle altre. In ultimo, vale la pena osservare un sintomo palese di quanto i principi di pianificazione strategica siano divenuti realtà vivente nelle

dinamiche delle burocrazie europee: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – non per nulla chiamato “piano” – basa tutta il suo processo attuativo da parte delle burocrazie pubbliche sulla fissazione di obiettivi scanditi nel tempo – target e milestone – e attraverso l'uso di indicatori sintetici che costituiscono il nerbo del sistema generale di *audit* del PNRR stesso.

d) I nuovi sistemi di audit

La centralità del sistema di pianificazione strategica, con bilanci basati sugli obiettivi di prestazione (*performance*) attesi, attrae una profonda modificazione dei sistemi di controllo sulle pubbliche amministrazioni. Si fuoriesce dalle forme di vigilanza sui procedimenti e sulla loro legalità/regolarità e si approda dovunque agli *audit* sulle prestazioni, come naturale che sia. L'*audit* sulle prestazioni si sviluppa dagli anni '80 in poi, con le sue procedure e il suo personale,



in Australia Canada, Finlandia Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Svezia e Regno Unito, Francia e Stati Uniti.¹⁶

Il requisito fondamentale del controllo di audit e la ragione del successo della pianificazione strategica nelle burocrazie occidentali poggiano, tuttavia, su una base antica: il controllo sistematico delle amministrazioni pubbliche effettuato da apposite commissioni parlamentari con l'ausilio di autorità indipendenti di supporto. Senza tale modalità di pressione esterna sui risultati, sulla produttività e sui risparmi da conseguire da ciascuna amministrazione l'*audit* è un'arma spuntata e la pianificazione muore nella culla delle sue carte. Qui sotto uno schema figurato dei requisiti cardine dell'*audit* generale sugli uffici pubblici.

e) Il management dirigenziale e le politiche del personale

Tutti i Paesi OCSE intervennero ripetutamente con leggi e interventi attuativi nel vivo della gestione delle risorse umane occupate nelle burocrazie pubbliche. I motivi ispiratori furono anche qui incentrati sui concetti di snellimento, maggiore efficienza produttiva e stili di management rinnovati¹⁷. Vale qui osservare che lo spirito – “le traiettorie” di riforma – degli interventi effettuati va distinto fra regolazione del management pubblico e regolazione del personale non dirigente.

Il management pubblico di vertice fu assoggettato ovunque, soprattutto nei Paesi anglosassoni, alla disciplina del “Senior Executive Service” statunitense: percorsi di carriera non automatici, ma legati alle *performance* e a severe valutazioni annuali sui risultati conseguiti. Per quanto riguarda il regime giuridico del personale – che nessun Paese OCSE si è sognato di omologare *sic et simpliciter* a quello privato – valsero principi simili a quelli del management dirigenziale, con l'ovvia e sacrosanta dialettica con le organizzazioni sindacali che si posero sempre a difesa delle condizioni retributive e di lavoro. Ne scaturì ovunque una sensata mediazione fra esigenze aziendali e interessi dei lavoratori. Da sottolineare anche un'oculata gestione dei turn-over, mai radicale e distruttiva delle professionalità come invece si è vista in Italia nel quindicennio 2005-2020.

Il punto nodale che emerge dallo studio sul lavoro pubblico negli altri Paesi esaminati è un altro: il focus delle riforme non fu posto sul regime del personale, come da noi negli anni '90¹⁸, ma, come osservato dagli autori, “una caratteristica co-

*mune era che i cambiamenti di personale raramente, se non mai, erano al primo posto nell'agenda della riforma. Era molto più comune che seguissero, a volte a considerevole distanza, innovazioni nella gestione finanziaria, nelle strutture organizzative e nelle tecniche di gestione*¹⁹.

In ultimo, “*last but not least*”, in tutti i Paesi a burocrazia consolidata, l'attuazione delle riforme fu effettivamente affidata al *management* dirigenziale, sottoposto sì a stringenti misure di *accountability*, ma ovunque attore protagonista e non mero esecutore delle *policy* indicate dai governi e dai parlamenti.

Conclusioni: il NPM e le burocrazie occidentali. Non solo teorie ma riforme realizzate

Contrariamente alla narrazione prevalente, si è proposta qui una visione del New Public Management opposta al giudizio generalmente accettato nei nostri circoli accademici, secondo il quale il movimento del New Public Management “ha fallito”²⁰.

Sicuramente ha fallito in Italia, ma non in altri Paesi. Le evidenze tratte dall'analisi comparata del testo più volte evocato di Pollit e Boukaert e delle schede-paese in esso contenute, raccontano una storia affatto diversa. Dalla lettura emerge chiaro che gli autori distinguono lucidamente fra “traiettorie di riforma” (intese come orientamenti politici tradottisi in leggi) e risultati effettivamente conseguiti con quelle riforme. “A volte si può portare il cavallo ad abbeverarsi ma non si può obbligarlo a bere”²¹. Rimangono, tuttavia, come fatti incontrovertibili una serie nutritissima di interventi messi in attuazione nel contesto di orientamenti coerenti ai principi ispiratori del movimento NPM. Una parte significativa di queste misure innovative riuscì a modificare stabilmente e in meglio forma e operatività delle burocrazie occidentali.

La pianificazione strategica al centro delle riforme

Insieme alle privatizzazioni di servizi di natura industriale – ferrovie, aeronautica, poste, telefonia – e al dimagrimento organizzativo delle megastrutture centrali, la pianificazione strategica è il vero filo conduttore di tutte le riforme nate dal New

¹⁶ Pollit - Boukaert, cit, p. 89-90.

¹⁷ Sono visibili nel testo di Pollit e Boukaert riferimenti specifici agli interventi legislativi adottati nel corso del ventennio '80 - 2000 (p. 91 e su ciascuna scheda-Paese presente nell'appendice A.

¹⁸ Sabino Cassese ebbe a dichiarare ad adnkronos nell'aprile 1993 che “la riforma si fa non cominciando dal personale, ma dall'organizzazione e

dalle procedure”.

¹⁹ Pollit- Boukaert, cit, p. 92.

²⁰ Si veda fra i tanti Fabrizio Barca “*I motivi del flop del NPM*” all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/un-flash-sui-motivi-del-flop-del-new-public-management/>.

²¹ Pollit- Boukaert, cit, p. 355.

Public Management. Figlia di teorie di programmazione industriale nate un secolo prima, agganciata ai concetti di gestione per obiettivi, di bilanci predisposti in relazione alle performance programmate, di indicatori sintetici di risultato, di *accountability* del management, la PS li raccoglie tutti in sé e la gestione amministrativa viene a ruotare tutta dentro gli obiettivi posti da un piano strategico – il *business plan* – che dà forma nuova e permea di sé tutta l'organizzazione, i processi di lavoro e gli stili d'attività. Tuttavia, affinché ciò che è “scritto sulla carta” non resti relegato nel territorio delle buone intenzioni, esiste nelle democrazie occidentali uno strumento di governo della burocrazia, con il quale si soprintende all'attuazione dei piani degli uffici pubblici: il controllo sistematico sulla burocrazia, operato dai parlamenti attraverso autorità di valutazione indipendenti, esterne e neutrali.

Pianificazione strategica e PNRR

L'attuazione in corso del PNRR altro non è che la concretizzazione delle moderne procedure di pianificazione strategica: con i nuovi sistemi di misurazione e controllo dei risultati, la burocrazia è costretta a dismettere gli abiti di un sonnolento *tran tran* quotidiano ed è coinvolta in sfide che può vincere o perdere.

Gestione bipartisan delle riforme

Chi si dia pena di analizzare le vicende politiche che generano gli interventi sulle burocrazie pubbliche di altri paesi, nota che altrove non si smantella mai ciò che è stato impostato da governi precedenti. Le riforme burocratiche sono quasi sempre precedute da studi commissionati a studiosi ed esperti del settore, che si traducono sempre in “raccomandazioni” – scese da posizioni di parte e libere da “scrupoli” giuridici – fornite alle forze politiche. Una volta promulgate le conseguenti disposizioni legislative, occorrono anni perché siano assimilate dal corpo burocratico; questo lavoro decisivo per il successo finale viene condotto con l'ausilio di bagni di formazione, del coinvolgimento del personale e, soprattutto, del protagonismo attivo delle dirigenze pubbliche, prime destinatarie delle riforme. Soprattutto, questa “assimilazione di medio periodo” non sarebbe possibile ove non prevalessimo il concetto secondo cui una burocrazia efficiente è obiettivo d'interesse e vantaggio di qualunque parte politica intenda realizzare le policy proposte agli elettori.

La burocrazia al centro delle politiche dei governi

Qui la distanza dell'Italia con altre realtà istituzionali estere si misura veramente in anni luce. Nei Paesi democratici con burocrazie consolidate e più antiche della nostra, il buon funzionamento degli uffici pubblici è percepito e gestito dalle forze politiche e dalle *elite* economiche e intellettuali come strumento centrale di buon funzionamento del sistema socio-economico nazionale. Da noi, per radicata tradizione di pensiero, la burocrazia pubblica in quanto tale è ritenuta e trattata come un dannoso fardello che è necessario combattere e neutralizzare. Queste convinzioni aprono immense praterie di sconfinamento a un ceto politico che può così condurre in prima persona atti squisitamente gestionali, come gli scandali “amministrativi” – dall'ormai lontana “mani pulite” alle recenti vicende occorse in amministrazioni regionali e comunali – sempre evidenziano²². Partendo da simili assunti, nessuna riforma della burocrazia pubblica italiana è nemmeno ipotizzabile.

La rivoluzione organizzativa del NPM non tocca i principi cardine della burocrazia pubblica

Anche qui s'impone un confronto aspro con alcune narrazioni in voga nel nostro Paese. Secondo molti, le modalità di gestione di un'azienda privata – modalità “fiduciaria” della gestione e status della dirigenza in particolare – andrebbero trasferite di peso nella burocrazia pubblica. In altri termini, la rivoluzione organizzativa ispirata dal movimento del NPM toccherebbe anche i principi istituzionali. Ma così non è! In tutti i paesi occidentali in cui si sono concretizzate le innovazioni di gestione amministrativa, nessuno si è sognato di mettere in discussione i principi cardine che il presidente U.S.A. Woodrow Wilson espone nel suo scritto del 1887 “The Study of Administration”²³: la terzietà della gestione manageriale, il servizio alla collettività e al sistema socio-economico, la diversità dei ruoli politico e dirigenziale, l'autonomia della gestione nell'alveo degli obiettivi posti dai vertici politici, il controllo sistematico delle assemblee elettive sull'attività degli uffici pubblici, l'etica pubblica richie-

²² Si vedano anche le considerazioni presenti in “Politica, corruzione e burocrazia” all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/politica-corruzione-e-burocrazia/>

²³ Vedi “Il Presidente U.S.A. Woodrow Wilson e la pubblica amministrazione” all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/il-presidente-u-s-a-woodrow-wilson-e-la-pubblica-amministrazione/>

sta ai *civil servant*. Fondere in uno i due piani diversi di discorso significa, come si dice a Roma, “buttarla in cagnara”.

E l'Italia?

Paese dell'individualismo e delle corporazioni – che si manifestano nelle forme visibili in superficie di commedia dell'arte e della farsa – l'Italia ha introdotto nella sua legislazione i principi prevalenti del New Public Management in modo caricaturale.

L'osservatore distratto e/o concentrato solo sulla lettura delle norme, vedrà ripetuta n. volte l'evocazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità, di controllo di gestione, di *audit* e di tutti gli altri cavalli di battaglia di un movimento che in altri paesi ha assunto una visibile dimensione operativa e di vantaggio per la collettività. Non ci siamo fatti mancare nulla sul piano della proclamazione dei principi: fu persino emanato con rulli di tamburi un decreto legislativo incentrato sulla misurazione delle prestazioni – che si volle battezzare

pomposamente con la locuzione inglese “*performance*” – che suonava più “*smart*”. Furono minuziosamente previste le modalità di predisposizione di “Piani della performance” e delle “Relazioni annuali della performance”, concetti ed enunciazioni trasferiti di peso dal GPRA statunitense. Fu addirittura adottato per legge il Bilancio per missione e programmi come modalità ufficiale d'esame del bilancio di previsione statale italiano, su ispirazione – anche a livello letterale – della riforma realizzata in Francia con la LOLF. Per non parlare della “managerialità” come requisito ineludibile di direzione degli uffici.

Eppure, i risultati finali si evidenziano solo con ritualità cartacee tortuose e inutili. Al di là delle asserzioni sapide, la questione vitale per lo sviluppo del nostro sistema economico e giuridico – “perché da noi il NPM è rimasto nella penna degli accademici/esperti e dei legulei dei gabinetti ministeriali?” – merita un'analisi più approfondita che si tenterà di svolgere nell'immediato futuro. Consideriamo questo scritto come la puntata numero uno.

