

II New Public Management nel mondo: innovazioni nella continuità

di Giuseppe Beato

In principio fu il Northcote-Trevelyan Report.

Verso il Public Management - gli studi di management aziendale privato.

Da Public Administration a Public Management.

L'irruzione del New Public Management.

Le caratteristiche e le attuazioni del NPM.

Evoluzione nella continuità.

Gli effetti duraturi del New Public Management.

La via italiana al New Public Management.

E' difficile dare un significato soddisfacente alla locuzione "New Public Management" attenendosi solo all'impressione di uno slogan di moda, lì dove per "moda" s'intendano i reiterati riferimenti a parole mai ben definite, il cui impatto esteriore - si veda quel meraviglioso "new" - colpisce la fantasia senza nutrire la mente. Se, invece, ci si affaccia al di là dei confini di casa nostra e si esce da un mondo di teorie "per titoli e slide", si comprende come il NPM abbia avuto un posto importante nella storia delle burocrazie di quasi tutti i paesi OCSE, senza distinzioni di orientamenti politici.

Il movimento in questione nasce alla fine degli anni '70 del secolo scorso, ma è intrinseco a un'evoluzione storica che, nelle burocrazie anglosassoni, in specie quelle britannica e statunitense, aveva già fissato principi legislativi e prassi consolidate prodottisi un secolo prima, a valle di approfonditi dibattiti dei ceti politici e intellettuali dirigenti. Vale ripercorre brevemente quella storia, per la ragione fondamentale che essa smentisce uno dei caposaldi di una lettura superficiale del NPM in voga in Italia: che quest'ultimo abbia prodotto **cesura e superamento** dei principi stabili di una buona amministrazione e degli assetti istituzionali che da un secolo e più presidiavano al funzionamento delle burocrazie occidentali. Il New Public Management fu, piuttosto, un movimento di idee e d'impostazioni che intese incidere e incidere su aspetti squisitamente organizzativi (macro e micro), procedurali e di controllo utili a indurre maggiore produttività, migliore qualità, minori costi, in altri termini potenziamento della governance complessiva delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, non toccò alcuno dei caposaldi istituzionali delle dottrine sulla burocrazia, ma ne fu diretta discendente e fattore di rilancio.

Per comprender meglio, si deve premettere il contesto teorico, storico e istituzionale in cui esso nacque.

In principio fu il Northcote-Trevelyan Report.

Senza voler approdare a più antichi riferimenti secolari, quali la burocrazia francese di Richelieu, poi di Luigi XIV, o la burocrazia dei mandarini dell'impero cinese, vale ricordare che l'organizzazione della burocrazia pubblica fu uno dei riferimenti obbligati della politica di quella che era la potenza egemone nel mondo nella seconda metà del XIX secolo: il Regno Unito. Nel momento in cui divenne prioritaria la necessità di governare la complessità di un impero transoceanico, si fece preponderante la necessità di affiancare ai ministri della Corona un supporto potente di uffici in grado di seguire le politiche ponendo in essere gli atti specifici, le analisi tecniche, di immaginare gli

strumenti di attuazione più utili. Una tale esigenza confliggeva col sistema allora in auge di reclutare qui e là persone di ausilio col metodo della “vendita delle cariche” o impegnando soggetti politicamente “fiduciari”. L’iniziativa adottata nel 1854 da William Gladstone, poi Primo Ministro conservatore, fu quella di richiedere al suo futuro Cancelliere dello Scacchiere, Stafford H. Northcothe, e a Charles E. Trevelyan, futuro responsabile del neo-costituito His Majestic Civil Service, una relazione utile per conferire regole di base al funzionamento di una burocrazia pubblica efficiente.

Ne emerse un report¹ che raccomandava di istituire un servizio stabile di dirigenti e impiegati, reclutati in base a selezioni pubbliche, col fine precipuo di disporre di risorse altamente professionalizzate e non politicizzate, capaci di supportare i vertici politici in modo neutrale ma efficiente nel perseguimento degli obiettivi strategici da questi fissati. Quelle raccomandazioni furono accolte l’anno dopo con la costituzione della *Civil Service Commission*, ancora oggi pienamente operante², incaricata di reclutare impiegati pubblici con concorsi. Gladstone, da primo ministro, adottò poi integralmente nell’ordinamento britannico i principi del report con un *Order in Council* nell’anno 1870.³ Il Westminster Political System si estese a tutti i Paesi anglosassoni e quei principi non furono mai più dismessi e sono ancora in pieno vigore oggi.

Il riferimento alle basi solide del New Public Management non può mancare di evocare le vicende di un’altra potenza imperiale emergente di fine ‘800: quegli Stati Uniti che, pur incamminati su una strada di assoluta sovranità rispetto all’Inghilterra, tuttavia ne osservavano attentamente le dinamiche. In quest’ottica, non può stupire che, poco dopo l’istituzione del civil service inglese, fu lì promulgato nell’anno 1883 il **Pendleton Act**⁴ che aboliva lo spoils system, lì operante da mezzo secolo, e istituiva il **merit system**, sistema burocratico pubblico basato sul reclutamento di tutti i dipendenti pubblici attraverso concorso.⁵ Non a caso, con quella legge veniva anche istituita nell’amministrazione federale la *U.S. Civil Service Commission*, con denominazione e funzioni identiche a quella inglese. Si concludeva con una riorganizzazione radicale della burocrazia statunitense un appassionato dibattito politico in cui prevalse la seguente motivazione di fondo: lo spoils system induce per definizione comportamenti corruttivi che un sistema democratico sano deve evitare sopra ogni altra preoccupazione.

Il quadro di funzionamento di una burocrazia pubblica moderna non sarebbe completo senza riferimento a tre fondamentali caposaldi teorici, che ne definirono esaurientemente i contorni: quelli forniti da **Woodrow Wilson**, Max Weber ed Henry Fayol. Soprattutto il primo (1856-1924), poi presidente durante la prima guerra mondiale, premio Nobel per la Pace e fondatore della Società delle Nazioni, è unanimemente riconosciuto come il fondatore della scienza dell’amministrazione pubblica come branca delle scienze politiche⁶. Egli indicò la necessità stringente di separare le funzioni della politica da quelle amministrative (“*La politica è quindi il campo speciale dello statista, l’amministrazione del funzionario tecnico*”). “*La politica non fa nulla senza l’aiuto dell’amministrazione*”; “*ma l’amministrazione non è quindi politica.*”) e di dotare l’amministrazione

¹ Vedi il Northcote-Trevelyan Report integrale all’indirizzo web

http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf

² Vedi qui il sito web della Commissione <https://civilservicecommission-independent-gov-uk.translate.goog/about-the-commission/? x tr sl=en& x tr tl=it& x tr hl=it& x tr pto=sc>

³ Vedi meglio all’indirizzo web [https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Service_\(United_Kingdom\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Service_(United_Kingdom))

⁴ Vedilo in originale all’indirizzo web <https://www.archives.gov/milestone-documents/pendleton-act>

⁵ “*to the victor belong the spoils of enemy*”: spetta al Presidente democratico Andrew Jackson (1829- 1837) il titolo di teorizzatore ufficiale del principio dello “spoils system”. Vedi un esauriente ricostruzione all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/03/Merit-System-USA-2.pdf>

⁶ Si veda la sua pubblicazione nel 1887 sul *Political Science Quarterly* di un articolo intitolato “*The Study of Administration*” all’indirizzo web <https://teachingamericanhistory-org.translate.goog/document/the-study-of-administration-2/? x tr sl=en& x tr tl=it& x tr hl=it& x tr pto=sc>

federale di un corpo di funzionari "ben addestrati che prestino servizio con buona condotta: questa è una semplice necessità aziendale". I funzionari pubblici sono servitori dell'interesse generale e della pubblica opinione, ma non vanno lasciati a sé stessi e a alla loro naturale autoreferenzialità, attraverso "una saggia vigilanza, sarebbe del tutto salutare; se tale vigilanza potesse essere aiutata da un'inconfondibile attribuzione di responsabilità, sarebbe del tutto benefica". Come prima di lui Gladstone nel Regno Unito, Wilson indicava la burocrazia pubblica come fattore cardinale per il buon funzionamento dell'intero sistema statale e socio economico della nazione: "Il nostro compito è fornire la migliore vita possibile a un'organizzazione federale... **Se risolviamo questo problema piloteremo nuovamente il mondo....If we solve this problem we shall again pilot the world**". Il futuro presidente degli Stati Uniti legava la sua idea di supremazia degli Stati Uniti nel mondo al buon andamento e alla qualità dell'azione della burocrazia pubblica. C'è un abisso fra una simile visione e quella dominante nel nostro Paese dall'Unità fino ad oggi.

Di identico tenore, dall'altra parte dell'oceano, fu l'insegnamento del contemporaneo sociologo tedesco **Max Weber** (1864-1920) che, delineando le caratteristiche della burocrazia, indispensabile strumento del sistema economico capitalistico moderno criticò la pervasività della burocrazia bismarkiana e individuò nel controllo del Parlamento, sul modello Westminster, lo snodo centrale per governare una burocrazia pubblica⁷.

Fissati - nella teoria, nella legislazione e nella prassi quotidiana - i principi base di una buona burocrazia pubblica, va a questo punto ricordata l'evoluzione del pensiero amministrativo dal punto di vista delle dinamiche di una migliore gestione sul piano organizzativo aziendale – pubblico o privato. Ne fu protagonista il francese **Henry Fayol** (1841-1925) che, col suo "Administration Industrielle et Générale" del 1916⁸, pose al centro del suo insegnamento la descrizione dei concetti cardine del management d'impresa: la programmazione, la direzione, le funzioni di staff e di controllo, la formazione continua e la stabilità dei corpi manageriali. Un punto da sottolineare è quello secondo il quale Fayol, già manager di successo in imprese minerarie, elaborando teorie collegate alla propria esperienza, le considerò fattori di buon funzionamento di ambidue le funzioni amministrative, sia pubblica che privata. Veniva così stabilendosi un metodo di osservazione attento alle tematiche gestionali delle aziende private che sarebbero state decenni dopo il nucleo del movimento del New Public Management. Tuttavia, prima di centrare l'attenzione sugli ultimi quarant'anni di burocrazia pubblica moderna, è necessario un altro riferimento che illumina le basi teoriche del futuro NPM: **Luther Gulick**⁹, in un suo saggio scritto insieme a **Lyndall Urwick**, "Papers on the Science of Administration", pubblicato nel 1937, sintetizzò in un acronimo le principali funzioni del management così come inteso nella sua accezione scientifica: **POSDCORB**, *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*. Guarda caso e per stesso riconoscimento di Gulick, quei principi divenuti poi centrali nella gestione amministrativa erano presi di peso, quasi letteralmente, dalle teorie enunciate un ventennio prima da Henry Fayol. La pianificazione, programmazione, misurazione e controllo sarebbero divenuti centrali nel

⁷ Vedi "Max Weber e la burocrazia moderna" all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/max-weber-e-la-burocrazia-moderna/>

⁸ Vedine il testo integrale all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/h-fayol-1916-programmazione-organizzazione-direzione-coordinamento-controllo/#more-15062>

⁹ Egli fu uno dei protagonisti della *President's Committee on Administrative Management*, meglio conosciuto come **Brownlow Committee**, dal nome del suo presidente, composta da Louis Brownlow, Charles Merriam e Luther Gulick, istituita nell'anno 1937, in pieno New Deal, dal presidente Franklin Delano Roosevelt per predisporre per il Governo e per il Congresso un pacchetto di proposte finalizzate a rafforzare il ruolo dell'amministrazione pubblica federale. Il lavoro del Comitato si tradusse in un rapporto finale contenente 37 raccomandazioni, alcune delle quali furono trasfuse nel **Reorganization Act**, legge del 1939 con la quale fu istituito, dalla piccola segreteria prima esistente, l'*Executive Office of the President*, da quel momento motore dell'amministrazione federale.

movimento del New Public Management e della sua evoluzione in Public Performance Management.

Va sottolineato, in conclusione, che tutte le teorie richiamate e i movimenti d'opinione che ne derivarono davano per acquisito il **concetto fondamentale della centralità della burocrazia pubblica** fra i fattori di benessere e sviluppo di una comunità nazionale.

Verso il Public Management - gli studi di management aziendale privato

Nel corso di tutto il XX secolo le evoluzioni legate all'incalzante progresso delle tecnologie imposero un'innovazione nella lettura dei migliori modi d'organizzazione delle **aziende private**. Il contesto dove si manifestarono più fortemente i progressi del pensiero organizzativo e manageriale fu il mondo anglosassone, con riferimento particolare alle università statunitensi; i passi più significativi vennero da lì, ma il percorso, in origine comune, si diversificò in qualche modo fra la Public Administration e l'irrompere delle scienze sociali, della psicologia sociale e della scienza dell'organizzazione negli studi sulle dinamiche aziendali private¹⁰.

Negli anni '20 e '30 si verifica una poderosa evoluzione nelle analisi nel mondo delle aziende private, sempre incalzate dalle problematiche della concorrenza e del mercato, diversamente da quelle pubbliche. Il progresso tecnologico iniziò presto a offrire in quel contesto prospettive ben diverse dagli orizzonti organizzativi prospettati dalle teorie di inizio secolo. Le università statunitensi si arricchirono, dei concetti e, in molti casi, delle persone che, da un'Europa in crisi, trasferivano lì le acquisizioni possedute in economia, scienze sociali e psicologia. L'incalzare della crisi economica prodottasi alla fine di quel decennio imprime lo shock che alimenta nuove teorie economiche e diverse impostazioni sull'organizzazione d'impresa, sulla direzione manageriale e sul modo stesso di operare nel contesto sociale. Fra le altre va ricordata l'evoluzione più marcata rispetto alle teorie un po' brutali di **Frederick Taylor**¹¹, basate su una analisi e suddivisione spinta delle singole mansioni e su uno scarnificato *do ut des* fra prestazione e salario.

Un professore della Harvard University, **Elton Mayo** (1880-1949), svolse le sue ricerche sulla produttività presso gli **stabilimenti di Hawthorne della Western Electric**, confrontando le reazioni di due gruppi di operai posti in condizioni ambientali diverse, quali ad esempio l'illuminazione. Non solo le verifiche scientifiche dimostrarono che la produttività cresceva in presenza di migliori condizioni fisiche di lavoro, ma soprattutto che essa aumentava in relazione al maggior coinvolgimento nelle dinamiche aziendali in cui i lavoratori venivano incentivati¹². Il fattore psicologico, del tutto assente negli studi precedenti, divenne il centro del "Movimento delle Relazione Umane" e l'oggetto dello sviluppo della psicologia del lavoro, nonché fattore di modifica profonda e duratura dei modelli di leadership aziendale, che, da un'impostazione gerarchica di stampo sostanzialmente militare, acquisirono una dimensione completamente diversa – così come la conosciamo oggi – di coinvolgimento del personale al successo dell'azienda, di stimolo di reciproche sinergie, di orientamento alla collaborazione. Da lì, quindi, la nascita degli studi e delle nuove prassi di direzione aziendale non più improntate al principio della gerarchia di tipo militare,

¹⁰ Sulle origini del movimento del NPM, si veda lo scritto di G. Reborà "Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione" pubblicato sulla Rivista Italiana di Public Management n.1 dell'anno 2018, all'indirizzo web http://rivistaitalianadipublicmanagement.it/wp-content/uploads/2018/01/RIPM_01_2018_GianfrancoReborà.pdf.

¹¹ **Frederick Taylor** (1856-1915) espose, nel suo celebre scritto "Principles of Scientific Management" del 1911, le note tesi sull'organizzazione del lavoro basata sulla parcellizzazione estrema delle mansioni e sui premi retributivi basati sulla produttività individuale. La parcellizzazione delle mansioni, si sposava anche con un modello di organizzazione funzionale di tipo gerarchico-piramidale.

¹² Vedi E. Mayo (1933): "The human problems of an industrial civilization", MacMillan, London.

come discipline autonome e in continuo sviluppo. Né quegli studi rimasero relegati alle sole esperienze statunitensi, ma si diffusero in altri paesi dove operavano menti illuminate; in Italia **Adriano Olivetti** fondò nel 1942 il “Centro di psicologia Olivetti” nella convinzione che la presenza di psicologi in fabbrica avrebbe potuto contribuire a migliorare l’organizzazione, la gestione aziendale e le condizioni del lavoro¹³.

Gli studi sociali indagarono anche fuori dalle fabbriche, con riferimento alle interrelazioni impresa/comunità civile e dentro, superando l’indagine astratta sui modelli organizzativi. Il professor **Philip Selznick** (1919-2010) della Columbia University pubblicò nell’anno 1949 uno studio rimasto famoso – “*Tennessee Valley Authority and the Grass Roots – A Study of Sociology of Formal Organization*” – in cui descriveva le dinamiche d’impresa della TVA, istituita con atto del Congresso USA nel 1933 al fine di realizzare un vasto programma di opere pubbliche nella valle del Tennessee per **migliorare le condizioni di vita delle popolazioni** residenti in quel territorio. Divennero centrali due acquisizioni di quello studio: a) le influenze sull’andamento di un’impresa dei gruppi di pressione esterni, con interessi a volte divergenti e/o in competizione; b) le dinamiche che si producono all’interno dell’organizzazione formale a causa dell’azione delle “cricche interne”, coacervo d’interessi specifici spesso prevalenti rispetto agli obiettivi generali. La discipline dell’organizzazione diventavano così luogo d’incontro con gli studi di sociologia del lavoro e di psicologia sociale sull’ambiente di lavoro e sui rapporti con quelli che oggi chiamiamo *stakeholder*. Selznick deduceva da queste problematiche la conseguente necessità delle massima attenzione sulla **visione strategica nelle scelte organizzative**¹⁴; di lì l’enorme sviluppo di questa branca di studi aziendali.

Fra le innumerevoli acquisizioni dottrinarie, vanno segnalate, non fosse altro perché prodotte da due pensatori premi Nobel dell’economia, le più celebri e profondamente innovative del pensiero classico aziendale furono enunciate da Herbert Simon e James Buchanan.

Herbert Simon (1916-2001), premio Nobel dell’economia 1978¹⁵, sconvolse le teorie sulle decisioni aziendali di stampo neoclassico osservando e dimostrando come le decisioni sul business aziendale vengano spesso adottate, non sulla base di una razionalità da lui definita come “olimpica”, ma di una serie di condizionamenti e preconcetti ambientali tali da integrare un concetto di “razionalità limitata” delle scelte. Il “comportamento razionale” in azienda si riferisce così a processi di scelta con limiti cognitivi e conoscitivi. Acquisizioni teoriche che aprivano orizzonti imprevedibili all’interpretazione e gestione dei ruoli manageriali in azienda. Inoltre, in studi che spaziavano dalla psicologia, ai sistemi complessi, alla simulazione, alla cibernetica e al problem solving, Simon sviluppò analisi intorno, non solo, all’informatica nei processi di lavoro, ma soprattutto alle capacità di simulazione digitale; era l’annuncio dell’intelligenza artificiale nelle dinamiche aziendali.

James McGill Buchanan Jr. (1919-2013), premio Nobel dell’economia 1986, elaborò negli anni ’70 una teoria della scelta pubblica (**public choice theory**) in cui la logica effettiva con cui elettori, politici e burocrati adottano le loro decisioni era molto distante da quella apparente; con logica abrasiva, egli teorizzò – a proposito dei burocrati – che la massimizzazione del bilancio viene assunta quale obiettivo in quanto più risorse significano maggiore prestigio e maggiori opportunità di carriera per i dipendenti di quell’ufficio pubblico. La sua tesi basilare era che i burocrati e i politici sono fonte di privilegi e non di sana tutela degli interessi pubblici. Si imponeva così negli studi di management una contaminazione fra schemi formali e dinamiche reali di gruppo: sociologia dell’organizzazione e/o psicologia sociale nelle dinamiche aziendali.

¹³ Vedi all’indirizzo web <https://www.storiaolivetti.it/articolo/127-il-centro-di-psicologia-olivetti/>

¹⁴ Si veda meglio all’indirizzo web https://papers-ssrn-com.translate.goog/sol3/papers.cfm?abstract_id=3040700& x_tr sl=en& x_tr tl=it& x_tr hl=it& x_tr pto=sc

¹⁵ https://it.wikipedia.org/wiki/Herbert_Simon

La vivacità delle discipline sul mondo imprenditoriale convergeva comunque, in tutte le sue latitudini, sulla necessità di orientare il governo delle aziende verso obiettivi di efficienza, di innovazione delle relazioni aziendali e di riduzione dei costi; questi temi non potevano non trasferirsi anche sul management pubblico nel corso degli anni '70, in occasione delle crisi economiche generate dai prezzi del petrolio.

Da Public Administration a Public Management

Nel mondo pubblico lo studio della Public Administration rimaneva fermo alle acquisizioni degli anni '30 e '40 a proposito della dimensione istituzionale dell'azione degli uffici. In connessione con i risultati conseguiti dal Brownlow Committee, fu creata nel 1939 la *American Society for Public Administration (ASPA)*, ancora oggi in piena attività¹⁶ attraverso la sua rivista *Public Administration Review* e la partecipazione di circa 10.000 studiosi. Da segnalare, negli anni '60, il lavoro scientifico di Dwight Waldo (1913-2000)¹⁷ tutto incentrato sul rapporto fra burocrazia pubblica e partecipazione democratica.

La vivacità del percorso delle scienze aziendali private, tuttavia, non poteva mancare di coinvolgere prepotentemente i modi di indagine sulla burocrazia pubblica: fu così che, nel corso dei decenni successivi alla seconda guerra mondiale, si manifestò progressivamente una distinzione fra i concetti e le problematiche di **public administration** rispetto a quello del **public management**¹⁸, inteso come gestione delle attività amministrativa pubblica in un'ottica di efficienza e di controllo dei costi finanziari. *Public administration* e *public management* si vennero manifestando come locuzioni che riflettevano un diverso approccio e una diversa enfasi nei confronti di un medesimo oggetto: pur rimanendo viva l'attenzione nei confronti delle problematiche di sistema (*public administration*), l'incalzare delle problematiche legate alle tecnologie in evoluzione e all'enorme accumulo di servizi di welfare affidati alle burocrazie pubbliche avrebbero in seguito sempre più polarizzato l'attenzione sulle dinamiche di management e di attenzione alla qualità/costi nella gestione del denaro pubblico. La graduale sostituzione di "*public administration*" con "*public management*" fu notata e descritta fin dal 1972 da Desmon Keeling nel suo testo "Management in Government"¹⁹, che, intuendo la reale e permanente differenza di enfasi che li distingue, descrisse le differenze tra i due termini come segue: «**Amministrazione** è "lo studio, in un'area della vita pubblica, di una legge, la sua applicazione e la sua revisione e l'assunzione di decisioni nei casi che in quell'area sono soggetti al servizio pubblico". **Management** è "la ricerca del miglior utilizzo delle risorse per perseguire obiettivi che cambiano"»²⁰.

Un ripensamento radicale sulla gestione della burocrazia pubblica era ormai maturo.

L'irruzione del New Public Management

Nei tre decenni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale le funzioni svolte dalle amministrazioni pubbliche crebbero a dismisura, in virtù del definitivo affermarsi nei

¹⁶ Vedine il sito istituzionale <https://www.aspanet.org> e alcune informazioni storiche https://en.wikipedia.org/wiki/American_Society_for_Public_Administration

¹⁷ Vedi https://en.wikipedia.org/wiki/Dwight_Waldo e https://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Administration

¹⁸ Si veda l'approfondimento presente nello scritto di Giulia Permon "Dalla nascita del New Public Management al Public Performance Management" reperibile in LUISS http://docenti.luiss.it/protected-uploads/945/2017/04/20170420055822-Dispensa_PublicManagement-Performance.pdf

¹⁹ D. Keeling, "Management in government", Routledge Library Edition, 1972.

²⁰ Vedi meglio di Giulia Permon "Dalla nascita del New public Management al Public Performance Management", 2017, al sito web https://docenti.luiss.it/protected-uploads/945/2017/04/20170420055822-Dispensa_PublicManagement-Performance.pdf

Paesi occidentali dello Stato di welfare e del “modello Beveridge” di cura dei cittadini “dalla culla alla bara”. Fino agli anni '70 il costo moderato dell'energia consentì il finanziamento di servizi pubblici sempre più espansi e amministrazioni pubbliche caratterizzate da aumenti esponenziali di personale dipendente. Gli equilibri precedenti si ruppero con la guerra del Kippur dell'ottobre 1973 che innescò un quadro riferimento economico/finanziario caratterizzato dal forte innalzamento del prezzo del petrolio decretato dai maggiori paesi produttori riuniti nel cartello OPEC. Ciò sconvolse la sostenibilità dei conti pubblici dei paesi occidentali e innescò progetti politici in controtendenza rispetto al gigantismo che aveva assunto l'intervento pubblico diretto dello Stato nel campo dei servizi.

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 come dal 1960 al 1980 l'incremento della spesa delle amministrazioni centrali sul PIL ascese a percentuali nel ordine del 15% circa. La spinta generale verso politiche inclusive e orientate al benessere collettivo costava molto e aveva generato burocrazie molto “pesanti” e poco attente alla variabile costo dei servizi erogati.

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

8

	Fine XIX secolo Intorno al 1870 ^a	Prima		Prima della II Guerra Mondiale	Dopo la II Guerra Mondiale			
		I Guerra Mondiale			1960	1980	1990	1996
		1913	1920	1937				
<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 ^b	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6
Canada	...	...	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Francia ^c	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 ^d	...	...	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 ^d	...	...	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Norvegia ^d	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Svezia ^c	5,7 ^b	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

LA SPESA PUBBLICA NEL XX SECOLO

Fu 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, 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 produttività. Il ricorso alle teorie ed esperienze del mondo aziendale privato si manifestò come assolutamente necessario.

Un movimento di ripensamento generale della governance della burocrazia pubblica - poi qualificato come “New Public Management” – coinvolse leader politici quali Margaret Thatcher e

Ronald Reagan e paesi quali l'Australia, la Francia, i Paesi Bassi, la Nuova Zelanda e il Regno Unito. Anche dietro la spinta dell'opinione pubblica, si ragionò in termini di una contrazione - di dimensioni e di costi - della pubblica amministrazione. Due le ispirazioni cardine in quelle strategie di riforma:

- La riduzione del perimetro d'intervento della burocrazia pubblica;
- L'abbattimento dei costi inutili e l'aumento di produttività nella gestione della macchina amministrativa di ciascuna amministrazione.

Le caratteristiche e le attuazioni del NPM

Lungo tutto il corso degli anni '70, '80 e '90 l'azione parallela della maggioranza delle amministrazioni pubbliche occidentali si orientò sul doppio filone, da una parte, della dismissione dell'intervento diretto pubblico sull'erogazione dei servizi, dall'altra parte, di interventi organizzativi e procedurali tesi al controllo/riduzione dei costi finanziari e, contemporaneamente, a una maggiore produttività delle performance lavorative. Le variegate teorie, che influenzavano il "New Public Management", si rincorrevano: Zero Base Budgeting, Planning Programming Budgetin System, Public Performance Management, Change Management, Reinventing Government, Best Value, Value for Money, Performance Budgeting, Balance Scorecard, Renginering, Lean Management, Better Regulation, Total Quality Management, Management by Objectives (MbO). Su tutte, però, si debbono ricordare:

- Il Planning, Programming and Budgeting System (**PPBS**), istituito al Dipartimento della Difesa statunitense da Robert McNamara nel 1961²¹, antesignano del "bilancio per missioni e programmi". Fu concepito allo scopo di avvicinare i risultati programmati con l'adozione degli armamenti con la spesa immessa in budget; conseguentemente, valutare i progetti adottati in termini di costi /benefici. Il programma era poi poi dismesso per le difficoltà tecniche dell'epoca di organizzare i dati, ma sarebbe tornato in auge negli anni '90 con il GPRA (Government Performance and Result Act)²²
- Lo Zero-Based Budgeting (**ZBB**): nel tempo attuale il concetto di costo standard figura come criterio ufficiale per determinare le spese di bilancio regionale²³; tuttavia fu all'inizio un concetto quasi eversivo quello secondo cui, invece che l'iscrizione in bilancio degli importi approvati a consuntivo dell'anno precedenti con eventuali ulteriori importi incrementali, si potesse procedere con una determinazione dell'importo a preventivo basata su un'analisi puntuale e specifica che non tenesse conto della spesa storica. Eppure questo metodo, introdotto alla *Texas Instruments* nel 1960, fu adottato nel 1973 nello Stato della Georgia dall'allora Governatore Billy Carter e da lui replicato per l'amministrazione federale una volta eletto Presidente degli Stati Uniti. Anche questo progetto era stato dismesso per l'eccessiva farraginosità delle procedure necessarie all'epoca per attuarlo, tuttavia era stato inoculato nella burocrazia pubblica un principio concettuale gravido di sviluppi futuri.
- Il Management by Objectives (**MbO**): forse l'acquisizione più importante dal punto di vista degli sviluppi successivi nel public management, MbO fu teorizzato dal prof. Peter F. Brucker,

²¹ Si veda all'indirizzo web https://en.wikipedia.org/wiki/Program_budgeting

²² C'è chi in Italia colse in pieno, già negli anni '60, la straordinaria portata innovativa dei progetti che venivano introdotti oltre oceano: si veda "Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia" di F. Archibugi all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-fonte-storica-di-una-riforma-mancata-la-programmazione-strategica-delle-azioni-della-pa/>

²³ Vedi di Andrea Tardiola "Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare" in https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/A_Ta/A_Tardiola_Il-ruolo-del-coste-standard_ott08.pdf

economista viennese naturalizzato statunitense²⁴, autore nel 1954 del testo “*The Practice of Management*”. Il nucleo delle sue teorie, ancora oggi insegnate e praticate, consiste nell’orientare tutte le attività aziendali nel contesto primario degli obiettivi generali d’impresa. Ciò significa guardare ai risultati all’esterno (outcome) e non ai singoli traguardi produttivi specifici (output) e, soprattutto, **misurare gli outcome** previsti e poi conseguiti effettivamente, come oggetto fondamentale dell’attività di valutazione e controllo. Famoso l’acronimo S.M.A.R.T. con cui Drucker definisce le cinque caratteristiche che necessariamente deve avere un obiettivo aziendale (e individuale): **S** = Specific (Specifico), **M** = Measurable (Misurabile), **A** = Achievable (Raggiungibile), **R** = Realistic (Realistico/rilevante), **T** = Time-Based (Temporizzabile).

Il New Public Management non fu, comunque, una teoria organica unica e omogenea applicabile alle burocrazie pubbliche, ma un movimento i cui criteri di indirizzo trovarono linfa nelle discipline in gran voga nel mondo privato. Il suo nome fu generalmente adottato anni dopo l’avvio delle riforme²⁵.

Il movimento godette della sponsorizzazione della Banca mondiale e dell’OCSE nel cui ambito fu creato il *Public Management Committee and Secretariat (PUMA)*²⁶, luogo di studio e riflessione dal quale venivano osservate e rilanciate in documenti ufficiali le esperienze in corso nelle varie burocrazie. Ciò contribuì a rendere il NPM movimento riformatore esteso alla maggioranza dei paesi OCSE.

Pur in mancanza di una “teoria generale”, il NPM si concretizzò in iniziative statuali aventi tutte 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 svolsero un’analisi specifica sulle riforme realizzate in dieci Paesi OCSE (Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Australia, Nuova Zelanda, Francia, Germania, Olanda, Svezia, Finlandia) sull’onda di quel movimento innovatore²⁷. 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 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;

²⁴ https://it.wikipedia.org/wiki/Peter_Drucker

²⁵ 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>

²⁶ Vedine composizione e funzioni al sito web <https://www.cooperazionepuma.org/prodotti/index.html> si veda anche all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2024/06/Pianif-sistemica.pdf> pag. 5.

²⁷ 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/>

- 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. Il testo di Pollit e Boukaert²⁸ 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, Finlandia²⁹.

1. 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 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 pragmatico.³⁰

²⁸ Vedi nota precedente

²⁹ Si veda l’Appendice del testo sopra richiamato con l’analisi specifica delle riforme realizzate nei dieci paesi prescelti.

³⁰ Pollit - Boukaert, cit, p. 378. Tutte le informazioni sulle riforme nei paesi OCSE sono tratte dall’appendice A del testo più volte richiamato.

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.

2. 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 multi- funzione, 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 personale³¹. 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 francese³².

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 introduce forme di "contratto" fra coordinatore e coordinato (ad esempio, direttore con collaboratore oppure Dipartimento ministeriale con Agenzia esecutiva collegata) in base alle quali si negoziano a priori gli obiettivi di prestazione richiesti in un certo periodo e si valutano alla fine i risultati raggiunti; così 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

³¹ 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

³² 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 debat 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>

complessivo di funzionamento delle burocrazie statunitense, inglese e francese, 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 fra manager e dipendenti. 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.

3. la riforma della gestione dei bilanci pubblici

La riforma dei sistemi di bilancio costituisce l’approdo più significativo 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 federale statunitense, inglese, francese 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 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 Objectives³³ 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 - PPBS³⁴, 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 vicepresidente Al Gore³⁵. Come si specifica in un successivo paragrafo, la vita delle amministrazioni

³³ 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 dell’anno 2009.

³⁴ 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 riprendevano integralmente il pensiero del francese Henry Fayol: vedilo all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/h-fayol-1916-programmazione-organizzazione-direzione-coordinamento-controllo/#more-15062>

³⁵ 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

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 novità³⁶.

Negli anni immediatamente successivi, per quanto riguarda realtà burocratiche europee, Il Parlamento di Westminster varò il 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.³⁷ 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.

4. il management dirigenziale e le politiche del personale

Tutti i Paesi OCSE intervennero ripetutamente con leggi e interventi attuativi nel vivo della gestione della risorse umane occupate nelle burocrazie pubbliche. I motivi ispiratori furono anche qui incentrati sui concetti di snellimento, maggiore efficienza produttiva e stili di management rinnovati³⁸. 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 '90³⁹, ma, come osservato dagli autori, *“Una caratteristica comune 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”*⁴⁰.

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>.

³⁶ Pollit - Boukaert, cit., pp. 82-91.

³⁷ Si veda di Carlo Cottarelli e Giulio Gottardo “*Come gestire la Pubblica Amministrazione? I PSA britannici*”, anno 2021 all'indirizzo web <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-come-gestire-la-pubblica-amministrazione-i-public-service-agreement>

³⁸ 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).

³⁹ 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”.

⁴⁰ Pollit- Boukaert, cit, p. 92

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.

5. 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, Regno Unito, Francia e Stati Uniti.⁴¹

Il requisito fondamentale del controllo esterno 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**.



Evoluzione nella continuità

L’analisi dei contenuti e delle forme assunte dimostra l’esistenza di una forte continuità fra Public Administration di inizio ’900, Public Management degli anni ’50 e New Public Management degli anni ’80. Lo sviluppo coerente fra impostazioni in evoluzione si può desumere dai seguenti elementi:

- mai fu messo in discussione, in nessuna burocrazia, il principio tradizionale wilsoniano di “autonomia della dirigenza e di non intrusione della politica nella gestione amministrativa”; le leggi rimasero sempre immutate a presidio di tale principio;
- mai fu messo in discussione il principio posto in Inghilterra a metà ’800 del concorso pubblico per il reclutamento dei lavoratori pubblici, perché garantire professionalità, stabilità d’indirizzo gestionale, neutralità e terzietà rispetto ai vertici politici delle varie

⁴¹ Pollit - Boukaert, cit, p. 89-90.

amministrazioni costituisce uno specifico dell'azienda pubblica, ovunque riconosciuto, anche nella patria dell'intrapresa privata: gli Stati Uniti;

- il principio della pianificazione strategica, della programmazione e controllo scorre lungo tutti le teorie su ciò che deve fare una amministrazione pubblica, da Fayol, a Gullick, al planning programming budget system degli anni '60, per planare definitivamente sul GPRA statunitense e sul bilancio per missioni e programmi francese;
- la gestione per obiettivi (MbO) è il centro stesso del pensiero weberiano - e di tutti i suoi contemporanei - sulla burocrazia, nel senso ultimo di razionalità finalizzata a un obiettivo che deve avere ogni processo aziendale, pubblico o privato che sia;
- è rimasto intatto – anzi si è esteso col NPM – il principio fondamentale del controllo del Parlamento sulla burocrazia pubblica, come su può chiaramente osservare dal funzionamento del GPRA statunitense, della LOLF francese e dei PSA britannici.

I caposaldi della gestione istituzionale di una burocrazia vengono confermati dalle teorie e dal movimento del NPM, mentre vengono superati i principi di organizzazione gerarchico-piramidale di inizio secolo, logorati da una modalità diversa di management e di governance gestionale delle aziende private e pubbliche. Tuttavia, le innovazioni non rivoluzionano, ma radicano ancor di più i principi istituzionali attraverso i quali va gestita una burocrazia moderna.

Anche in questo c'è abisso e voragine rispetto alla lettura che in Italia è stata fatta dei progressi e delle riforme realizzate in altri paesi OCSE: a troppi studiosi è piaciuto e piace l'idea errata che il NPM abbia portato dentro le amministrazioni pubbliche i principi di governance delle imprese private; ciò non è vero perché lì si opera con criteri totalmente difforni vista la dimensione della concorrenza e della valutazione effettuata dal mercato della domanda e dell'offerta di beni e servizi.

Gli effetti duraturi del New Public Management

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”⁴². 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 tradotti in leggi) e risultati effettivamente conseguiti con quelle riforme⁴³; tuttavia emergono una serie nutritissima di interventi messi in attuazione, nel contesto di orientamenti coerenti ai principi ispiratori del movimento NPM.

L'edizione a fine anni 2000 del testo pluricitato di Pollit e Boukaert non coglie il seguito dell'evoluzione del NPM e, precisamente, quelli che si rivelarono gli effetti durevoli di quel movimento. Il passo fondamentale e definitivo fu la trasformazione dei bilanci da luoghi in cui porre importi di spesa incrementali rispetto agli anni precedenti a occasioni dove il *prius* e' rappresentato dagli obiettivi gestionali misurati con indicatori sintetici sull'esame dei quali attribuire gli importi di finanziamento. Fu un'evoluzione delle teorie del Planning, Programming and Budgeting System (PPBS) e del Management by Objectives (MbO) e fu breve il passo per innervarle dentro un nuovo sistema generale della pianificazione strategica e della programmazione. Qui in Italia ci fu un solo

⁴² 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/>

⁴³ “*A volte si può portare il cavallo ad abbeverarsi ma non si può obbligarlo a bere*”- Pollit- Boukaert, cit, p. 355

studioso che colse immediatamente il senso e l'importanza storica di quell'evento: il professor **Franco Archibugi**, docente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, già fra i massimi esponenti, intorno a Giorgio Ruffolo, della stagione della programmazione economica degli anni '60. Ne scrisse ampiamente e ne fece oggetto delle sue lezioni. Dagli studi di questo inascoltato promotore della loro attuazione nel nostro Paese, si possono sintetizzare i contenuti delle riforme attuate nell'amministrazione federale U.S.A., in Francia e in Inghilterra⁴⁴. In queste amministrazioni - più antiche e prestigiose della nostra - il movimento del NPM produsse effetti stabili, che caratterizzano ancor oggi le dinamiche decisive della loro governance della burocrazia pubblica.

a) IL GPRA e il Reinventing Government nelle amministrazioni pubbliche U.S.A.

Si parla a volte, semplificando, di una "riforma Gore/Clinton"; si trattò piuttosto di un ciclo riformatore che coinvolse tutti i protagonisti della gestione dell'amministrazione federale: Congresso, compagini presidenziali diverse, l'OMB della Casa Bianca, i dipartimenti e le agenzie federali e infine, last but not least, il famoso Government Accountability Office (GAO), cane da guardia del Congresso. Cosa fu il **Government Performance and Result Act – GPRA**? Come dice lo stesso sottotitolo: "Una legge per istituire la pianificazione strategica e la misurazione delle performance (performance measurement)". Essa fu approvata dal Congresso USA⁴⁵ e firmata nel febbraio 1993, poco dopo il suo insediamento, dal presidente **Bill Clinton**; era stata pensata e predisposta negli anni precedenti da una Commissione del Senato composta da 15 senatori repubblicani e 15 senatori democratici. Appare evidente la sua natura bipartisan, caratteristica che rende solide e durature le buone riforme amministrative. La trasversalità del GPRA fu confermata dal presidente Clinton che, ponendosi un problema di implementazione e concreta attuazione del dettato legislativo⁴⁶, istituì una commissione – la **National Performance Review (NPR)** – incaricata di predisporre una relazione sui modi migliori per attuare la legge. La commissione, presieduta dal vice-presidente **Al Gore**, era composta da 250 funzionari pubblici di carriera e, dopo un percorso dialettico in cui furono interrogati da Gore tutti i vertici delle agenzie federali, presentò al presidente Clinton in una cerimonia alla Casa bianca del 7 settembre 1993 il Rapporto finale, dallo slogan famoso "*Creare una amministrazione che lavori meglio e costi di meno*", conteneva 384 raccomandazioni. Il consigliere chiave di Al Gore e primo relatore in commissione altri non era che David Osborne, il coautore di un famoso libro e dal titolo "*Reinventing Government*"⁴⁷ - considerato uno dei testi di riferimento obbligati del NPM⁴⁸ - e del suo slogan più famoso: "***Make the federal government work better and cost less***". Non è, pertanto, improprio concludere che lo spirito con cui fu concepita e poi "messa a terra" la riforma del GPRA è intrinsecamente mutuato dai fermenti del NPM.

Quale fu l'obiettivo del GPRA, pienamente conseguito dopo ben dieci anni di operazioni di avvicinamento? Fu quello di reinventare completamente il modo di amministrare un ufficio pubblico incistando qualunque attività svolta dentro un quadro di pianificazione a lungo termine (strategica) e di misurazione delle performance aziendali. Il quadro di riferimento ultimo era costituito: 1. da un "**Piano strategico**" (**Agency Strategic Plan**), con un orizzonte "non inferiore a cinque anni", contenente gli obiettivi di lungo termine che ciascuna agenzia si assegna, nonché di un programma generale di riorganizzazione (reengineering) degli uffici per conseguire gli obiettivi prefissati a costi

⁴⁴ Si vedano gli scritti di f. Archibugi sulla pianificazione strategica all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-pianificazione-strategica-nelle-pubbliche-amministrazioni/#more-15157>

⁴⁵ Vedi all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/03/Lezione-1-cos-è-il-GPRA-1.pdf>

⁴⁶ Si veda qui il contenuto, scarno ma denso di principi generali, del GPRA

⁴⁷ Si veda lo scritto di Franco Archibugi sul "Reinventing Government", sulle relazioni con il GPRA e sulle faticose iniziative di implementazione di quella legge negli anni successivi alla sua emanazione.

⁴⁸ "*Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*"

(Osborne & Gaebler, 1992), <https://archive.org/details/reinventinggover00osbo/page/n5/mode/2up>

contenuti. 2. da un "**Piano annuale di prestazioni**" (**Agency Performance Plan - APP**), strutturato e correlato al Piano strategico, corredato di precise voci di misurazione delle performance e di budget per ogni azione prevista. 3. da un "**Rapporto di prestazione di programma**" (**Agency Performance Update**), relativo al precedente anno fiscale, nel quale si rendesse conto dell'attuazione del Piano annuale e di quello strategico e si misurassero i risultati della sua realizzazione.

Era la trasposizione negli uffici federali dei principi elaborati nei decenni precedenti per le aziende private in ordine al "Management by Objectives" (**MbO**) e al "Planning, Programming and Budgeting System" (**PPBS**). Fattore decisivo per il suo funzionamento effettivo nell'amministrazione pubblica, tuttavia, in mancanza della valutazione del mercato e della concorrenza, era la valutazione finale che il **Congresso** ogni anno esprimeva in sede di esame del bilancio federale in ordine ai risultati conseguiti; questi ultimi dovevano essere esposti in indicatori sintetici di misurazione. Il tutto sotto il presidio professionale del **Government Accountability Office GAO**, autorità indipendente a supporto del Congresso e sottoposto precedentemente al vaglio del **Office of Management and Budget (OMB)**, ufficio della Casa Bianca che ha il compito di predisporre e proporre il progetto di legge di bilancio federale. In altri termini la funzione di valutazione delle performance delle agenzie federali - che per le aziende private svolge naturalmente la dinamica di mercato - è rimessa al controllo politico bipartisan del massimo organo rappresentativo del popolo americano⁴⁹. L'"appuntamento" per la prima attuazione da parte delle agenzie federali del GPRA era fissato per l'anno 1997, quattro anni dopo la sua promulgazione, tempo ritenuto necessario per predisporre l'amministrazione tutta ai cambiamenti previsti. Presso ogni agenzia fu creato un "reinventing team" (una vera e propria "squadra riforma") che operava insieme ai componenti del NPR; la commissione, continuò ad operare negli anni successivi per una serie di interventi formativi che toccarono tutti i dipendenti delle agenzie federali. Ma il processo d'implementazione durò di più, fino al momento, cioè, in cui scattò l'ultimo fondamentale tassello per il suo successo: la condivisione convinta, non solo dei vertici delle agenzie federali, ma anche e soprattutto della loro "Ragioneria Generale dello Stato", che è il sopra citato **OMB**, ufficio a riporto diretto del Presidente degli Stati Uniti: dieci anni dopo la promulgazione del GPRA, sotto l'amministrazione Bush, quell'ufficio emanò nel 2003 la **Circolare A- 11**⁵⁰, contenente le direttive alle agenzie per la predisposizione delle proposte di bilancio: si identificavano le enunciazioni e le previsioni del piano annuale delle performance con le proposte di bilancio e **l'Agency performance Plan (APP) diventava il documento annuale di richiesta fondi al Congresso**, oggetto quindi della Legge di bilancio federale. Veniva inoltre istituito il *Performance Assessing Rating Tool - PART*, ("Strumento a punteggio per la Valutazione delle performance"), che accompagnava il *performance report* annuale delle agenzie e diventava elemento decisivo per l'effettiva valutazione delle risorse finanziarie da allocare a fronte degli obiettivi di programma previsti; in altri termini si valuta in base all'esame dei risultati annuali presentati dalle varie amministrazioni⁵¹.

Fu, in conclusione, introdotto in tutte le amministrazioni federali U.S.A. un processo di **pianificazione strategica e di misurazione/valutazione delle prestazioni e dei risultati dell'azione pubblica**. Il vincolo della valutazione finale delle performance aziendali costringeva le amministrazioni ad avviare un processo permanente di 're-ingegnerizzazione' (reengineering), cioè

⁴⁹ Vedi la descrizione analitica della valutazione delle agenzie all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/01/La-valutazione-delle-politiche-pubbliche-e-delle-performance-nelle-Amministrazioni-federali-U.pdf>

⁵⁰ Vedi il testo integrale della circolare A-11/2003 all'indirizzo web https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/circulars/a11/current_year/a_11_2003.pdf

⁵¹ Una preziosa ricostruzione analitica delle vicende del GPRA si deve alle relazioni del prof. Franco Archibugi (1926-2020) consultabili agli indirizzi web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/03/Lezione-1-cos-è-il-GPRA-1.pdf> e https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/05/Relazione-Archibugi-al-CNEL-16_04_2012-61.pdf

di costante 'ri-progettazione' dei vari programmi pubblici in essere, fondati su leggi, iniziative passate da rivedere e da riattualizzare, aggiornandole negli obiettivi, nei mezzi e nei metodi. Nei fondamentali della pianificazione strategica, poi replicata in molti Stati americani, si possono facilmente ritrovare gli antichi principi di programmazione, direzione e controllo di Henry Fayol, nonché il **POSDCORB** - Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting – declinato decenni prima da Luther Gulick. C'è un filone antico e radicato nelle innovazioni del NPM. Ci troviamo cioè in presenza di un percorso riformatorio fortemente marcato che, tuttavia, NON sovverte gli antichi e consolidati principi di *public administration* elaborati a inizio '900.

Tutt'oggi l'amministrazione federale U.S.A. opera sulla base della metodologia di pianificazione delle attività e di predisposizione del bilancio sopra descritta.

b) La valutazione delle performance dei ministeri in Francia

Lo Stato francese si orientò nei primi anni di questo millennio verso un sistema di controllo esterno e di valutazione delle pubbliche amministrazioni – lì principalmente innervate sui ministeri statali – ispirato al modello adottato dall'amministrazione federale statunitense (il GPRA di Gore-Clinton). Ne nacque nel 2001 la *Loi organique aux le lois de finances*, meglio conosciuta per il suo acronimo **LOLF**⁵², che entrò in vigore nell'anno 2006, dopo cinque anni di implementazione e condivisione dei suoi principi fra i soggetti pubblici che dovevano attuarla⁵³. Anche in Francia il controllo e la valutazione delle performance dei dicasteri centrali opera in coincidenza con l'esame e approvazione parlamentare del bilancio di previsione annuale. Per dare un segno della serietà del processo posto in essere e delle risorse messe in campo per quell'obiettivo – che godeva di un consenso politico bipartisan, come in U.S.A. – basti ricordare che fu creato un Ministero apposito per l'introduzione/attuazione di quanto previsto dalla LOLF, scorporando la *Direzione del bilancio* (*Direction du Budget*) dal Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria e istituendo il *Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica*⁵⁴. La riforma della LOLF ha operato un cambiamento strutturale nel modo di raffigurare il bilancio preventivo: da un'impostazione statica limitata a una raffigurazione di tipo contabile si passò alla certificazione gestionale degli obiettivi programmati e dei relativi indicatori di risultato, completati dai conseguenti importi di finanziamento richiesti. Ogni anno, a inizio ottobre, ciascun deputato e senatore francese riceve circa 150 documenti denominati **Blues Budgetaires** (uno per programma) in ciascuno dei quali un dirigente pubblico ha esposto sinteticamente i contenuti e gli obiettivi del programma a lui affidato, compilando gli indicatori dei risultati conseguiti negli ultimi tre anni insieme a quelli programmati per i successivi due⁵⁵. A margine della complessiva compilazione degli indicatori (quattro o cinque per obiettivo), sono presenti gli importi dei finanziamenti per i quali si chiede l'approvazione del

⁵² Si veda la storia e il testo integrale all'indirizzo web <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-loi-organique-relative-aux-lois-de-finances-lolf>

⁵³ La Ragioneria Generale dello Stato italiano pubblicò due anni dopo, nel 2008, un volume di illustrazione della LOLF, ad evidente preparazione della riforma del bilancio italiano promulgata l'anno dopo con legge 196/2009, in cui fu introdotto nel nostro ordinamento il “bilancio per missioni e programmi”. <https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Esperienze/La-LOLF---Loi-Organique-relative-aux-Lois-de-Finances--riforma-del-Bilancio-dello-Stat.pdf>

⁵⁴ un'illustrazione diffusa e approfondita della storia e delle caratteristiche della LOLF è contenuta nella relazione predisposta per il CNEL nell'anno 2012 dal prof. Franco Archibugi “La performance dell'azione pubblica in Francia” <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/01/Copia-di-10-02-La-perform.-dellazione-pubb.-in-Francia.pdf>

⁵⁵ Vedine qui uno per l'anno 2023 all'indirizzo web <https://www.google.it/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.budget.gouv.fr%2Fdocumentation%2Ffile-download%2F18144&psig=AOvVaw2ICMmKjWxpEU-C2pkMeIGO&ust=1728836544209000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAYQrpoMahcKEwj46qDKoImJAxUAAAAAHQAAAAAQBA>

Parlamento.

OBJECTIF mission							
1 – Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie							
INDICATEUR mission							
1.1 – Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale							
(du point de vue du citoyen)							
	Unité	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2021	2021 Prévision actualisée	2022 Prévision	2023 Cible
Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale	%	53,3	Non déterminé	53	53	53	53

I parlamentari non sono abbandonati senza supporto tecnico, né l'enunciazione dei programmi procede "in libertà" senza adeguate verifiche. La LOLF prevede una "catena di governance" costituita da: **a)** la "Direzione del Bilancio" (*Direction du Budget, DB*), facente capo al suddetto nuovo Ministero, che occupa un ruolo centrale nel funzionamento della *Loi de Finances*, giacché tutte le politiche pubbliche si appoggiano su un sostegno finanziario. Il DB ha compiti di coordinamento generale dei vari ministeri sulla predisposizione del bilancio ed è composta da 240 "agenti" di cui più di due terzi dirigenti; **b)** il "Direttore degli Affari Finanziari" (DAF) – in ciascun ministero - che opera insieme ai Responsabili di programma, sia nel momento previsionale che in quello attuativo; **c)** il "Comité interministeriel d'audit des programmes" (CIAP), organo interministeriale competente per la verifica dell'affidabilità dei programmi⁵⁶; **d)** la Corte dei Conti che esamina i rapporti predisposti dal CIAP e invia relazione al Parlamento con la valutazione tecnica indipendente sull'andamento dell'attuazione dei programmi inseriti nel bilancio dello Stato.

La "catena tecnica di governance" della legge di bilancio francese costituisce il cuore stesso della riforma perché da' corpo e agibilità ai principi generali enunciati in LOLF. E' proprio l'efficacia della catena della governance a garantire sulla qualità, efficienza ed economicità dell'azione delle amministrazioni pubbliche francesi, con effetti simili a quelli ricordati per l'amministrazione federale U.S.A. . Ognuno dei programmi ha un suo dirigente responsabile dei risultati che viene indicato ufficialmente nel Blue Budgetaire.

Ciascun programma presente nei Blues Budetairs reca il nome e cognome del dirigente ministeriale cui lo stesso è affidato.

Melaine Joder

[Directrice du Budget au sein du ministere de l'Economie](#)



⁵⁶ opera attraverso "audit di programma"; ogni audit di programma è realizzato da un'equipe di tre auditori (auditeurs) e si conclude con un rapporto per il CIAP. Ogni anno vengono sottoposti a audit un terzo dei programmi presentati in Parlamento.

Nel nuovo bilancio statale francese è facile rinvenire i nuovi principi di *public management* già osservati nel bilancio federale U.S.A., anche qui oculatamente coniugati col principio istituzionale generale del controllo parlamentare delle performance della burocrazia.

c) I sistemi di misurazione delle performance e di audit della burocrazia del Regno Unito

Perfettamente in linea con i principi di fondo richiamati per la burocrazia statunitense e francese, il Regno Unito fu fra i primi Paesi dell'OCSE⁵⁷ a introdurre nel suo ordinamento la misurazione delle performance dei suoi plessi amministrativi (dipartimenti, agenzie esecutive, enti locali, servizio sanitario nazionale). Lì fu introdotto il principio cardine del "Value for Money", cioè valore (del servizio erogato) contro denaro messo a disposizione per raggiungere gli obiettivi previsti. Si ricordano i famosi Public Sector Agreements (PSAs)⁵⁸ adottati dall'amministrazione laburista negli anni 1998/2010, ma si dimentica spesso di registrare come già in precedenza erano stati introdotti "Executive Agencies Key Performance Indicators" (KPIs) per valutare le attività delle agenzie esecutive dei department ministeriali (1988), le "Output and Performance Analysis" (OPA) introdotte a metà degli anni '90 per monitorare i risultati conseguiti dai Dipartimenti ministeriali.

Il governo laburista, infine, intese costruire un vero e proprio sistema di monitoraggio e valutazione per la prima volta nell'anno 1998, allorché fu lanciata la prima **comprehensive spending review**, da intendere non alla maniera rozza prevalsa in Italia di imposizione di tagli lineari, quanto di ricognizione delle voci di spesa in bilancio per individuare quelle decisive per lo sviluppo socio-economico del paese e quelle sulle quali si possono ottenere risparmi. Lo Strumento principale per l'attuazione delle cinque spending review effettuate (1998, 2000, 2002, 2004 e 2007) furono i **Public Service Agreements (PSA)**⁵⁹, ossia degli accordi fra il Tesoro inglese e i singoli dipartimenti ministeriali finalizzati al raggiungimento di traguardi (target) misurabili, il cui conseguimento avrebbe recato il successo nell'attuazione delle politiche pubbliche del governo nazionale. La struttura degli Accordi sui servizi pubblici si basava su cinque caratteristiche fondamentali:

- Un obiettivo di primo livello (**aim**) dichiarato dai vertici del Ministero;
- Obiettivi di secondo livello (**objective**) che esponevano a grandi linee ciò che il Ministero intendeva perseguire;
- Degli obiettivi di performance (**target**) che definivano in modo chiaro le mete per la maggior parte degli obiettivi;
- Un obiettivo di efficienza per ciascun Ministero incentrato sul miglioramento degli elementi chiave della sua attività (**value for money**);
- Una dichiarazione (un impegno) del soggetto responsabile del raggiungimento degli obiettivi (di solito il Ministro).

Gli obiettivi strategici dovevano essere **SMART** - (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed*, cioè specifici, misurabili, raggiungibili, pertinenti e individuati in relazione a un arco di tempo definito), in piena consonanza con l'ormai consolidata teoria del Management by Objective di prof. Peter Brucker, sopra richiamata.

⁵⁷ Nel volume collettivo "New Public Management, current trends and future prospects" (K. MacLaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie, 2002), il Regno Unito veniva individuato come il luogo di nascita del New Public Management

⁵⁸ Si veda di Carlo Cottarelli e Giulio Gottardo "Come gestire la Pubblica Amministrazione? I Public Service Agreement britannici", 2021, osservatorio CPI dell'Università Cattolica di Milano, all'indirizzo web <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-come-gestire-la-pubblica-amministrazione-i-public-service-agreement>

⁵⁹ Si veda "Performance in Government: performance and evaluation measurement, monitoring and management in the United Kingdom" di Colin Talbot, 2010.

La variabile fondamentale del sistema inglese – come in tutti i paesi in cui la misurazione delle performance hanno attuazione concreta - risiede nell'azione di un presidio istituzionale collegato con la massima istanza di democrazia rappresentato dal Parlamento di Westminster: il **National Audit Office (NAO)**, l'autorità secolare indipendente che, li come in altri paesi democratici, ha il compito di monitorare in modo neutrale gli andamenti e i risultati conseguiti dai dipartimenti ministeriali , per poi riferirne alla Commissioni parlamentari (*Public Account Committee* e *Select Committees*)⁶⁰ che svolgono sistematicamente il controllo politico sull'attuazione delle politiche pubbliche posta in essere dalla burocrazia.

Contemporaneamente ai PSA dipartimentali, il *Local Government Act* del 1999 dispose che le amministrazioni locali operassero sulla base di un **Best Value Business Plan** annuale, nel quale esporre gli obiettivi legati al servizio alle collettività, da porre a confronto con gli obiettive risultati conseguiti negli anni precedenti⁶¹. Il Segretario di Stato responsabile per le amministrazioni locali era il titolare del potere di stabilire gli standard minimi di performance che le amministrazioni erano tenute a rispettare nell'esercizio di funzioni e servizi; gli obiettivi venivano corredati da un sistema di indicatori atti a misurare le performance previste e realizzate (*Best Value performance indicators* - BVPI); a presidio dell'effettivo funzionamento del sistema di misurazione/valutazione fu posta la **Audit Commission**, autorità indipendente, operante sulle amministrazioni locali con modalità analoghe a quelle del National Audit Office per i dipartimenti statali. In altri termini, un organo di valutazione esterna delle performance è sempre e comunque indispensabile per l'esistenza stessa di un sistema di fissazione di obiettivi di performance e di indicatori che abbia la prospettiva di essere effettivamente posto in essere dalle amministrazioni controllate.

Il succedersi dei governi del Regno Unito hanno in qualche modo inciso sulla conformazione di molte istituzioni, dal momento che sia la *Audit Commission*⁶² che i PSA furono aboliti/sostituiti dai governi conservatori negli anni dieci di questo secolo. Tuttavia, rimasero inalterati i principi di fondo e le modalità di esposizione degli obiettivi previsti per i successivi controlli delle commissioni parlamentari: al posto delle PSA oggi abbiamo i *Departmental Business Plans* e i *Performance Reports* che ciascun dipartimento ministeriale è tenuto a predisporre con gli stessi sistemi prima descritti⁶³.

I sistemi di misurazione di valutazione e audit descritti per Stati Uniti, Regno Unito e Francia sono in vario modo attuati negli altri Paesi OCSE analizzati nel testo più volte richiamato di Pollit e Boukaert.

La via italiana al New Public Management

L'Italia - patria delle corporazioni medioevali e dell'individualismo guicciardiniano, dove le contraddizioni si manifestano nelle forme visibili della commedia dell'arte e della farsa - ha il demerito di aver introdotto nella sua legislazione tutti i principi prevalenti del New Public Management a livello di sterile enunciazione, senza che nessuno di questi si sia concretizzato in una

⁶⁰ Vedi #Come il parlamento di Westminster controlla la burocrazia pubblica” all’indirizzo web

<https://www.eticapa.it/eticapa/come-il-parlamento-di-westminster-controlla-la-burocrazia-pubblica/>

⁶¹ Si veda alle pagine 38/44 dello studio del Fornez sulla burocrazia del Regno Unito all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/04/RegnoUnito.pdf>

⁶² Sulle vicende successive all’abolizione della Audit Commission e alla prevista costituzione della “Reporting and Governance Authority (ARGA)”, si veda all’indirizzo web del National Audit Office https://www-nao-org-uk.translate.goog/press-releases/progress-update-timeliness-of-local-auditor-reporting-on-local-government-in-england/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=it&x_tr_hl=it&x_tr_pto=sc

⁶³ Si veda di Colin Talbot “Oh, what a performance!”, 2012, all’indirizzo web <https://www.publicfinance.co.uk/2012/09/oh-what-a-performance>

reale e seria traduzione nella vita istituzionale reale. Nelle leggi sulla burocrazia degli ultimi trent'anni viene 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. Fu persino emanato con rulli di tamburi un decreto legislativo, il 150 dell'anno 2009 cosiddetto "decreto Brunetta", incentrato sulla misurazione delle prestazioni – lo si volle battezzare pomposamente con la locuzione inglese "performance". Furono minuziosamente previste le modalità di predisposizione dei "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 LOLF⁶⁴. Per non parlare della "managerialità" come requisito ineludibile della direzione degli uffici. Eppure i risultati finali si evidenziano solo con ritualità cartacee tortuose e inutili.

Quali fattori strutturali allontanano la burocrazia pubblica italiana dai progressi ottenuti dalla generalità dei Paesi a democrazia avanzata?

Alla base una visione distorta della burocrazia pubblica in quanto tale. Nessuno dei principi indicati dal rapporto Trevelyan, dal pensiero di Woodrow Wilson, di Max Weber, di Henry Fayol ha mai superato da noi il muro dell'incomprensione e dell'estraneità. E' sconosciuto nei circoli accademici e politici il fatto che, in qualunque altro Stato/nazione/potenza, affianco al "sovrano politico" opera un corpo consistente, stabile e neutrale di "servitori", capace di dare attuazione ai programmi politici enunciati. Negli Stati Uniti, centro focale del sistema dell'intrapresa libera nel mondo, la gestione della burocrazia pubblica è considerata un argomento politico prioritario e fondamentale; così nella stragrande maggioranza delle altre democrazie occidentali. Non mancano ovunque giudizi severi sul "come" vengono gestite le pubbliche amministrazioni, ma non si arriva mai al concetto di inutilità/negatività della burocrazia in quanto tale.

In Italia, al contrario, prevale - in quasi tutti gli scritti sulla pubblica amministrazione e fin dai tempi dell'Unità – un concetto profondamente ostile e radicalmente negativo sulla funzione stessa della burocrazia in uno Stato moderno. Il termine stesso "burocrazia" viene sempre pronunciato ed evocato in accezione negativa. Questo atteggiamento di rifiuto della burocrazia come tale tracima poi inevitabilmente, attraverso i media di più ampia diffusione, sull'opinione pubblica vessata dai disservizi. La burocrazia è il male in quanto tale, il male da combattere. C'è un'intera biblioteca di scrittori prestigiosi che usarono i toni e gli argomenti peggiori verso un'istituzione da sempre identificata, attraverso l'uso di una sineddoche, con i "burocrati": i burocrati sono troppi, bloccano l'efficienza delle imprese, sono lenti nei servizi ai cittadini, sono un impaccio per il Paese⁶⁵. Il ceto industriale settentrionale non considerò mai una buona burocrazia pubblica come fattore di sviluppo economico, contribuendo così a quel senso di estraneità generale rispetto a qualunque iniziativa di crescita generale⁶⁶. Durante il fascismo, quando si avvertì l'esigenza di ricorrere alla

⁶⁴ Legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sussiste poi la problematica delle competenze intrecciate: RGS e' il soggetto che coordina tutte le operazioni di predisposizione dei bilanci per missioni e programmi, tuttavia la determinazione delle linee guida degli indicatori di performance è affidata dal d. lgs. n. 150/2009 al Dipartimento della Funzione Pubblica. Vedine le aporie all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/le-incomplete-disposizioni-contenute-nel-dpr-105-del-maggio-2016/#more-7031> . Un sistema ben organizzato mal tollera una doppia responsabilità apicale.

⁶⁵ Si citano fra i tanti il pensiero di Gaetano Salvemini (vedi <https://www.eticapa.it/eticapa/gaetano-salvemini-la-piccola-borghesia-intellettuale-del-mezzogiorno-ditalia/>), di Luigi Einaudi (vedi <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2024/05/Il-problema-della-burocrazia.pdf>) e di Antonio Gramsci che descrisse più volte la piccola borghesia parassitaria del Meridione che occupava gli uffici pubblici.

⁶⁶ Si veda sul punto il pensiero di Guido Carli, indimenticato Governatore della Banca d'Italia, all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/guido-carli-1977-gli-industriali-italiani-estranei-allo-stato/#more-11969>

gestione pubblica diretta di banche o industrie (l'IRI) o della previdenza (l'INPS), lo si fece istituendo "amministrazioni parallele" che non avessero i vincoli e i freni delle amministrazioni ministeriali⁶⁷.

La burocrazia ministeriale fu, fino agli anni '80 del secolo scorso, un fortino assediato, reso quasi immobile da un sistema soffocante di controlli preventivi sugli atti e invalicabile per la solida corazza di formalismi giuridici che proteggeva l'impermeabilità dei singoli burocrati.

Una pubblica amministrazione così gestita, così regolata e così percepita non poteva trovarsi pronta davanti al vento di novità che il NPM portava in altre burocrazie pubbliche già ben funzionanti e, in molti casi, operanti da secoli nei rispettivi Stati. Nonostante la fugace esperienza di Massimo Severo Giannini come Ministro per la Funzione Pubblica (dall'agosto 1979 al settembre 1980)⁶⁸, negli anni '80 il sistema Paese s'incamminò su percorsi esattamente opposti a quelli suggeriti dal movimento NPM: mentre nei Paesi OCSE si intraprendevano misure finalizzate alla contrazione della spesa pubblica e della pervasività degli apparati, l'Italia vide lievitare il proprio debito pubblico dal 60% al 100% del PIL nel corso del decennio, proprio in relazione, oltre che a regole previdenziali lasche, anche a un poderoso aumento del numero dei dipendenti pubblici e delle loro retribuzioni⁶⁹. Una linea istituzionale eccentrica e in completa controtendenza rispetto agli altri Paesi.

Solo negli anni '90, con ritardo di un decennio sugli altri paesi, la gravissima crisi finanziaria del 1992 e l'avanzata delle spinte democratiche rappresentata dai tre grandi sindacati innescò un percorso di modifica strutturale degli assetti della nostra burocrazia. Fu avviata la privatizzazione di grandi plessi imprenditoriali pubblici (poste, ferrovie, telefonia, volo, petrolchimica), fu scardinato il sistema dei controlli preventivi sugli atti, fu demandata agli enti locali una parte rilevante delle competenze prima dei ministeri, fu contrattualizzato il rapporto lavoro dei dipendenti pubblici, fu modificato il regime della dirigenza con l'istituzione degli incarichi a tempo.

Dopo circa 25 anni appare quasi scontato parlare di mancato successo di quel ciclo di riforme, che non riuscì a promuovere una burocrazia pubblica ben funzionante⁷⁰. Uno dei fattori principali dell'ennesimo insuccesso fu l'approccio "capovolto" rispetto ai dettami di buon senso che altrove il NPM aveva proposto: le riforme delle burocrazie pubbliche, come nelle aziende private, si fanno facendo perno sulla qualità dei servizi all'utenza e sulle conseguenti problematiche organizzative e non partendo dalle problematiche del personale⁷¹; per quella strada le riforme rischiano sempre di virare verso l'autoreferenzialità e la mancata priorità del "cliente", cioè - nel caso della burocrazia pubblica - della collettività.

Il risultato finale fu che in Italia i principi cardine del NPM rimanessero allo stadio iniziale della pura enunciazione. Le innovazioni previste, infatti, comportavano e comportano conseguenze reali che turberebbero gli equilibri di potere dominanti. Così sono stati omessi/distorti alcuni principi cardine delle nuove burocrazie pubbliche riformate:

⁶⁷ Si veda G. Melis "due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo", Min. Beni Culturali, 1988, <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/03/Le-amministrazioni-parallele-di-Guido-MELIS.pdf>

⁶⁸ Il suo "Rapporto al Parlamento sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato" che, come egli ammise amaramente anni dopo, "entrò nei libri di testo ma non negli uffici", dimostrava che egli aveva compreso appieno la necessità di svecchiare il management pubblico traendo alimento dalle esperienze organizzative delle imprese private. Ciò era perfettamente in linea con i fermenti presenti nel NPM. Vedi all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-unintervista-dimenticata-del-1987/#more-11564>

⁶⁹ Si veda il Rapporto Cassese, ministro della Funzione Pubblica nel 1993 all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-foresta-incantata-rapporto-cassese-del-1993-sulle-condizioni-delle-pubbliche-amministrazioni/#more-5021>

⁷⁰ Si veda una rassegna delle voci critiche sulle mancate riforme degli anni '90 all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/le-posizioni-critiche-sulle-mancate-riforme-degli-anni-90/>

⁷¹ Si veda di l'intervista del prof. S. Cassese ad Adnkronos del 29 aprile 1993, "Questa riforma è sbagliata" <https://www.eticapa.it/eticapa/cassese-non-si-puo-dire-che-non-lavesse-detto/>

1) la misurazione e valutazione delle performance va riferita *in primis* alle singole amministrazioni come un tutto e non ai singoli dipendenti; ovvero alle performance dei vertici politici e manageriali, prima ancora che ai dipendenti “fannulloni”. Così e solo così mostra l’osservazione di tutti i sistemi di valutazione innescati nelle altre burocrazie.

2) La misurazione e valutazione delle performance è dovunque condotta da autorità indipendenti dal potere esecutivo che operano a supporto del Parlamento o di altre assemblee elettive. In Italia, invece, il decreto leg. 150/2009 inventò la figura ridicola degli oo.ii.vv (organismi indipendenti di valutazione) che hanno la piccola particolare caratteristica di essere designati dal soggetto che essi dovrebbero valutare e da questo retribuiti. Neutralità e terzietà pari a zero.

3) Il Parlamento italiano, ovvero il nostro sistema politico nel suo complesso, rinuncia a una delle sue funzioni sovrane che è ovunque negli altri Paesi quella del controllo sulla burocrazia e sull’attuazione delle politiche pubbliche. Tale funzione viene svolta in maniera sistematica attraverso le attività svolte da commissioni parlamentari ad hoc, che operano con il supporto di autorità indipendenti, quali sono il GAO statunitense, il NAO britannico o la Cour des Comptes francese; interrogazioni e interpellanze sono la parodia di tali sistemi organizzati e strutturati.

4) Nonostante l’introduzione per legge del “bilancio per missioni e programmi”, nei fatti la valutazione delle performance delle amministrazioni (così come declinata con indicatori appositi) non è praticata in sede di approvazione della legge di bilancio, perché quelle informazioni sono relegate in bilanci “annessi” che nessuno va a leggere.

Quelle sopra richiamate sono storture sufficienti perché le migliori acquisizioni ricevute dal movimento del New Public Management possano considerarsi completamente disattese nella nostra burocrazia.

Nei tempi presenti, come ultima mortificazione, si fa ovunque mostra di non vedere che il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR) del 2021 – 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. Quanto a dire che i principi di pianificazione strategica sono divenuti realtà vivente nelle dinamiche delle burocrazie, fra le quali quella UE, e che la stretta connessione fra movimento culturale del New Public Management e le realtà burocratiche consolidatesi ovunque risulta chiara.

La radicata indifferenza e supponenza dei ceti dirigenti italiani sui principi cardine, ovunque applicati, di buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni ricrea ogni giorno le condizioni perché gli antichi preconcetti di cui si è parlato più sopra si radichino ancor di più nella coscienza della nostra opinione pubblica.

Giuseppe Beato