

Acropolis

Capitolo 3 Le esperienze internazionali

Cap. 3.1

L'ESPERIENZA DEL REGNO UNITO: LE "NEXT STEPS AGENCIES"

di Michela Arnaboldi

Cap. 3.2

IL PROGRAMMA USA PER IL *REINVENTING GOVERNMENT*

di Gloria Sciarra

Cap. 3.3

I PROGETTI DI RIFORMA DELLO STATO IN FRANCIA

di Nadia Piraino

Acropolis

Libro Verde Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato

Capitolo 3.1.

L'ESPERIENZA DEL REGNO UNITO: IL PROGETTO “NEXT STEPS” *di Michela Arnaboldi*

1. La storia

“Raccomandiamo che vengono stabilite delle ‘Agenzie’ per svolgere le funzioni esecutive del governo all’interno di una politica e di un quadro di risorse definiti dai dipartimenti. Un’‘Agenzia’ di questo tipo, potrà essere parte della pubblica amministrazione, o potrà svolgere le proprie funzione al di fuori dei suoi confini. La scelta e la definizione di opportune agenzie è primariamente decisione dei Ministri e dei manager di alto livello dei dipartimenti. In alcuni casi blocchi molto ampi di attività, comprendendo virtualmente tutto il dipartimento potranno essere gestiti in questo modo. In altri casi, dove la scala delle attività è troppo piccola per un’organizzazione completamente separata, potrebbe invece essere opportuno avere una o più piccole agenzie operanti all’interno del dipartimento.”¹

Questa raccomandazione rappresenta il punto focale di una relazione al Primo Ministro britannico, pubblicata nel 1988 dall’Efficiency Unit intitolata *Improving Management in Governement: the Next Steps*. La relazione, commissionata per valutare lo stato dell’Amministrazione centrale, analizza i miglioramenti ottenuti da riforme precedenti, i problemi ancora irrisolti, e suggerisce i passi (*Next Steps*) per ottenere un ulteriore miglioramento che si riconducono all’adozione del modello dell’“Agenzia”.

Prima di illustrare nello specifico i contenuti della relazione, è utile ripercorrere le principali riforme del Regno Unito che hanno preceduto, e in qualche modo preparato, la riforma “Next Steps”.

Il moto riformista del Regno Unito risale all’inizio degli anni ’60 e precisamente al 1961, anno in cui il governo stabilisce un controllo maggiore della spesa pubblica, introducendo

¹ *Efficiency Unit*, report 1988, p. 9

una revisione annuale dei conti del Governo coordinata dal comitato denominato *Public Expenditure Survey Committee*.

È però nel 1968 che la “gestione” (*management*) del governo viene messa in discussione ed entra in modo preponderante nelle linee di riforma. In questo anno, il *Fulton Committee*, promosso dal governo laburista, presenta un’analisi del *management* della Pubblica Amministrazione (*Civil Service*²), raccomandando di già nel 1968 una revisione delle attività del Governo al fine di identificare una possibile separazione tra la funzione politica e la funzione esecutiva. I compiti esecutivi potevano essere isolati ed affidati a dirigenti autonomi, che ne avrebbero assunto la responsabilità in termini di bilanci e risultati:

“...la gestione raggiunge la massima efficacia quando l’attività è istituita in modo separato, all’esterno di un Dipartimento.” (Report of the Fulton Committee, 1968)

Negli anni successivi, subentra al governo laburista il governo conservatore che focalizza la propria attenzione sull’accorpamento dei Ministeri; è tuttavia il Civil Service a proseguire le idee del Fulton Report dando origine alle prime Agenzie autonome o *Quangos - QUasi-Autonomous Non-Governmental Organisation*. Tra queste si ricorda la *Civil Aviation Authority* e la *Health Safety Executive*³. Successivamente, col ritorno del governo laburista inizia a nascere un secondo tipo di Agenzia, incastonata nel Dipartimento di origine. A differenza dei *Quangos*, queste Agenzie esecutive non hanno entità giuridica separata e continuano ad essere sotto il presidio e controllo del Ministero di origine.

Nel 1979 inizia per il Regno Unito una nuova fase segnata dai governi Thatcher. Seguendo gli impegni di programma, la Thatcher attua una politica ferrea di riforma e ridimensionamento della Pubblica Amministrazione che vede come primo passaggio fondamentale le riforme promosse da Sir Derek Rayner nel 1979. Le riforme effettuate da Rayner erano atte a migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’Amministrazione ponendo un forte accento sul controllo dei costi, che tuttavia dovevano essere scomposti ed analizzati rispetto alle funzioni svolte.

L’iniziativa più vicina in ordine di tempo e più affine al *Next Steps* è però la *Financial Management Initiative* (FMI) lanciata nel 1982. Lo scopo di questa iniziativa era di promuovere “in ogni Dipartimento un’organizzazione e un sistema in cui i *manager*, ad ogni livello, abbiano:

- a. una chiara visione degli obiettivi e dei mezzi per valutare e, ove possibile, misurare il risultato e le prestazioni in relazione a questi obiettivi;
- b. responsabilità ben definite per ottimizzare l’uso delle risorse, includendo una revisione critica dei risultati e del *value for money*;
- c. le informazioni (in particolare sui costi), la formazione e l’accesso alle competenze necessarie per esercitare le loro responsabilità in modo efficace.” (HM Government, 1982)

L’applicazione pratica di questi principi è stata solo parziale, ma ha permesso di introdurre a livello manageriale maggiore responsabilizzazione sui costi e consapevolezza sulla necessità di misurare i risultati dei Dipartimenti. Questo è testimoniato dalla nascita di numerosi sistemi di misura delle prestazioni e dallo sviluppo dei sistemi informativi.

² Il Civil Service è l’insieme del personale ministeriale impiegato direttamente dalla Corona.

³ Un quadro dei *quangos* attuali nel Regno Unito è disponibile al sito <http://quangos.ercouncil.org>

La FMI non è invece riuscita a trasferire il controllo finanziario e sui risultati al di fuori della struttura ministeriale esistente e cambiare in modo significativo il *Civil Service* che continuava ad essere un “monolito”, con meccanismi di avanzamento di carriera legati all’anzianità.

Il report *Next Steps* del 1988 si inserisce in questo contesto e, pur evidenziando un miglioramento della Pubblica Amministrazione, mette in luce alcuni problemi sostanziali che non permettono di ottenere un ulteriore miglioramento. Essi sono:

- i dirigenti di alto livello dei Ministeri, con la configurazione attuale devono privilegiare la risposta alle richieste dei Ministri, dominata dalla politica, trascurando l’erogazione dei servizi e un loro miglioramento;
- l’attenzione e le pressioni sui Dipartimenti del governo centrale sono sul contenimento della spesa e poca attenzione viene rivolta ai risultati dei servizi;
- le pressioni al miglioramento dell’efficienza nell’uso delle risorse sono occasionali e non rappresentano un elemento cardine e costante nella gestione dei Dipartimenti/Ministeri;
- La Pubblica Amministrazione centrale (*Civil Service*) è troppo grande e diversificata per poter essere gestita come una singola entità. Con 600.000 impiegati è un enorme organizzazione se comparata con qualsiasi impresa privata e la maggior parte delle altre entità pubbliche ;
- l’autonomia dei dirigenti nella gestione dei Dipartimenti risulta limitata, a causa dei controlli non solo sulle risorse e sugli obiettivi, ma anche sulle modalità con cui le attività sono svolte.

Sulla base di questi problemi viene raccomandato che il governo centrale si orienti verso un nuovo modello che prevede:

- la creazione di Agenzie (*Next Steps Agencies*) sia interne che esterne al Governo per la realizzazione dei servizi (paragrafo 19);
- l’istituzione di un *framework* per l’operatività di queste unità, nel quale definire le linee strategiche, il *budget*, i *target* e i risultati che l’Agenzia deve raggiungere (paragrafo 20);
- la possibilità per le Agenzie di assumere, pagare, promuovere, strutturare ed organizzare il proprio personale in autonomia (paragrafo 21);
- la definizione di indicatori di prestazione per un regolare monitoraggio delle Agenzie *Next Steps*.

L’effetto della relazione è stato immediato e molti rappresentanti politici e non, prefigurarono un cambiamento radicale con un possibile “smantellamento” dello Stato.

La riforma ha invece preso una strada più moderata di introduzione graduale, in cui la separazione dei compiti è stata, nella maggior parte dei casi, attuata con il modello dell’Agenzia esecutiva incastonata nel dipartimento, modello a cui ci si riferisce con l’etichetta *Next Step Agencies*.

2. Cosa sono le agenzie *Next Steps*?

Il paragrafo precedente ha messo in luce che lo stato di “Agenzia” viene riferito nel Regno Unito ad un panorama ampio di organismi più o meno staccati dai ministeri a cui essi fanno riferimento. Queste agenzie non sono nate tutte dal *Next Steps*, ma alcune hanno iniziato a comparire già negli anni ’70.

Per orientarsi in questo complesso panorama è utile fare riferimento alla classificazione ufficiale del governo, che distingue tra sei tipologie di organismi: Dipartimenti non ministeriali, Agenzie Esecutive, *Non-Departmental Public Bodies* (NDPB), *Public Corporations*, *Advisory Bodies*, *National Health Service Bodies*.

Lo stato e il termine Agenzia si ritrova nelle prime due categorie e anche nella denominazione dei *Non-Departmental Public Body* (NDPB), come nel caso della *Environment Agency*⁴.

I NDPB hanno però caratteristiche diverse dalle Agenzie *Next Steps*: godono di una maggiore autonomia dal governo centrale, hanno un assetto giuridico e statutario proprio, e il personale impiegato non appartiene più al *Civil Service*.

Le Agenzie Esecutive invece continuano ad essere parte del governo centrale, il personale è parte del *Civil Service* e non hanno un'identità giuridica propria. Proprio queste caratteristiche di minore autonomia, se da un lato hanno mitigato i timori e le opposizioni iniziali, hanno spesso fatto sollevare dubbi sull'efficacia del cambiamento introdotto dal *Next Steps*.

La tabella di seguito riassume le principali caratteristiche dei due organismi.

Tipologia	Scopo	Principali caratteristiche
Agenzie Esecutive	Svolgere un servizio o una funzione all'interno del Governo, attraverso una unità organizzativa ben definite, la quale ha un chiaro <i>focus</i> sull'erogazione di un <i>output</i> specifico e un quadro definito di responsabilità nei confronti del Ministero	<ul style="list-style-type: none"> • I ministri non sono coinvolti nell'attività ordinaria • Quadro flessibile al fine di coprire una vasta gamma di responsabilità e dimensioni organizzative • Generalmente parte del Dipartimento • L'amministratore delegato risponde del proprio operato al Ministro del Dipartimento di origine • L'amministratore delegato è generalmente a tempo determinato e assunto attraverso una competizione pubblica aperta • Il personale è parte del <i>Civil Service</i>
<i>Non-Departmental Public Body</i>	Permettere di svolgere una funzione o un servizio in autonomia dal Governo (<i>at arm's length from the Government</i>).	<ul style="list-style-type: none"> • Operano con statuto ed entità giuridica autonomi • L'amministratore delegato risponde del proprio operato ad un Comitato di gestione (<i>management board</i>) • Il personale non fa parte del <i>Civil Service</i> ed è assunto direttamente dal NDPB (unica eccezione lo <i>Health and Safety Executive</i>) • L'ente è responsabile del proprio <i>budget</i> • Il Comitato di gestione viene eletto dai Ministri

Le caratteristiche delle Agenzie Esecutive (*Next Steps*) sopra illustrate e in particolare lo stretto legame con il ministero ha fatto spesso sollevare dubbi sull'innovatività del modello rispetto alla gestione tradizionale monolitica del Ministero e dei Dipartimenti.

Quali sono quindi gli elementi di cambiamento delle Agenzie *Next Steps* rispetto al modello tradizionale ministeriale?

Tre elementi possono essere considerati distintivi rispetto al passato.

Il primo è la definizione formale di un'unità organizzativa separata (l'Agenzia) per la gestione di *specifiche attività* del Governo centrale su mandato del Ministero. Le funzioni delegate sono di tipo esecutivo, come ad esempio la gestione delle patenti e dei passaporti, e definite in documento quadro (*Framework document - box 1*). Nonostante il personale

⁴ <http://www.environment-agency.gov.uk>

dell’Agenzia continui a rimanere sotto l’ombrello del *Civil Service*, essa ha autonomia nella sua assunzione, gestione e nel determinare passaggi di carriera e remunerazioni.

Il secondo tratto distintivo rispetto al modello tradizionale del Ministero è la *creazione di un sistema di governo* per ogni Agenzia. Il sistema adottato dalle Agenzie britanniche si ispira al sistema di *governance* tipico delle imprese anglosassoni. Tale sistema ruota intorno alla figura dell’amministratore delegato (*Chief Executive*), il quale risponde dei risultati dell’Agenzia, rispetto ad un quadro di requisiti prestazionali e di *target*, stabiliti dal Ministero di origine. L’amministratore delegato ha una carica a termine ed è assunto con un concorso pubblico. Pur rimanendo un *civil servant* la remunerazione dell’amministratore dell’Agenzia viene determinata in base alla tipologia di incarico svolto; inoltre, egli dovrà rispondere dei risultati dell’Agenzia e potrà essere rimosso qualora venissero raggiunti di scarsi risultati. In alcuni casi, il sistema di *governance* dell’Agenzia prevede dei Comitati (*Board*), a cui partecipano attori esterni, indipendenti dall’Agenzia, al fine di dare indicazioni e consiglio al Ministero. Il sistema di *governance* della singola Agenzia deve essere definito nel *Framework document* (si veda box 1 di p. 8).

Il terzo elemento è la *definizione dei meccanismi di reporting e controllo*. I meccanismi sono di due tipi: il primo è di tipo interno tra Agenzia e Ministero, e si realizza attraverso la redazione e pubblicazioni di documenti *ex ante* ed *ex post*; il secondo è invece un *audit* esterno.

Rispetto ai controlli interni ogni Agenzia, deve definire a preventivo un *business plan* ed un *budget*, e a consuntivo un *annual report*. I tre elementi hanno permesso di perseguire due dei principali obiettivi della riforma del 1988:

- la separazione tra potere politico e potere esecutivo, forzata dalla necessità per entrambe le parti di definire e negoziare i *target* evidenziandone il legame;
- una maggiore attenzione agli *output*, specificati attraverso indicatori misurabili e monitorati.

Questo modello di controllo è il risultato di una “normalizzazione” delle linee di riforma inizialmente proposte. Gli adattamenti successivi e l’introduzione di sempre maggiori meccanismi di *public accountability* ha spinto il Governo, nel 2003, a rivedere il sistema di regolazione e a pubblicare delle linee guida (*Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide*; Cabinet Office’s 2003) in cui vengono ripresi tutti i documenti che l’Agenzia deve redigere e pubblicare, mettendo in luce il loro legame reciproco e quello con i documenti programmatori dei Ministeri (*Spending Review Settlement* e *Public Service Agreement*) a cui esse fanno riferimento; tali documenti sono: il documento costitutivo dell’Agenzia (*Agency Framework*), il documento di pianificazione dell’Agenzia (*Business Plan*), il consuntivo finanziario e delle prestazioni (*Annual Report*).

La figura 1 mostra un estratto della guida in cui vengono evidenziati i legami tra i documenti dell’Agenzia e quelli di programmazione politica del dipartimento.

Aligning the PSA, Framework Document and Key Targets

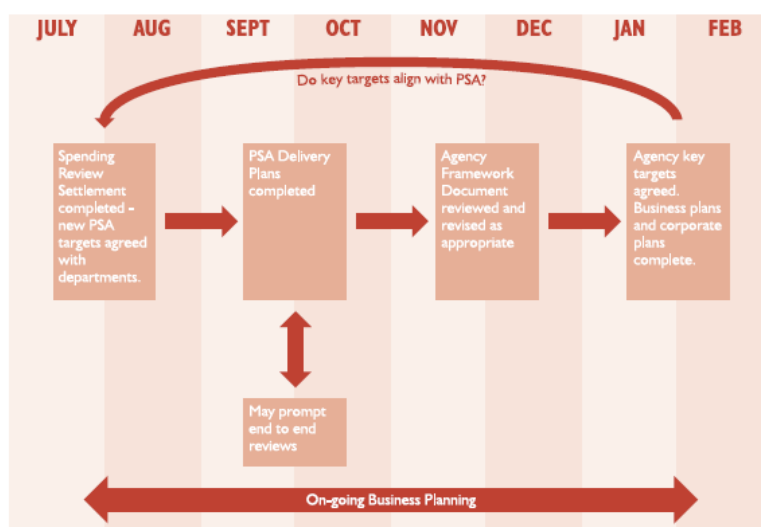


Figura 1 – la relazione tra i documenti di pianificazione tra agenzie e dipartimenti

Box 1 - Il Framework document

Il *Framework document* (Documento Quadro) rappresenta un elemento centrale nel funzionamento dell'agenzia e dei meccanismi di relazione con il Ministero di origine. Il *Framework* viene definito alla costituzione dell'Agenzia e deve essere rivisto periodicamente (il Governo suggerisce ogni 4-5 anni) per adeguare il documento all'evoluzione della realtà dell'Agenzia.

Sebbene la lunghezza dei *Framework* possa variare (da 5 a 40 pagine) tutti contengono un insieme comune di informazioni, che definisce l'ambito e il modello di attività dell'Agenzia. Tali informazioni sono:

- lo scopo e gli obiettivi specifici dell'Agenzia;
- il modello di Governo:
 - le responsabilità del *Chief Executive*
 - le responsabilità del Dipartimento o Ministero
 - l'eventuale presenza di Comitati che includono attori esterni e il loro ruolo;
 - la relazione con il Parlamento
- il regime finanziario e le deleghe interne all'Agenzia;
- le modalità di rendicontazione contabile;
- il sistema di controllo esterno ed interno;
- la gestione delle risorse umane;

La figura di seguito riporta le informazioni del Documento Quadro della *National Saving Agency*.

Name	National Savings Agency
Year	1996
Department	Chancellor of the Exchequer
Aim	National Savings' aim is to help reduce the cost to the taxpayer of Government borrowing now and in the future. To achieve this National Savings' strategic objective is to: provide retail funds for the Government that are cost effective in relation to funds raised on the wholesale market
Objectives	<ul style="list-style-type: none"> ▪ improve the competitiveness of the overall offer to customers; ▪ to ensure levels of customer service which meet standards of best practice in the retail financial services sector; ▪ to develop a more flexible and responsive business that can deliver a range of net financing requirements to the Treasury.
Personnel	The Chief Executive is responsible for setting the National Savings human resource policies and managing its staff.
Products and Services	National Savings is the UK issuer and distributor of non-marketable government securities to the retail market. Any other or ancillary services or products that National Savings may develop must not conflict with the primary objective of cost-effective funding
People	The Chief Executive is responsible for setting the National Savings human resource policies and managing its staff
Accountability	
Policy	<p>The Chancellor is responsible for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ determining the policy and financial framework within which National Savings operates; ▪ approving the interest rates and the terms and conditions of National Savings products; ▪ appointing the Chief Executive and non-executive members to the National Savings Management Board; and ▪ setting and monitoring key performance targets for National Savings.
Board	The National Savings Board ensures good governance, sets corporate policy, and monitors the Agency's performance.
Executive	The Chancellor of the Exchequer delegates management of National Savings to the Chief Executive. The Chief Executive is appointed by the Chancellor of the Exchequer. The Chief Executive is accountable to the Chancellor of the Exchequer for the performance of National Savings in accordance with this framework document and the Corporate Plan.

Tabella 1 – le informazioni principali del framework, l'esempio del National Saving Agency

Altri esempi di framework sono disponibili su siti delle Agenzie:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/ministerial_responsibilities/executive_agencies.aspx.

Di seguito sono riportati i link ad alcuni di essi:

- Tribunal Service
<http://www.tribunals.gov.uk/Documents/Publications/frameworkdocument.pdf>
- Government Car and Dispatch Agency
<http://www.dft.gov.uk/gcda/docs/GCDA%20Framework%20Document%203.1.pdf>

Le linee guida incentivano un legame esplicito tra gli obiettivi politici e gli obiettivi dell’Agenzia come meccanismo di *accountability* interna (tra Dipartimento ed Agenzia) ma anche come strumento di *accountability* esterna (utenti ed altri *stakeholder*).

Nella tabella 2 è riportato un esempio tratto dalle linee guida.

Tabella 2 – La relazione tra programma politico ed obiettivi delle Agenzie per *The Court Service*”

LCD PSA Target 1	Agency High Level Targets
<p>“Improve the delivery of justice by increasing the number of crimes for which an offender is brought to justice to 1.2m by 2005/06, with a 7% increase in the number of cases brought to justice by 2005/06”</p>	<p>“To support local Criminal Justice Boards in meeting their targets including: PSA 1.1 - Overall national satisfaction in meeting their targets”</p>
<p>Level Targets</p> <p>improvement in the level of user satisfaction (Measured by customer satisfaction survey target for each area)</p> <p>level of court staff at public</p> <p>level of staff on telephone</p> <p>level of resolution of complaints</p> <p>percentage of written cases of 72%</p> <p>percentage of public-law Children Act cases dealt with within 40 weeks = 70%”</p>	<p>Level Targets</p> <p>“Increase year on year the level of satisfaction of users by taking speedy, high quality decisions, and by reducing unnecessary delay and cost, and by ensuring that outcomes are enforced effectively</p> <p>The percentage of satisfaction to be identified in key areas from the 2002/03 survey and section</p> <p>PSA 4.1 - Knowledge of court staff at public = 80%</p> <p>PSA 4.2 - Knowledge of staff on telephone = 76%</p> <p>PSA 4.3 - Speed of resolution of complaints = 40%</p> <p>PSA 4.4 - Helpfulness of communication = 72%</p> <p>PSA 4.5 - Percentage of public-law Children Act cases dealt with within 40 weeks = 70%</p>

Fonte: *Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide; Cabinet Office’s 2003)*

Il secondo meccanismo di controllo è invece esterno. Le Agenzie sono soggette ad un audit da parte del *National Audit Office* (NAO). Sebbene il *focus* principale dell’*audit* sia di tipo finanziario, e non sul raggiungimento degli obiettivi definiti in sede di pianificazione, il NAO è stato incaricato in passato di effettuare una valutazione più qualitativa delle modalità di rendicontazione e definizione delle *performance* (*Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*).

3. La diversificazione delle Agenzie Esecutive

Il paragrafo precedente ha cercato di definire nel variegato panorama britannico cosa sono le Agenzie *Next Steps*. Tuttavia all'interno dell'impostazione comune sopra presentata le Agenzie che dal 1988 si sono costituite si differenziano per diversi aspetti.

Le variabili che tuttavia caratterizzano maggiormente le scelte e le diversità sono tre: il contesto competitivo, il regime amministrativo-finanziario, la dimensione.

Il contesto competitivo

Il regime finanziario delle Agenzie può essere caratterizzato da due variabili (Greer, 1994): la presenza di altri "concorrenti" sul mercato in grado di offrire servizi analoghi; la possibilità dell'Agenzia di generare entrate proprie (figura 2).

Monopoly	A <ul style="list-style-type: none">▪ Rural Payments Agency Strategic Advisory Board▪ Child Support Agency	B <ul style="list-style-type: none">▪ Companies House▪ Patent Office
	C	D <ul style="list-style-type: none">▪ Central office of information
Non monopoly	Treasury dependent	Revenues raising

Figura 2 – Classificazione dei regimi finanziari

L'incontro dei due assi origina quattro possibili soluzioni.

Il quadrante **A** include le Agenzie che sono operano in regime di monopolio e non hanno la possibilità di generare entrate proprie. Molte Agenzie che si sono costituite rientrano in questa categoria.

Nel quadrante **B** si ritrovano Agenzie in regime di monopolio che hanno la possibilità di generare entrate proprie; un esempio l'Agenzia *Companies House* del Dipartimento del Commercio e dell'Industria, il cui compito principale è il passaggio dal formato cartaceo ad elettronico dei documenti che le imprese devono fornire allo Stato.

Nel quadrante **D** si ritrovano, invece, Agenzie che pur avendo la possibilità di generare entrate non si trovano in condizioni di monopolio e quindi si trovano in competizione con altri enti privati; un esempio è il *Centre Office of Information* che deve fornire servizi di consulenza agli altri Dipartimenti nelle loro strategie di comunicazione.

Il regime amministrativo-finanziario

La posizione competitiva è legata alla seconda variabile di differenziazione: il regime amministrativo-finanziario.

Il documento dell'*Efficiency Unit* del 1988 definiva la necessità di dotarsi di una struttura precisa per avere l'auspicata *accountability* tra Ministero ed Agenzia; tuttavia, non specificava in modo preciso il modello da seguire, ipotizzando anche un distacco netto dell'Agenzia dal Ministero.

Le Agenzie create hanno mostrato, però, la convergenza verso tre modelli: il *trading fund*, il modello dei costi lordi e il modello dei costi netti.

Il *trading fund* è la struttura che concede maggiore indipendenza e prevede (*Government Trading Act* 1990 c. 30):

- la costituzione di una gestione separata in cui sono attribuiti all'Agenzia le attività e le passività per condurre le proprie funzioni;
- la gestione delle proprie entrate;
- la copertura con le entrate dei costi relativi alle proprie funzioni;
- la possibilità di modificare la struttura di indebitamento;
- la differenza tra le attività e le passività viene considerata come un dividendo pubblico.

Nel modello basato sul costo lordo, il Ministero definisce la spesa annua complessiva che non può essere superata dall'Agenzia. L'autonomia finanziaria, in questo caso, è molto limitata, in quanto le Agenzie non possono trasferire da un anno all'altro le risorse inutilizzate.

Il terzo modello, molto diffuso, è invece basato sui costi di esercizio netti. Attraverso questa modalità, l'Agenzia può modificare la cifra disponibile per la spesa aumentando le proprie entrate.

La dimensione

La dimensione delle Agenzie è molto diversificata, con un *range* da 20 a circa 80.000 dipendenti. L'Agenzia più piccola è la *Government Decontamination Services*, il cui obiettivo è fornire consulenza e linee guida sulla decontaminazione e la preparazione alla decontaminazione degli edifici e dell'ambiente dopo un attacco chimico, biologico, radiologico e nucleare.

La figura di seguito mostra un estratto dal bilancio da cui si evince l'ammontare del *budget* gestito (circa 3.000.000 di sterline) e delle attività assegnate (1.107.000 sterline).

Operating Cost Statement for the year ended 31 March 2007				Balance Sheet as at 31 March 2007			
	Note	2006 – 07		2005 – 06 (6 months)		31 March 2007	31 March 2006
		£'000s	£'000s	£'000s	£'000s	Note	£'000s
Programme Cost Expenditure							
Staff Costs	2	1,143		446			
Other Programme Costs	3	916		417			
Depreciation	4	2		0			
GDS Programme Costs for the year			2,061	863			
Departmental Charges and Other Costs							
Defra service recharges		107		55			
Notional audit fees - NAO		36		32			
Total Other Costs			143	87			
Operating Costs for the year			2,204	950			
Operating costs brought forward			950	0			
Total Operating costs carried forward			3,154	950			
Fixed Assets							
Tangible Fixed Assets	4				36		0
Total Fixed Assets					36		0
Current Assets							
Debtors and prepayments	5				762		56
Cash at bank	8				345		20
Total Current Assets					1,107		76
Creditors: amounts falling due within one year							
Creditors	6				(296)		(605)
Total Creditors					(296)		(529)
Net Current Assets					811		(529)
Total assets less current liabilities					847		(529)
Taxpayers Equity							
General Fund	7				847		(529)

Figura 3 – Il bilancio della *Government Decontamination Services*

L'Agenzia di dimensioni più grandi è invece il *Job Centre Plus*, Agenzia del Dipartimento del Lavoro e delle Pensioni. La *mission* dell'Agenzia è di favorire l'impiego delle persone in età lavorativa secondo obiettivi di equità, verificando gli standard qualitativi sia del lavoro che delle remunerazioni.

Il bilancio dell'Agenzia (Figura 4) mostra l'ammontare della spesa gestita (circa 4,5 miliardi di sterline) e delle attività trasferite (circa 800 milioni di sterline).

Figura 4 – Il bilancio del *JobCentre Plus*

Note	2006-2007		2005-2006 Re-stated		Note	31 March 07		31 March 06 Re-stated	
	£'000s	£'000s	£'000s	£'000s		£'000s	£'000s	£'000s	£'000s
Administration costs					Fixed assets				
Staff costs	2	1,819,492		1,868,033	Tangible assets	7	633,432		655,481
Other administration costs	3	1,735,716		1,601,656	Intangible assets	8	27,458		24,601
Gross administration costs		3,555,208		3,469,689	Debtors: amounts falling due after one year	9		660,890	680,082
Administration income	5	(13,538)		(6,515)	Current assets				
Net administration costs		3,541,670		3,463,174	Debtors: amounts falling due within one year	9	98,296		54,640
Programme costs					Cash in hand	10	397		509
Expenditure		1,070,930		1,176,482	Current liabilities		98,683		55,149
Less income	5	(118,482)		(85,086)	Creditors: amounts falling due within one year	11	(325,398)		(372,986)
Net programme costs	6	952,448		1,091,396	Net current liabilities		(226,715)		(317,837)
Net operating cost		4,494,118		4,554,570	Total assets less current liabilities		462,344		393,347
					Provisions for liabilities and charges	12	(9,600)		(8,644)
							452,744		384,703
					Financed by:				
					Taxpayers equity:				
					General fund	13	452,294		384,337
					Revaluation reserve	14	450		366
							452,744		384,703

4. Le variabili rilevanti per la creazioni delle Agenzie

Nel 1990, a due anni dalla pubblicazione del *Next Steps*, le Agenzie Esecutive erano 34, oltre 100 nel 1994 e attualmente sono 1245, inglobando ora circa 70% del *Civil Service*.

Questo percorso incrementale e di continuo allargamento permette di analizzare quali fattori hanno favorito ed agevolato nel tempo la nascita delle Agenzie, in relazione a tre categorie di elementi:

- *strutturali*, con riferimento alle caratteristiche delle attività ministeriali che hanno agevolato la creazione delle Agenzie;
- *manageriali*, con riferimento alle spinte derivate dal personale amministrativo e dai politici;
- *regolatori*, con riferimento alle caratteristiche del *Framework* regolatorio adottato dal Regno Unito.

Il primo elemento strutturale che ha favorito la nascita delle prime Agenzie è stata la possibilità di generare *entrate proprie*.

Il *Next Steps* apriva per questi rami di attività la possibilità gestire in autonomia non solo le proprie funzioni e il personale, ma anche le entrate generate, trasformandosi in piccole imprese al servizio del Ministero di origine.

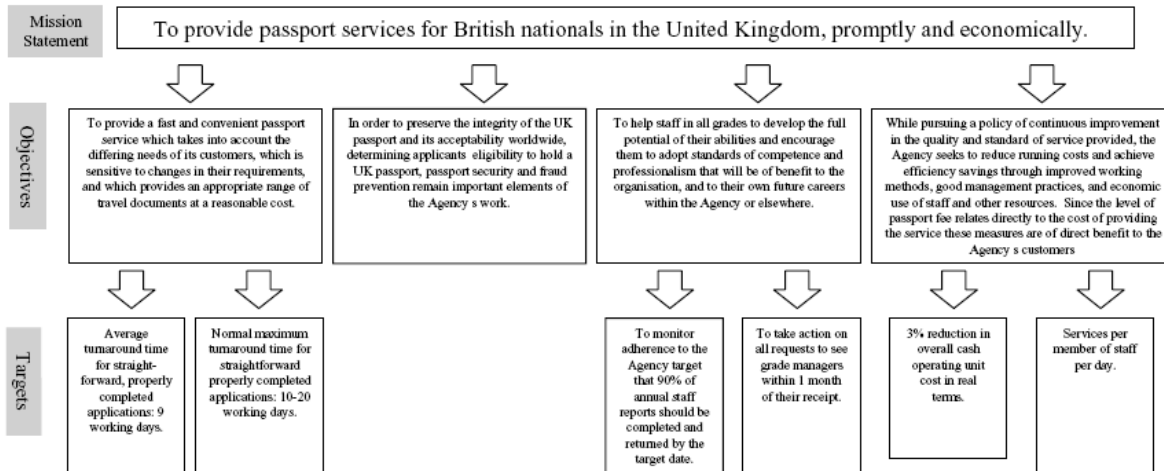
Un secondo elemento strutturale, che ha immediatamente delineato alcune Agenzie è la *caratteristica delle attività svolte* e in particolare la possibilità di separare agevolmente i compiti esecutivi dalle decisioni politiche. Come sottolineato da Cox e Lamont (1994), le prime dodici Agenzie erano tra loro molto simili, con compiti esecutivi e ambiti di competenza già ben distinti. Un indicatore della separabilità dei poteri è legata in primo luogo alla frequenza di consultazione che è necessario avere da parte tra la parte politica nelle attività gestionali. Hogwood e al. (1999) hanno stimato che la frequenza di incontri tra parte politica e amministratore delegato è molto vicino allo zero per numerose Agenzie e solo in un caso (*Prison Service*) si sono registrati 40 incontri all'anno. Proprio questa Agenzia rappresenta un caso di difficile separazione tra le due sfere in cui quasi tutte le attività richiedono la consultazione della parte politica. Il problema emerse per il *Prison Service* in modo drammatico nel 1994, dopo due importanti evasioni, sfociando in una controversia politica e legale, e con il licenziamento del *Chief Executive* (Derek Lewis) (Barker, 1998). Oltre alla frequenza delle relazioni, un secondo indicatore della separabilità, sebbene meno misurabile, è il peso della "sensibilità politica" nelle decisioni operative. Il peso è alto nel caso dei *Prison Service*, mentre è basso per molte Agenzie - come per le Agenzie del Ministero della Difesa -, o può diventare alto a fronte di eventi particolari come nel caso *Food Standard Agency* nella gestione della crisi della BSE. Queste differenze si riflettono nel *Framework* - nella chiarezza delle responsabilità dell'amministratore delegato e del Ministro, ma anche nel *budget* e nel *business plan* - con la maggiore o minore presenza di indicatori misurabili e *target*.

Le Agenzie caratterizzate da una separazione più marcata tra potere politico ed esecutivo (Hyndman and Eden, 2000) mostrano una relazione tra missione, obiettivi, indicatori e target più chiara e misurabile, come nel caso della Passport

Figura 5 – Il legame tra missione, obiettivi e target

⁵ Il numero delle Agenzie varia a seconda dei criteri di inclusi; ad esempio se vengono conteggiati enti simili ma non propriamente Agenzie Esecutive.

UK Passport Agency



Fonte: Hyndman and Eden, 2000

La seconda tipologia di fattori abilitanti è invece legata alle spinte motivazionali sulle due sfere di individui toccate dalla riforma: i politici e i *civil servants*.

La separazione delle sfere di competenza, nei casi di separazione più marcata, ha permesso innanzitutto alla parte politica di concentrarsi sulla definizione delle *policy*, liberandosi da compiti, spesso indesiderati, legati alla gestione operativa. Un'altra spinta per la parte politica è stata la possibilità di selezionare l'amministratore delegato (*Chief Executive*) attraverso una competizione pubblica, cercando talenti all'esterno del *Civil Service*.

Dal lato del personale amministrativo, la riforma del 1988 è stata accolta con entusiasmo soprattutto per la maggiore autonomia auspicata nella gestione. Tale autonomia si dovrebbe riflettere sia nella relazione con la parte politica sia nella organizzazione e gestione delle attività dell'agenzia. In alcuni casi l'autonomia raggiunta è stata inferiore alle aspettative, soprattutto nei casi di difficile separazione, proprio a causa della necessità di coinvolgere i politici per gestire controversie nella gestione operativa. Tuttavia, anche in questi casi, parte politica ed amministrativa non sono retrocesse dalla scelta di configurare le attività con il modello dell'agenzia (il caso più eclatante è il *Prison Service*), ma si è cercato di raffinare ulteriormente *Framework* e documenti di pianificazione al fine di favorire l'*accountability* interna ed esterna.

Infine, l'ultimo elemento che ha favorito lo sviluppo delle Agenzie britanniche è legato alla flessibilità dell'assetto regolatorio scelto. Il report dell'*Efficiency Unit* (1988), pur essendo chiaro nelle finalità da perseguire e nei problemi da risolvere, lascia ampio margine decisionale ai Ministeri nella definizione delle attività da configurare come Agenzia, nella identificazione del numero di Agenzie più opportuno, nella scelta del modello di Agenzia da adottare. Questa flessibilità ha permesso di costituire, da un lato, Agenzie molto autonome con un regime finanziario e amministrativo di tipo *trading fund* (ad esempio il *Defence Support Group*⁶), dall'altro lato, Agenzie ancora molto incardinate nel dipartimento di

⁶ <http://www.dsg.mod.uk/>

origine a cui viene assegnato un budget annuo di spesa (ad esempio la *Child Support Agency*⁷).

5. *L'impatto del Next Steps*

Se il successo in termini di adozione del modello dell'Agenzia è indubbio, posizioni controverse emergono nella valutazione dell'impatto sulla amministrazione centrale rispetto agli obiettivi posti dall'*Efficiency Unit* nel 1988. Sebbene i dati a supporto siano limitati, e tendenzialmente qualitativi, l'impatto del *Next Steps* può essere letto su cinque direttrici: l'efficienza, l'attenzione all'output e al cliente, la separazione tra potere politico ed esecutivo, l'*accountability*, la flessibilizzazione del *Civil Service*.

Il primo elemento, l'**efficienza**, è quello che ha ricevuto inizialmente maggiore attenzione, anche a fronte della "cultura" alla riduzione dei costi derivata dalla politica Thatcher. Purtroppo, l'assenza di dati precisi sulla situazione antecedente al *Next Steps*, rende difficile un confronto.

Molti autori, tuttavia, (si veda ad esempio Cox e Lamont, 1991; Lamont, 2004; Page, 2007) concordano che la responsabilizzazione degli amministratori, la pressione su di essi al contenimento della spesa, la definizione dei *budget* e, in alcuni casi, la competizione, hanno favorito la razionalizzazione della spesa e un miglior controllo degli sprechi.

Anche nel caso **dell'efficacia dei servizi** la misurazione quantitativa dell'impatto è difficile a causa della mancanza di dati storici sulla soddisfazione percepita degli utenti o di dati misure di qualità oggettiva.

E' però evidente che il sistema regolatorio, sebbene lasco, ha permesso di attuare l'obiettivo del *Next Steps* di avvicinare l'Amministrazione agli utenti attraverso due modalità. La prima è la chiarificazione degli obiettivi in termini di erogazione del servizio nei documenti obbligatori delle Agenzie (*Framework*, piani annuali e pluriennali), ma anche volontari, come le Carte di Servizio; un esempio è la *Client Charter* della *Child Support Agency* di cui è riportato un estratto nella

La seconda è **l'attivazione di canali di consultazione con l'utente** per verificare l'adeguatezza dei servizi e la soddisfazione verso di essi; è il caso ad esempio della *Service Children Education*, che ha istituito Comitati di Governo per la Scuola (*School Governance Committees - SGCs*) per dare voce ai genitori e contribuire a migliorare i servizi offerti e la *governance* delle scuole⁸.

Tabella 3 – Gli standard della Carta dei servizi della *Child Service Agency*

Numero	Descrizione dello standard
Standard 1	If the parent with care can give us contact details for the non-resident parent, we will start gathering information from the non-resident parent within four weeks of the application being received. We will aim to make an accurate decision on the application within 12 weeks, but in some cases this may take as long as 26 weeks. If we do not have current contact details for the non-resident parent, we will trace them as quickly as we can. These applications may take longer to progress. In the small number of cases where we cannot trace the non-resident parent, we will not be able to progress the application. 7
Standard 2	Where we are collecting child maintenance, we aim to make a first payment to the parent

⁷ <http://www.csa.gov.uk/>

⁸ <http://www.sceschools.com/new/>

	<p>with care within six weeks of making the initial payment arrangements with the non-resident parent.</p> <p>If the non-resident parent has a job but either fails or refuses to pay, we will aim to obtain payment via a Deduction from Earnings Order (DEO) within four months of making initial payment arrangements.</p> <p>Where the non-resident parent has still not paid four months after initial payment arrangements were made, we will refer the case to our specialist enforcement unit.</p>
Standard 3	We will make maintenance payments to parents with care within a week of receiving the money from the non-resident parent.
Standard 4	We aim to answer telephone calls within one minute.
Standard 5	We aim to reply to letters and either resolve complaints, or agree next steps, within three weeks of receiving them
Standard 6	<p>There are up to three stages to the appeals process.</p> <p><i>Stage 1</i></p> <p>At this stage, we will look at your appeal and either:</p> <ul style="list-style-type: none"> • revise the decision ourselves; or • submit the appeal to the Tribunals Service for action. <p>Currently around half of all appeals are resolved within the CSA at this stage. This stage will take an average of 10 weeks.</p> <p><i>Stage 2</i></p> <p>If the Tribunals Service is dealing with the appeal, they will investigate and notify us of their decision within 19 weeks of the appeal being submitted to them.</p> <p>The Tribunals Service is part of Department for Constitutional Affairs and provides common administrative support for the main central government tribunals.</p> <p>The Tribunals Service has the responsibility of bringing together the people involved to ensure that an unbiased decision is reached in a way that best meets your expectations.</p> <p><i>Stage 3</i></p> <p>Once the Tribunals Service has notified us of their decision, we will revise your child maintenance decision if necessary. This stage will take an average of one week.</p>

Il terzo parametro di valutazione dell'impatto è **la separazione del potere politico dal potere esecutivo**. Le 124 Agenzie attivate e i 124 *Framework* pubblicati in cui si definiscono le responsabilità politiche ed esecutive sono di sicuro un segnale positivo dell'impatto nel *Next Steps* in questa direzione. Come è emerso anche nei paragrafi precedenti, tuttavia, non tutte le Agenzie create sono riuscite a definire in modo chiaro la separazione dei compiti; l'esempio più chiaro è il *Prison Service*, dove la necessità di un continuo intervento del Ministro nelle attività operative rende la chiara separazione dei compiti e delle responsabilità di difficile attuazione. Nonostante queste difficoltà, l'Agenzia continua ad esistere e proprio queste difficoltà hanno spinto a continue revisione dei documenti regolatori e di programmazione⁹.

Considerando il quarto elemento - l'**accountability** - gli effetti positivi sono, anche in questo caso, più tangibili e visibili attraverso i documenti costitutivi, di pianificazione e rendicontazione delle Agenzie. Alcuni oppositori hanno evidenziato come, in alcuni casi, i *target* concordati tra Agenzia e ministero siano facilmente raggiungibile; tuttavia è indubbio che la pressione alla rendicontazione ha portato ad un miglioramento deciso della capacità di pianificazione e ad una maggiore attenzione all'effetto prestazionale delle attività gestionali. In questo ambito specifico - *accountability* - l'esperienza del Regno Unito, la mole di documenti disponibile per tutte le Agenzie e l'evoluzione storica dei documenti stessi rappresenta un bagaglio importante per la costituzione di Agenzie omologhe in altri Paesi e un fonte informativa da cui trarre ispirazione.

⁹ <http://www.hmprisonservice.gov.uk>

Infine, un ultimo elemento di valutazione riguarda il *Civil Service*, indicato nel *Next Steps* come un pesante monolite di 600.000 persone. Ora circa il 73% del personale amministrativo è impiegato nelle Agenzie e i dati ufficiali sul *Civil Service* mostrano una riduzione del personale di circa il 10%. L'autonomia nella definizione nella gestione del personale è notevolmente aumentata con la possibilità di assumere e collegare gli incrementi salariali alle prestazioni raggiunte. Discordanti sono invece le opinioni sulla maggiore autonomia degli amministratori nella gestione; ciò, tuttavia, è ancora una volta correlato alla difficoltà, per alcune Agenzie, di separare in modo netto le funzioni operative dalla politica.