

Acropolis

Libro Verde Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato

Capitolo 3.2.

IL PROGRAMMA USA PER IL *REINVENTING GOVERNMENT* di Gloria Sciarra

INDICE

SOMMARIO	108
INTRODUZIONE	109
1. LA VISIONE MANAGERIALE ALLA BASE DEL PROGRAMMA	111
2. LA NATURA DEL PROGRAMMA: ATTIVARE PROGETTI DAI RISULTATI TANGIBILI IN POCO TEMPO	115
3. CONTESTO, SCOPI E ATTORI DEL PROGRAMMA	116
3.1 <i>La task force</i>	117
3.2 Strutture di supporto, coordinamento e sostegno al programma.....	118
3.2.1 Strutture centrali basate su <i>team</i>	118
3.2.2 Agenzie esecutive o federali con <i>leadership</i> su temi chiave.....	119
3.2.3 Strutture create <i>ad hoc</i> la <i>governance</i> , <i>leadership</i> e <i>policy</i> sui temi del personale e delle tecnologie	120
3.2.4 Strutture trasversali	121
3.2.5 Strutture di supporto esterno e <i>benchmarking</i>	121
3.3 Strutture operative nelle singole Agenzie.....	122
3.3.1. I <i>demonstration projects (Demo)</i>	122
3.3.3. I <i>reinvention laboratories</i>	124
3.4 Leve per generare il cambiamento	124

4. LE TRE FASI DEL PROGRAMMA	125
La Fase 1: report di analisi, interventi legislativi e progetti	125
Un esempio: l' <i>accompanying report</i> del <i>Department of Veterans Affaire</i>	128
Linee guida indicate dal report dell'NPR del 1993.....	128
4.2 La Fase 2: scelte strategiche per migliorare i servizi	129
4.3 La Fase 3: reinventare il <i>Reinventing Government</i>.....	130
<i>The Blair House Paper</i>	130
5. I PRINCIPALI RISULTATI DEL PROGRAMMA	133
5.1 I risultati dichiarati dal programma	133
5.2 I risultati valutati da un organismo esterno	134
6. LE PRINCIPALI CRITICHE AL PROGRAMMA	136
7. DOPO IL REINVENTING: LA <i>PRESIDENT MANAGEMENT AGENDA</i> DEL PRESIDENTE BUSH.....	137
BIBLIOGRAFIA.....	139

Sommario

Il programma, che finirà nel 1997 con il chiamarsi *National Partnership for Reinventing Government* del vice Presidente degli Stati Uniti Al Gore, nasce con il nome di *National Performance Review* (NPR), è un caso di Programma Nazionale di *Structural Change Management*, che ha coinvolto un gran numero di organizzazioni.

Esso fu un programma di analisi, miglioramento, riorganizzazione delle Agenzie Federali, ossia di ciò che assomiglia ai nostri Ministeri.

Lo scopo dichiarato nel 1993 da Al Gore era quello “di creare un’Amministrazione che lavori meglio e costi meno e di recuperare la fiducia del popolo americano nell’Amministrazione”. Esso ebbe due grandi direttrici.

La prima direttrice riguarda l’analisi e il miglioramento dell’organizzazione e della gestione del personale, condotto attraverso un gran numero di cantieri. Le principali forme per realizzare questi obiettivi furono un gran numero di progetti che vedevano una forte partecipazione della dirigenza delle Amministrazioni, del personale e di una quota degli utenti. Due furono i tipi di progetti attraverso cui il programma si sviluppò: i *demonstration projects* (*Demo*) e i *reinventing laboratories* (*Labs*). I *Demo* autorizzavano gli uffici a condurre sperimentazioni nella gestione del personale (classificazione, retribuzione, valutazione, orari di lavoro ecc.), anche in deroga alle norme e leggi vigenti che regolano il *Civil Service*. I *Labs* costituiscono sperimentazioni in materia di organizzazione, *reengineering* dei processi, introduzione di nuove tecnologie, anche in deroga a norme e regolamenti interni ai Dipartimenti. I progetti venivano proposti, studiati e realizzati da dirigenti delle Amministrazioni interessate ed erano supportati da strutture centrali quali l’*Office of Personnel Management* e da strutture di progetto ad hoc del *National Performance Review*, in particolare diverse *task forces* temporanee, a cui prendevano parte dirigenti delle Agenzie, Università, società di servizi informatici, società di consulenza e formazione.

La seconda direttrice riguarda lo sviluppo dell’*Electronic Government* assicurato da due organi federali: il *Government Information Technology Service Board* (GITS), che sviluppava strategie di diffusione delle tecnologie informatiche nella Amministrazione Federale, e l’*Office of Management and Budget* (OMB), che coordinava lo sviluppo di *team* interdipartimentali che condividono informazioni e soluzioni sull’impiego delle tecnologie informatiche per i servizi ai cittadini. Questo programma, nato dalle raccomandazioni del NPR relative all’uso delle ICT per migliorare i servizi ai cittadini e per snellire le procedure interne all’Amministrazione, assume nel tempo vita propria fino a divenire oggi un asse strategico del governo americano per promuovere lo sviluppo economico e sociale del Paese e l’innovazione della Pubblica Amministrazione. Le azioni promosse dall’*Electronic Government* vanno dall’impiego ottimale delle ICT nei processi di Amministrazione, allo sviluppo dei servizi elettronici (chioschi, sportelli informatici, numeri verdi etc), ai supporti per il commercio elettronico, alle infrastrutture per lo sviluppo delle applicazioni, all’assistenza nella formazione alle nuove tecnologie.

Lo sviluppo di questi programmi presenta metodi e soluzioni che impressionano per vastità e ricchezza. Ancora più rimarchevoli sono i risultati di entrambi i programmi in quegli anni: oltre 800 azioni effettivamente realizzate; 136 miliardi di dollari di riduzione dei costi conseguiti; circa 400.000 dipendenti riallocati in funzioni più produttive; 640.000 pagine di regolamenti interni e 16.000 pagine di norme federali aboliti. Il tutto con il più elevato livello di consenso fra Governo e Sindacati.

In questi programmi va rimarcato il peso di *public policy*: il Presidente e il vice Presidente degli Stati Uniti assegnano al cambiamento effettivo della Pubblica Amministrazione un rilievo politico e strategico primario” per tre motivi:

- *risultati tangibili* hanno un impatto significativo sul *budget* federale e sulle prestazioni istituzionali della Pubblica Amministrazione Federale, dei singoli Stati e delle altre Amministrazioni;
- *la partecipazione dei cittadini, degli impiegati pubblici e dei sindacati*, tale da determinare un nuovo rapporto di consenso e di fiducia nell'Amministrazione;
- *lo spostamento dal campo militare a quello della Pubblica Amministrazione di una parte consistente dell'azione del Governo Federale in campo di politica industriale* verso l'industria dell'Informazione e delle Telecomunicazioni, le Società di Consulenza Direzionale, la ricerca scientifica, il management e l'organizzazione, la formazione universitaria. Si sviluppa così una nuova partnership virtuosa fra Governo e sistema industriale con effetti rilevanti sullo sviluppo economico e sull'occupazione.

E' un esempio molto controverso e certamente non ripetibile nella realtà italiana. Ma il suo interesse per noi sta nel fatto che è un programma non top down, non basato su politiche trasversali, non dirigistico. E' un programma di animazione, di collaborazione multilivello e di partnership pubblico/privato per pianificare e verificare iniziative concrete affinché la Pubblica Amministrazione migliori veramente.

Le esperienze realizzate svilupparono alcuni percorsi virtuosi su come passare :

- dall'idea della riforma della pubblica amministrazione allo sviluppo delle Pubbliche Amministrazioni;
- da una retorica indifferenziata del miglioramento alla scelta di linee d'azione ben definite (programmi e progetti);
- da riforme dalle intenzioni non quantificate a progetti dotati di obiettivi e risultati misurabili;
- da interventi solo sui miglioramenti dei processi a quelli centrati anche sulla soddisfazione dei bisogni degli *stakeholders*;
- da interventi che si risolvono all'interno di una sola istituzione, a interventi *multi-stakeholders* e inter-istituzionali.

Introduzione

Il report illustra le caratteristiche principali del *National Partnership for Reinventing Government* degli Stati Uniti. Esso consiste un complesso programma che riguardò soprattutto le Agenzie federali.

Presenteremo nei capitoli che seguono:

1. la filosofia manageriale che ispira la visione del programma, riassunta nello slogan secondo cui è necessario creare un'Amministrazione "that works better, costs less, and gets results Americans care about";
2. la natura del programma: attivare progetti nelle agenzie centrali dello Stato con risultati tangibili in poco tempo;
3. il contesto, gli scopi, gli attori e le leve usate per rendere possibile il cambiamento, tra le quali: le capacità progettuali, una gestione del personale capace di mobilitare energie, la tecnologia, l'organizzazione stessa del programma basata su *task forces*, costituzione di istituzioni centrali stabili o modifica delle loro funzioni per organizzare e presidiare i singoli progetti;

4. le 3 fasi in cui è possibile suddividere il programma di riforma, che si è periodicamente “reinventato”;
5. i risultati raggiunti dal programma;
6. le principali critiche al programma;
7. cosa è avvenuto *dopo* il programma, con particolare riferimento alla *President Management Agenda* del Presidente Bush.

1. La visione manageriale alla base del programma

Il programma *National Performance Review* (NPR) prende ispirazione, anche nel nome, dal libro di David Osborne e Ted Gaebler intitolato *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Welley Publishing, 1992. David Osborne ha inoltre avuto il ruolo di consulente del programma e, a conclusione della riforma, ha pubblicato una sorta di manuale per realizzare il *reinventing government*¹.

La prospettiva di Osborne e Gaebler:

- focalizza l'attenzione su *come* la Pubblica Amministrazioni agisce, non entrando nel *cosa* l'Amministrazione - a tutti i suoi livelli: federale, statale, locale - fa²;
- applica lo spirito imprenditoriale al *governing*, pur tenendo conto delle differenze rispetto al privato;
- mostra una "terza via" rispetto al tagliare la spesa o aumentare le tasse³, basata su una migliore *governance*;
- indica, con molti esempi, i 10 principi che "messi insieme" sono in grado di guidare le Amministrazioni nel processo di cambiamento. Tra gli innovatori citati nel libro troviamo Bob Stone, per le innovazioni realizzate nel *Department of Defence*⁴, e che diventerà direttore del programma *National Performance Review*.



Figura – Schema di riepilogo dei 10 principi del reinventing government identificati da Osborne D. e Gaebler T. (1992, op. cit.).

Alcuni dei principi del *reinventing government* enunciati nel libro si ritrovano anche nei documenti ufficiali che il programma di riforma realizzerà di lì a poco.

I 10 concetti rappresentano la mappa per costruire una nuova Pubblica Amministrazione, in cui i cittadini possano ritrovare la fiducia che sembrano aver perso.

¹ Osborne D. e Plastrik P., *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Paperback, 2000. Con lo stesso autore (Plastrik P.) aveva già scritto *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Paperback, 1997.

² Questo punto sarà oggetto di critiche (si veda parte dedicata).

³ Osborne D. ha da poco pubblicato con Peter Hutchinson il volume *The Price of Government: Getting the Results We Need in An Age of Permanent Fiscal Crisis*, 2006, nel quale riporta numerosi esempi di come le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli hanno realizzato innovazioni che permettono di ridurre i costi senza per forza aumentare le tasse.

⁴ Nel 2003 Robert Stone pubblica anche a questo proposito il libro *Confessions of a civil servant – lessons in changing america's government and military*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

I 10 punti, da usare quasi come una *check list* in grado di offrire un “potente strumento concettuale” (*ibidem*) sono⁵:

1. ***Catalytic government: steering rather than rowing***

Gli autori sostengono che è necessario separare le decisioni politiche (*steering*) dall’offerta di servizi (*rowing*). Mentre le prime richiedono tipi di persone che vedono l’intero universo di possibilità” e bilanciano di continuo le risorse da assegnare alle diverse richieste, la seconda, richiede persone in grado di concentrarsi sulla missione e sulla performance dell’organizzazione. Anche per i dipendenti, lavorare per una organizzazione con una *mission* bene definita, vuol dire “rinascere”.

2. ***Community-owned government: empowering rather than serving***

Secondo gli autori ci sono diversi tipi di servizi che beneficiano di una maggiore integrazione tra istituzioni e comunità, ecco alcuni esempi: la polizia, soprattutto nelle grandi metropoli, è più efficace se stabilisce contatti con le comunità (formate dai vicini, da associazioni di volontariato, da cooperative) che conoscono meglio territori e problemi. Così l’agente di polizia si trasforma da “investigatore (...) in un catalizzatore in un processo di auto-aiuto della comunità”. Lo stesso vale per la giustizia criminale che sempre più si avvale di mediatori volontari per risolvere i conflitti quotidiani “che spesso esplodono in violenza”. Lo stesso nella scuola, dove si è dimostrato che laddove i comitati dei genitori funzionano meglio, anche la scuola funziona meglio. Gli autori citano anche alcuni casi di comunità, che affiancano/sostituiscono l’operato degli ospedali (ad esempio per i malati terminali). L’idea di fondo è che le comunità rappresentano sistemi flessibili, efficaci, creativi e capaci di valorizzare la partecipazione. In questo modo, i cittadini sono rafforzati nei loro diritti, e migliori sono le risposte ai loro bisogni.

3. ***Competitive government: injecting competition into service delivery***

I vantaggi della competizione, adottata anche nel settore pubblico, sono secondo gli autori, molti. Il primo è l’efficienza. Alcuni esempi sono tratti da comparazioni pubblico-privato sul costo della raccolta dei rifiuti: laddove efficacia e qualità sono sullo stesso livello, ciò che fa la differenza sono i costi, molto più alti nel pubblico. Il secondo vantaggio è che la competizione forza “i monopoli pubblici (o privati) a rispondere ai bisogni dei loro clienti. Il terzo è che mentre la competizione premia l’innovazione, il monopolio tende a soffocarla. Il quarto è che la competizione riattiva il morale e soprattutto l’orgoglio dell’impiegato pubblico.

In particolare ci sono diversi tipi di competizione che il soggetto pubblico può attivare per l’erogazione di un servizio: - la competizione del pubblico rispetto ad un soggetto privato; la competizione tra privati (il meccanismo più consueto); la competizione tra soggetti pubblici.

4. ***Mission driven government: transforming rule driven organization***

Gli autori sostengono che le organizzazioni guidate più dalla *mission* che dalle norme sono più efficienti, efficaci, innovative, flessibili ed il morale è più alto. Per ottenere questo tipo di organizzazioni è necessario allineare anche i sistemi di budget e di gestione del personale con la *mission* dell’organizzazione. Per ottenere questi risultati è necessario esplicitare la *mission* e creare una cultura attorno ad essa (anche qui è citato il lavoro di Robert Stone).

5. ***Results oriented government: funding outcomes, not inputs***

Il *focus* del governo e dell’operato delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe essere di più sui risultati che non sugli input. Molti sistemi di finanziamento delle scuole sono ad esempio basati sul numero di iscrizioni, i sistemi di *welfare* sul numero di persone in stato di disagio, i

⁵ In questa parte si presenta una sintesi dei principali contenuti del libro di Osborne e Gaebler (1992, *op. cit.*).

dipartimenti di polizia sul numero di persone necessarie per sconfiggere il crimine e così via. Si dà meno importanza a quanto vadano bene a scuola gli studenti di una scuola rispetto ad un'altra, a quante persone in stato di disagio trovano lavoro, a quanto scende il tasso di criminalità o sale la sensazione di sicurezza. In qualche modo, affermano provocatoriamente gli autori, “tipicamente le organizzazioni ricevono *più* soldi quando falliscono”. Tra gli esempi di sistemi per misurare, e premiare, le performance troviamo il sistema della *Scorecard*, sviluppato da una fondazione indipendente (la *Fund for the City of New York*) durante la crisi fiscale della città di New York (1979). Il sistema inizialmente creato per valutare la pulizia delle strade (i risultati), viene poi applicato anche per misurare la manutenzione dei parchi, la formazione-lavoro e il collocamento, servizi di cura domiciliari, e altri programmi. “Nelle grandi istituzioni, pubbliche e private, quando le cose sono contate, e qualsiasi *cosa sia contata, conta*”. Affermano infatti gli autori che senza misurare i risultati, non si distingue tra successi e fallimenti, non si possono premiare i successi, non si può imparare da essi, e non si possono correggere gli errori. Un altro sistema utilizzato da diversi governi statali e locali è il Total Quality Management (TQM).

6. ***Customer driven government: meeting needs of then customer, not the bureaucracy***

Il primo esempio citato nel libro su questo punto è tratto dal lavoro svolto da Stone nell'area *Defence Installations* del *Department of Defense*: “pensavamo che i nostri clienti fossero il Segretario della difesa, o il Congresso, o chi paga le tasse in America, ma scoprimmo che le persone che eravamo tenuti a servire erano le truppe – il soldato, il marinaio (...), il *marine* che difende l'America. Era qualcosa cui nessuno di noi aveva mai pensato prima”.

Per incontrare e soddisfare meglio i bisogni dei cittadini-clienti, il primo passo è essere più vicini ad essi, anche ascoltando le loro voci con strumenti quali: *community surveys, customer follow up, customer contact, customer council, focus group, customer interviews, customer service training, test marketing, suggestion boxes or forms*, canali di contatto diretti con le Amministrazioni (numeri di telefono, e-mail,...), etc. Tutti questi strumenti sono importanti, ma la vera risposta è far scegliere al cittadino tra diversi fornitori di uno stesso bene/servizio (ad esempio attraverso il sistema dei voucher) creando così competizione tra i soggetti, che diventano più attenti ai bisogni dei cittadini, più innovativi nelle soluzioni e meno inclini allo spreco.

7. ***Enterprising government: earning rather than spending***

L'idea degli autori è che l'ottica di alcune Amministrazioni dovrebbe focalizzarsi di più su modi per realizzare entrate (e in alcuni casi anche profitto) che solo su come spendere. Ci sono infatti alcuni settori, e alcuni ambiti, in cui le Amministrazioni possono guadagnare (ad esempio con piani di sviluppo locali in cui i costruttori ad esempio di grandi *mall* versano alle autorità locali una certa quota degli incassi per un certo numero di anni, ed altri esempi ancora). Le prospettive emergenti in questo ambito dipendono in larga misura da una transizione di ruolo dei manager pubblici, che devono diventare imprenditori. Ciò è possibile dando loro incentivi, strumenti e sistemi per divenirlo.

8. ***Anticipatory government: prevention rather than cure***

L'idea di fondo è che prevenire è più efficace di curare e si può fare in diversi modi. Il primo consiste nel risolvere i problemi più che erogare servizi (ad esempio molte malattie possono essere prevenute), nel governare “anticipando il futuro”, ad esempio con la pianificazione strategica. Essa rappresenta un sistema ormai diffuso soprattutto negli enti locali per orientare le politiche di sviluppo. Questi approcci implicano una pianificazione non più (solo) di breve periodo, che permette un immediato riscontro dell'impatto delle decisioni, ma di medio-lungo termine. Tra gli altri strumenti citati troviamo la creazione di un budget inter-dipartimentale, per mettere in luce gli impatti dei tagli alla spesa di un dipartimento sull'aumento nella richiesta di

servizi di un altro dipartimento (ad esempio tagli nell'assistenza all'infanzia e nei sussidi agli affitti, possono generare un aumento di spesa per il sistema di alloggi per i senzatetto).

9. ***Decentralized government: from hierarchy to participation and teamwork***

Questo punto deriva in un certo senso dai precedenti. Se è necessario essere più vicini ai clienti, più focalizzati sui risultati, e più integrati nelle comunità, allora i sistemi più efficaci sono organizzazioni decentralizzate. Tra i vantaggi di questi modelli organizzativi rispetto a modelli centralizzati di potere e di controllo, troviamo: sono più flessibili e possono rispondere più rapidamente alle circostanze e ai bisogni dei cittadini clienti, sono più efficaci, innovativi e produttivi.

Una leva per decentrare le organizzazioni pubbliche è introdurre uno stile partecipativo di management, che faccia leva su *labor management cooperation*. Secondo gli autori le organizzazioni sindacali hanno l'opportunità di "lavorare con il management per ristrutturare le loro organizzazioni e riconquistare la fiducia dei loro clienti (...)". In alcuni casi i sindacati sono stati importanti alleati per introdurre il *Total Quality Management*. Gli autori propongono uno stile manageriale partecipativo, basato su gruppi di lavoro abilitati a risolvere problemi e a prendere decisioni. Tra i dispositivi organizzativi esposti dagli autori ci sono: i circoli di qualità, i *labor-management committees*, programmi di sviluppo del personale, *innovation champions*, etc. La tipologia di organizzazione più adatta ad una organizzazione imprenditoriale è quella *task oriented* capace di cambiare modo di operare in base agli obiettivi da raggiungere. Capace di creare task force, gruppi di progetto ed altri dispositivi ancora, in base ai risultati da raggiungere. Fondamentale nelle organizzazioni partecipative, basate più sui *team* che sulla gerarchia, è, da un lato, l'appoggio, il sostegno e il supporto del management; dall'altro lo sviluppo professionale degli impiegati.

10. ***Market oriented government: leveraging change through the market***

Gli autori sostengono che ci sono delle alternative *market oriented* ai tradizionali programmi delle Amministrazioni. Anche il mercato tuttavia ha dei limiti, e se si vuole utilizzare questo meccanismo per risolvere alcuni problemi, anche nella Pubblica Amministrazione, bisogna verificare che ci siano 6 elementi che gli autori considerano alla base del corretto funzionamento del mercato: - l'offerta del servizio deve essere adeguata a garantire la competizione tra soggetti; - i clienti potenziali devono essere in condizioni di poter domandare (acquistare) il servizio (ad esempio non tutti gli individui possono acquistare individualmente la formazione); - chi eroga il servizio deve essere accessibile a chi ne deve usufruire; - l'informazione sul servizio e le condizioni di accesso deve essere adeguata; - ci devono essere regole di condotta stabilite dal soggetto pubblico; - deve esserci la sicurezza della punizione di chi non rispetta le regole.

2. La natura del programma: attivare progetti dai risultati tangibili in poco tempo

Il Presidente Clinton definì le linee guida del programma indicando due ambiti di lavoro.

Il primo ambito di lavoro consiste nell'analizzare lo stato dell'arte dell'Amministrazione centrale americana e individuare miglioramenti attuabili subito. Il metodo seguito per realizzare le innovazioni è basato su progetti dimostrativi (*Demo*) e su laboratori di innovazione (*Labs*). In particolare:

- **i *Demo* sperimentano nuovi modi di gestire il personale.** Essi intervengono sui sistemi di classificazione e remunerazione, la valutazione, il reclutamento, la formazione, la carriera e le relazioni sindacali. Un *Demo* dura in media due anni e in questi due anni interagisce con l'Office of Performance Management che dopo aver fatto le opportune verifiche, attiva i meccanismi procedurali per renderlo operativo. Da quel momento il *demonstration project* sostituisce le norme e diventa il contesto dentro il quale operare;
- **i *Labs* sperimentano nuovi modi di organizzare i processi di lavoro.** Essi sono gruppi che sperimentano innovazioni riguardo l'organizzazione, la revisione dei processi e soprattutto l'introduzione, sviluppo e valorizzazione delle tecnologie, sia all'interno dell'agenzie, e tra agenzie, sia verso l'esterno, per offrire servizi ai cittadini. Nel febbraio 1998 ne sono stati censiti 325 (fonte: sito archiviato del progetto).

Entrambi possono agire, se necessario, in deroga alla normativa vigente.

Le leve principali di questa linee di azione sono:

- organizzazione del lavoro;
- gestione del personale.

Dirigenti e personale agiscono in prima persona progettando e realizzando le soluzioni da sperimentare.

La struttura centrale che gestisce il personale (*Office of Personnel Management*) e strutture di progetto create per il programma supportano i progetti e le sperimentazioni.

La seconda linea di intervento riguarda la necessità di introdurre e sviluppare *l'electronic government (e-gov)*. Siamo negli anni in cui Internet si diffonde in modo capillare e si inizia a pensare di utilizzarlo per migliorare le relazioni e interazioni tra l'Amministrazione e: i cittadini (*gov to citizen*); le imprese (*gov to business*); le Amministrazioni (*gov to gov*). Gli organi che sviluppano questa linea guida sono il *Government Information Technology Board (GITS)* che stabilisce le linee guida per diffondere le tecnologie nell'Amministrazione e l'*Office of Management and Budget (OMB)* che coordina gruppi interdipartimentali che lavorano su questi temi.

3. Contesto, scopi e attori del programma

Il programma dà vita ed utilizza diverse strutture per governare il cambiamento. Alcune di queste sono create *ad hoc* per gestire il vasto programma di riforma⁶.

Le azioni chiave indicate sin dal primo report dell'NPR nel 1993, riguardano infatti il personale e le tecnologie, e producono oltre che filoni di attività, anche strutture di implementazione.

Le strutture che hanno realizzato il programma sono quindi diverse, alcune già esistono, altre sono create appositamente.

La macchina organizzativa del programma lavora a diversi livelli. Il livello centrale si occupa di *program management*, assicura il giusto appoggio al programma, coordina e supporta i diversi progetti che nascono nelle diverse Agenzie e nei Dipartimenti. Il suo ruolo è sostenere e trainare il cambiamento.

C'è poi il livello delle singole Amministrazioni che realizzano le raccomandazioni e che sviluppano i progetti. Sono le Amministrazioni le vere protagoniste del cambiamento, sostenute e aiutate dalle varie strutture in cui si articola il supporto del livello centrale.

Ecco una sintesi delle principali strutture che con ruoli diversi contribuiscono a realizzare il programma di riforma:

1. la *task force* del *National Performance Review*, dal cui set di raccomandazioni prende avvio il programma di riforma.
2. **strutture**, interne ed esterne, vecchie e nuove, **che supportano, coordinano e sostengono il programma di riforma:**
 - team centrali di supporto;
 - agenzie esecutive o federali con leadership sui temi chiave (performance, personale e tecnologie);
 - strutture create ad hoc per garantire *governance, leadership e policy* e coordinamento sui temi chiave (personale, tecnologie);
 - strutture trasversali (per temi cross-dipartimentali);
 - strutture esterne con funzioni di supporto e benchmarking.
3. **Strutture operative nelle diverse agenzie** impegnate a realizzare i cambiamenti:
 - strutture operative nelle singole agenzie a loro volta suddivise in:
 - strutture di progetto;
 - strutture di governo;
 - *demonstration projects*;
 - *reinvention laboratories*.

⁶ Questa parte si basa sul libro *www.cambiamento.pa*, Donati E., Cubello A.L., Franco Angeli, 1999.

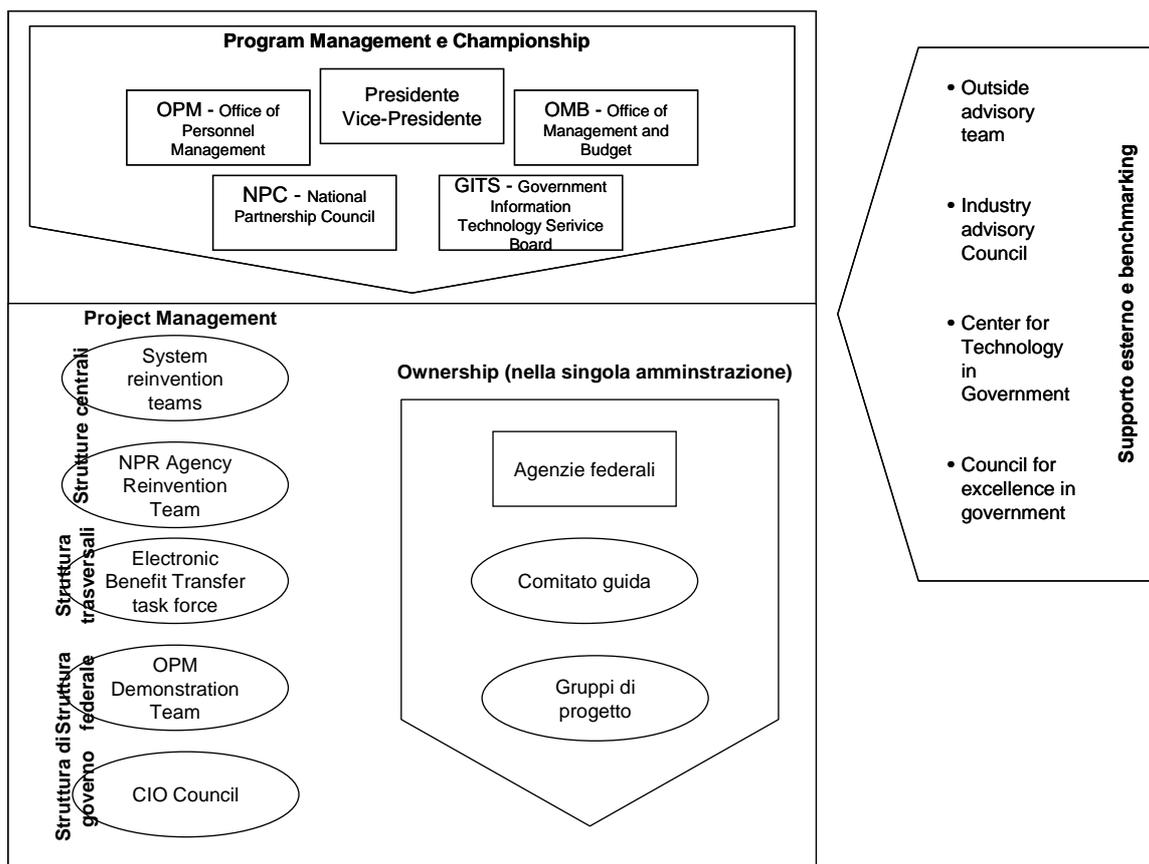


Figura: Schema delle strutture di implementazione del programma per il reinventing government (adattamento da: www.cambiamento.pa, Donati E., Cubello A.L., 1999).

3.1 La task force

La prima struttura creata *ad hoc* è la *task force* incaricata di elaborare visione, analisi e raccomandazioni da cui prende avvio il programma. Tra i personaggi di spicco, oltre al Presidente Clinton e al vice Presidente Gore, troviamo: Ellen C. Kamark, incaricata dalla Casa Bianca di creare e gestire il *National Performance Review*, Robert Stone, direttore del progetto NPR già noto per le sue innovazioni nel Dipartimento della Difesa (uno dei casi riportati nel libro di Osborne).

La *task force* ha il compito, in 6 mesi, di comprendere il funzionamento delle Agenzie Federali, evidenziarne le principali aree problematiche, proporre idee e soluzioni. I risultati sono contenuti nel report *Creating a government that works better and costs less*.

Fanno parte della *task force*:

- 250 funzionari pubblici selezionati, provenienti da diverse agenzie federali, statali e locali, appositamente formati sui temi del *Total Quality Management (TQM)* al fine di condividere un linguaggio comune. (Kamensky Jhon, *The U.S. Reform Experience, the National Performance Review*, Presentation Notes, Plenary Session Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspectives, Indiana University, 1997);
- alcuni impiegati del livello statale e locale;
- esperti esterni, tra i quali anche David Osborne, uno degli ispiratori, con le sue pubblicazioni, del programma.

La *task force* è suddivisa in due gruppi con diversi compiti:

- un gruppo ha il compito di analizzare e proporre soluzioni per le singole Agenzie;
- un altro gruppo si concentra sui sistemi trasversali della Pubblica Amministrazione: acquisti, *budget*, personale.

Il Presidente dà direttive alle Agenzie per creare al loro interno *reinvention teams* per lavorare con la *task force* nello sviluppare le raccomandazioni.

Il Vice Presidente chiede inoltre ai vertici delle Agenzie di creare apposite *reinvention laboratories units* all'interno delle Agenzie per pilotare innovazioni nell'offerta di servizi" (fonte: *National Partnership for Reinventing Government, formerly the National Performance Review, A Brief History*, Kamensky John , 1999, sito ufficiale del progetto). Le persone che influenzano di più l'azione dell'NPR, secondo uno dei partecipanti (*ibidem*) sono:

- il presidente Clinton, sostenitore del TQM, che lo ha applicato per migliorare le *performance* dell'Arkansas mentre era Governatore;
- il vice Presidente Gore, convinto sostenitore che la *task force* dovesse essere gestita da impiegati pubblici, il quale poneva l'accento sul: - focalizzarsi sulle cose positive e che funzionano piuttosto che su le cose negative; - sul valorizzare le potenzialità della tecnologia;
- Jhon Sharp, *comptroller* dello stato del Texas dove aveva gestito la *Texas performance review* nel 1991;
- Carolyn Lukensmeyer, che si è occupata di creare chiari *communication links* rispetto agli stakeholders chiave durante e dopo la realizzazione del report;
- John Kamensky, che ha guidato diversi team nell'esaminare processi trasversali come gli acquisti, il *budget*, la gestione del personale, etc.;
- Bob Knisely, focalizzato su analisi fiscali;
- David Osborne, guida intellettuale del programma. Osborne riunì un gruppo di giornalisti e di *policy writers* per realizzare la versione finale del report e assicurare chiarezza e coerenza al documento. Il suo obiettivo era "setacciare le idee chiave dalle 2.500 pagine di documenti tecnici preparati dai diversi *review teams*". Ci riuscì tirando fuori 100 idee chiare da rendere evidenti nella versione finale del report.

Dopo la condivisione del report, la *task force* riduce i suoi componenti che diventano 50, i quali si concentrano su attività di formazione, promozione, e coordinamento da un lato e definizione di standard i servizio per i cittadini, dall'altro.

3.2 Strutture di supporto, coordinamento e sostegno al programma

3.2.1 Strutture centrali basate su *team*

Il livello centrale sostiene i *Demo*, i *Labs* e l'intero processo di riforma, con apposite strutture:

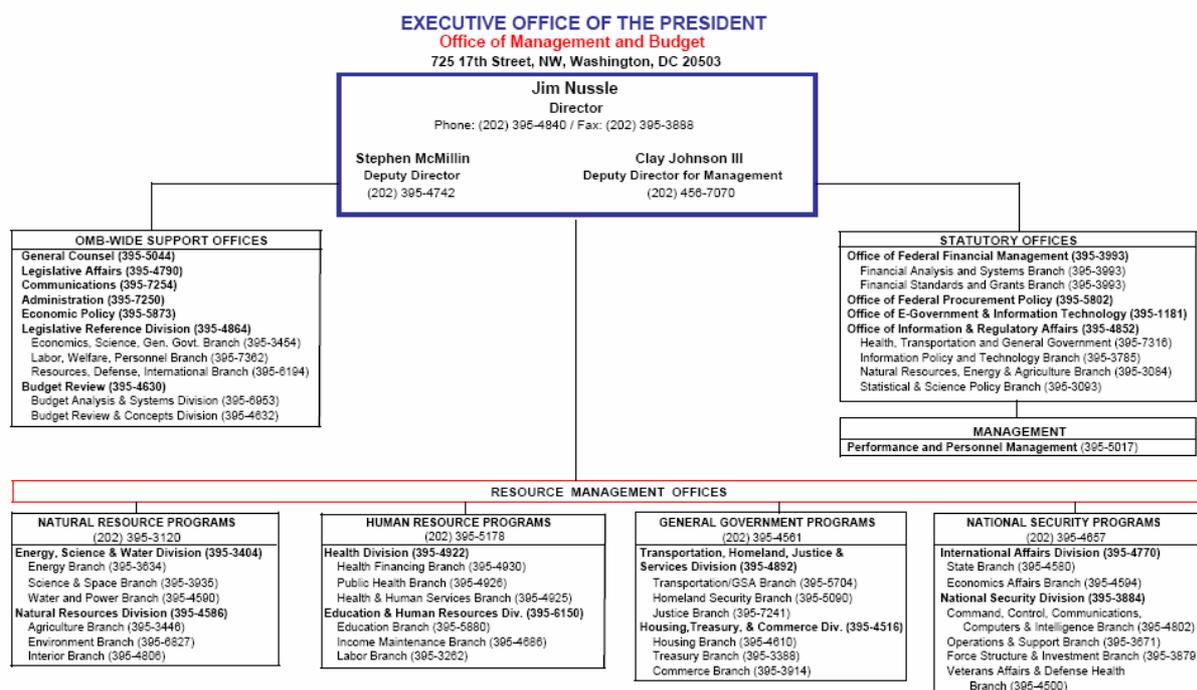
- ***NPR Agency for reinventing teams***: gruppi di funzionari che lavorano con i *reinvention teams* delle diverse Amministrazioni per sostenerle nel cambiamento;
- ***System reinvention teams***: gruppi di funzionari che lavorano su proposte per migliorare aspetti specifici quali: budget, sistemi informativi, etc.;
- ***Outreach team***: gruppi di funzionari che raccolgono proposte del personale ai diversi livelli istituzionali;
- ***Outside Advisor***: gruppi di esperti esterni che contribuiscono su argomenti specifici.

3.2.2 Agenzie esecutive o federali con *leadership* su temi chiave

Office of Management and Budget (OMB). E' una delle Agenzie esecutive presidenziali, che supportano e implementano la politica e i programmi del Presidente. In particolare, la funzione istituzionale è supportare il Presidente nel verificare la preparazione del budget federale e supervisionare le Agenzie esecutive. Nel supportare la formulazione dei piani di spesa da parte del Presidente, l'OMB valuta l'efficacia dei programmi, delle politiche, delle procedure delle Agenzie; valuta anche le diverse richieste di fondi da parte delle Agenzie, e fissa priorità di finanziamento. L'OMB assicura che i report delle Agenzie, le loro regole, la legislazione che propongono siano coerenti con il budget del Presidente e con le politiche delle Amministrazioni. L'OMB inoltre controlla e coordina gli acquisiti (*procurement*) dell'Amministrazione, la gestione finanziaria, l'informazione, le *regulatory policies*. In ognuno di questi ambiti, il ruolo dell'OMB è aiutare a migliorare l'*administrative management*, per sviluppare le *performance*⁷. Una ulteriore linea di intervento è l'adozione delle ICT e lo sviluppo dell'*e-government*.

Il L'OMB nel programma NPR:

- elabora nel 1993 il *Government Performance and Results Act*, che richiede alle Agenzie federali di sviluppare: piani strategici, misurare le *performance*, sviluppare piani annuali di *performance* e *performance report*;
- coordina gruppi inter-dipartimentali per risolvere i problemi comuni e far circolare le soluzioni in merito all'utilizzo delle tecnologie. Per garantire questa funzione l'OMB:
 - crea, al suo interno, un *Federal Chief Information Officers (CIO) Council* (vedi dopo n.d.r.)
 - presso ogni Agenzia federale, un *Department CIO Council*.



* All media inquiries should be directed to the Communications Office at (202) 395-7254 *

Figura - Organigramma dell'OMB (fonte: sito dell'OMB)

Office of Personnel Management (OPM). E' una Agenzia federale che attiva i *Demonstration Project Teams* per monitorare i *Demo*. Innovare la gestione del personale, come anticipato in altre parti, è una delle leve principali del programma, e il coordinamento su questi temi è curato

⁷ Mission istituzionale tratta e tradotta da sito ufficiale dell'ente <http://www.whitehouse.gov/omb/>.

dall'OPM. L'OPM è a sua volta impegnata a rivedere i propri processi interni, a reinventarsi per offrire supporto e proposte di innovazione, più che servizi amministrativi e controllo centrale. L'OPM è chiamata a svolgere un duplice ruolo: uno di leadership per favorire il cambiamento culturale; uno di coinvolgimento dei diversi stakeholders interessati a rivedere i sistemi di gestione del personale. In particolare, le raccomandazioni del NPR sul tema del reinventing nella gestione delle Risorse Umane invitano ad agire su due fronti: da un lato una "deregulation", maggiore fiducia, responsabilità (*accountability*) rispetto ai risultati, decentramento e, come ispirato dall'approccio di Osborne, comportamento imprenditoriale. In questo quadro, l'OPM assume un ruolo di consulente⁸, che offre assistenza e supporto esperto. Prima del programma il ruolo dell'OPM era essenzialmente centrato su 3 attività: sviluppare la legislazione le politiche e i sistemi amministrativi per gestire il personale; valutare e regolare il comportamento delle Agenzie su questi temi: offrire servizi come esami, formazione, benefits, etc. (fonte: archivio del NPR).

Nel 2002 il *Chief Human Capital Officers Act* ha assegnato all'OPM l'obiettivo di migliorare la gestione strategica del capitale umano del pubblico impiego federale, inclusa la pianificazione congiunta e la valutazione degli sforzi (fonte: report dell'OPM *Alternative Personnel Systems in the Federal Government A Status Report on Demonstration Projects and Other Performance-Based Pay Systems*, 2007).

3.2.3 Strutture create ad hoc la governance, leadership e policy sui temi del personale e delle tecnologie

National Partnership Council (NPC). Il NPC nasce grazie all'*Executive Order* del 1993 all'avvio del programma. La struttura sarebbe dovuta durare 2 anni, e fu poi estesa ad altri due anni. Il *Council* ha facilitato miglioramenti della produttività soprattutto gestendo labor-management partnerships. Il *Council* era presieduto dal Direttore dell'OPM e tra i suoi membri ci sono presidenti dei Sindacati nazionali, rappresentanti dell'Autorità federale per le *Labor Relations*, il Servizio federale di mediazione e conciliazione. Nel secondo mandato si aggiungono anche l'Associazione dei *Senior Executives* e l'Associazione federale dei manager (Fonte: comunicato presente nel sito dell'OPM, gennaio 1996).

Questo organismo è stato abolito da Bush all'inizio del 2001.

Government Information Technology Service Board (GITS) si occupa di definire e diffondere strategie sulle tecnologie per ottimizzarne l'uso.

Federal Chief Information Office⁹. Il CIO è il "principale forum inter-Agenzia" che ha il compito di migliorare le pratiche per gestire la tecnologia informatica. Compito del forum è migliorare le prassi delle Agenzie collegate al disegno, acquisizione sviluppo modernizzazione, uso, operatività, condivisione e performance delle risorse informative dell'Amministrazione federale. Il *CIO Council* comunica le sue conclusioni all'OMB e ad alle altre Agenzie esecutive degli Stati Uniti (fonte: sito dell'OMB). In particolare il *Federal CIO* si occupa di sette attività (Fonte: Piano strategico del *Federal Chief Information Office Council* 2007-2009):

⁸ In un report sull'avanzamento del programma si legge che il Direttore dell'OPM ha abolito 10.000 pagine del Manuale Federale dedicato al Personale (il 70% del manuale), con l'aiuto delle agenzie federali, dei sindacati (...), permettendo alle Agenzie di realizzare le loro direttive su assunzioni, classificazione, gestione delle performance, sistemi premianti. In un report del 1996, riportato sul sito dell'OPM, si legge che "la nostra *mission* è assicurare all'Amministrazione federale una forza lavoro pubblica efficace (*Reinvention Roundtable, Helping Federal Workers Create a Government That Works Better and Costs Less* Vol. 1, No. 1, February 18, 1994, sito archiviato del progetto).

⁹ Gli obiettivi del CIO sono delineati nella legislazione, è in particolare regolato da: E-Government Act, 2002 (Public Law 107-347); *Government Paperwork Elimination Act* (GPEA), *Paperwork Reduction Act* (PRA), *Government Performance and Results Act* (GPRA), e l'*Information Technology Management Reform Act of 1996* (ITMRA).

- sviluppare le raccomandazioni del Direttore dell'*Office of Management and Budget* (OMB) sulle risorse informative (...);
- condividere esperienze, idee, *best practices*, e approcci innovativi rispetto alla gestione delle risorse informative;
- assistere l'*Administrator* dell'*Office of Electronic Government* nell'identificare, sviluppare e coordinare i progetti multi-Agenzia e altre iniziative per migliorare le performance della Pubblica Amministrazione con l'uso dell'IT;
- promuovere lo sviluppo e l'uso di sistemi di misurazione delle *performance* della gestione delle risorse informative da parte delle Agenzie;
- lavorare con il *National Institute of Standards and Technology* e con l'*Administrator* per sviluppare raccomandazioni sugli standard in materia di IT;
- valutare e indirizzare assunzione, formazione classificazione e sviluppare i bisogni professionali dell'Amministrazione in tema di gestione delle risorse informative;
- lavorare con l'*Archivist* degli Stati Uniti per valutare come il *Federal Records Act* può essere indirizzato in modo efficace nelle attività di gestione delle risorse informative federali.

Sui temi delle ICT hanno inoltre competenza

- l'OMB, che gestisce sia iniziative sull'*e-gov*, sulle ICT e che supervisione il *Federal CIO* (sopra);
- l'*Office of Intergovernmental Solutions* della *General Service Administration* (GSA) (struttura federale);
- strutture statali quali il *New York State Office for Technology*.

3.2.4 Strutture trasversali

Alcune strutture trasversali hanno il compito di seguire la realizzazione delle raccomandazioni del programma che coinvolgono più Agenzie federali come ad esempio:

- il *Chief Financial Officers Council*, per la riforma del *budget*;
- l'*Electronic Benefits Transfer Task Force* che, con la supervisione dell'OMB, ha il compito di sviluppare l'accesso dei cittadini ad una vasta gamma di servizi e *benefits* elettronicamente.

3.2.5 Strutture di supporto esterno e *benchmarking*

Rientrano in questo ambito strutture ad hoc che testimoniano la collaborazione tra pubblico e privato quali:

- *Industry Advisory Council*: “un gruppo privato di grandi dimensioni” che offre consulenza alle Agenzie federali sui temi dell'informatica (www.cambiamento.pa, Donati E., Cubello A.L., op.cit.).
- *Center for technology in Government* (CTG), un “ente di ricerca sorto per volere dello Stato di New York all'interno dell'Università di Albany” (*ibidem*);
- *Institute for Electronic Government* dell'IBM;
- *Council for Excellence in Government*.

Modalità operative e ruolo delle strutture di supporto, coordinamento e sostegno al programma

Le strutture descritte sono orientate ai risultati, flessibili, possono andare oltre il comportamento burocratico tradizionale, fatto di vincoli più che di opportunità. Così come vuole il filone che dà l'*imprinting* al programma, che vede nello spirito imprenditoriale qualcosa che può caratterizzare oltre che l'impresa anche l'ente pubblico (David Osborne e Ted Gaebler's *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, 1992).

Il ruolo principale di queste strutture è stato definito per:

- fornire supporto, idee, e, se necessario esperti;
- delineare strategie (ad es. sull'adozione delle tecnologie) e fornire strumenti (ad es. per la gestione del personale);
- fare sistema rispetto alle innovazioni e le conoscenze che via via si sviluppano;
- sistematizzare il sapere che viene prodotto, i casi di successo e gli errori. Una delle tecniche utilizzate è lo *storytelling*, e cioè corredare di esempi positivi e negativi ogni assunto e ogni linea guida, come accade ad esempio nel *Blair House Paper*. E questo è anche l'approccio del Direttore del Programma, Bob Stone, che ritroviamo anche in una sua recente pubblicazione¹⁰;
- "reinventare" periodicamente il programma sulla base delle nuove scoperte empiriche e delle nuove sfide;
- supportare le strutture locali per superare gli ostacoli (anche normativi) che possono incontrare nelle innovazioni che via via si realizzano.

3.3 Strutture operative nelle singole Agenzie

Il livello operativo coincide con le singole Amministrazioni e si occupa di:

- coordinare i diversi progetti in corso al suo interno;
- informare e comunicare il cambiamento.

Ogni Agenzia federale si struttura con:

- un gruppo di progetto, composto da 6-10 persone;
- un comitato guida per realizzare le raccomandazioni e i miglioramenti.

In particolare, le singole Agenzie realizzano il programma con specifici progetti che possono assumere due forme: *demonstration project* e *reinvention laboratories*.

3.3.1. I demonstration projects (Demo)

I *demonstration projects*¹¹ sono dispositivi previsti dalla regolamentazione statunitense e consentono alle Agenzie federali di sperimentare nuovi modi di gestire il personale. Un *demonstration project* è definito nel Capitolo 47 del Titolo 5 dell'*U.S. Code* come "un progetto, condotto o sotto la supervisione dell' OPM, per determinare se un cambiamento specifico nelle *policy* o nelle procedure di gestione del personale possa comportare un miglioramento nella gestione del personale federale" (Sezione 4701 del titolo 5, *United States Code*).

Con il programma di riforma questa possibilità viene ampiamente utilizzata. In particolare, i *Demo* possono intervenire sui seguenti aspetti della gestione del personale: sistemi di classificazione e remunerazione, valutazione, reclutamento, formazione, carriera e relazioni sindacali.

L'OPM coordina e supporta i *Demo*, che per essere "approvabili" devono avere alcuni requisiti tra i quali (fonte: sito dell'OPM):

- devono durare massimo 5 anni;
- devono coinvolgere al massimo 5.000 impiegati;
- l'agenzia proponente deve sviluppare un programma di progetto dettagliato;

¹⁰ *Op cit.* 2003. Il volume è ricco di esempi e di storie di come si è svolto il programma, con un approfondimento nel *Department of Defence* (DOD), che l'autore conosce bene per averci lavorato moltissimi anni prima di essere coinvolto nel programma di riforma Clinton/Gore.

¹¹ Il paragrafo sui *demonstration projects* si basa sul libro *www.cambiamento.pa*, Donati E., Cubello A.L., Franco Angeli, 1999 e su due documenti dell'Office of Personnel and Management: - *Demonstration Projects: Beyond Current Flexibilities*, 1996, *Alternative Personnel Systems in the Federal Government A Status Report on Demonstration Projects and Other Performance-Based Pay Systems*, 2007.

- il congresso e gli impiegati devono essere avvisati;
- deve essere realizzata una valutazione.

Ogni *Demo* dura in media 2 anni e si svolge secondo quattro macro-fasi che comprendono specifiche attività. In particolare ecco una sintesi del percorso che deve seguire il *Demo* dall'ideazione all'approvazione alla realizzazione (fonte: *Demonstration Projects: Beyond Current Flexibilities*, documento dell'OPM, 1996):

A. Sviluppare il piano di progetto attraverso le seguenti attività:

- elaborare una prima idea progettuale;
- costruire il *team* di progetto (vi possono partecipare manager, esperti dell'argomento, impiegati, rappresentanti sindacali);
- analizzare problemi, obiettivi e risorse;
- sviluppare un *concept*, che rappresenta il primo documento da condividere con l'OPM per presentare le idee e le innovazioni proposte dal *Demo*;
- costruire un piano di progetto per la pubblicazione sul *Federal Register*. A questo punto l'OPM lavora con il team per rivedere il piano adattandolo al format previsto per la pubblicazione nel *Federal Register*.

B. Comunicare il piano di progetto attraverso le seguenti attività:

- comunicare il progetto, facendo in modo che tutti lo comprendano appieno, visto che i *Demo* sono "processi di cambiamento. Quindi, gli stessi principi (...) del *change management* si adattano ai *demonstration projects*" (*Demonstration Projects: Beyond Current Flexibilities*, op. cit.);
- analisi degli *stakeholder*. Per comprendere appieno quali sono i soggetti interessati ai vari livelli nel progetto per coinvolgerli il prima possibile visto che il *Demo* "*takes time, commitment and resources -- both human and monetary - stakeholders approval of your project could make or break your project*".(ibidem)

C. Approvare e chiarire il piano di progetto, facendolo approvare dall'agenzia stessa, dai Dipartimenti coinvolti e dall'OPM.

D. Notificare formalmente il progetto e comunicarlo al Congresso attraverso le seguenti tappe:

1. primo "avviso" (*notice*) nel *Federal Register*. L'OPM pubblica il *Demo* come avviso nel *Federal Register* e lo notifica sia al Congresso che ai sindacati (il titolo 5 specifica che deve essere pubblicato minimo 180 giorni prima dell'implementazione). Entro 30 giorni dalla pubblicazione si organizza una udienza pubblica per raccogliere eventuali commenti. Il periodo di apertura ai commenti è attivo per altre 2 settimane. L'OPM e l'agenzia proponente verificano i commenti e se necessario realizzano apposite integrazioni (*ibidem*);
2. secondo "avviso" nel *Federal Register*. Il piano di progetto eventualmente modificato è di nuovo verificato dall'OPM ed è pubblicato nella sua versione finale nel *Federal Register* e notificato al Congresso. La legge prevede che dopo 90 giorni da questa seconda pubblicazione il progetto diviene operativo;
3. implementazione. Passati i 90 giorni dalla seconda pubblicazione nel *Federal Register* l'agenzia può iniziare a implementare il *Demo*. Nell'attesa l'agenzia ha l'opportunità di elaborare tutti i regolamenti di dettaglio e le procedure necessarie che devono essere anch'esse approvate dall'OPM.

Tutti questi controlli tutelano gli interessi dei diversi *stakeholder*, trattandosi di politiche del personale, e assicurano all'intervento la giusta visibilità, pubblicità e conoscibilità.

A proposito delle azioni svolte sul personale, in merito quindi al *civil service*, Ellen C. Kamarck afferma che “nel 1996 quando divenne chiaro all’amministrazione Clinton che un Congresso a maggioranza repubblicana non avrebbe approvato una riforma del *civil service* (...), l’NRP del Vice Presidente Al Gore incoraggiò e aiutò le Agenzie nei loro sforzi ad uscire dal *Civil Service Bill*. Una per una, le agenzie andarono dai loro autorizzatori nel congresso per formare sistemi del personale meglio tarati sulla loro specifica missione. Come risultato, entro il 2000 più del 50% della forza lavoro pubblica non era coperta dalla *civil service law* ma da *excepted* sistemi del personale” (Ellen C. Kamarck¹², *The end of government as we know it*, Lynne Rienner Publishers, 2007).

3.3.3. *I reinvention laboratories*

I *reinventions laboraories* sono gruppi che sperimentano innovazioni riguardo l’organizzazione, la revisione dei processi e soprattutto l’introduzione, sviluppo e valorizzazione delle tecnologie, sia all’interno delle agenzie, e tra agenzie, sia verso l’esterno, per offrire servizi ai cittadini. Sono sostenuti dalle strutture di supporto del programma. Sono luoghi dove testare e prototipizzare l’innovazione. Nel febbraio 1998 ne sono stati censiti 325 (fonte: sito archiviato del progetto). Durante la prima conferenza dedicate al tema, nel 1993, un *reinvention lab* è stato definito così “... a place that cuts through *red tape*, exceeds customer expectations, and unleashes innovations for improvements from its employees”.

Il *General Accounting Office* (GAO), in un report sui risultati dei *Labs*, afferma “lo sforzo dei *reinvention labs* ha prodotto centinaia di idee per reingegnerizzare i processi di lavoro e per migliorare le performance delle agenzie – idee scaturite dagli impiegati con molta esperienza nei programmi operativi dell’Amministrazione”. (Fonte: *Management Reform: Status of Agency Reinvention Lab Efforts*, GAO/GGD-96-69, 1996).

3.4 Leve per generare il cambiamento

Le due leve chiave, per usare le parole di uno dei siti dedicati al programma sono¹³: “Abbiamo usato la tecnologia e nuovi approcci (...) come leve chiave. Abbiamo anche creato una rete di partnership orientate ai risultati tra le *lines* delle agenzie, tra Stati e Amministrazioni locali, e anche cambiato le relazioni tra agenzie regolative e il business”.

Guardando al percorso nel suo insieme, 10 sono le regole del cambiamento che è possibile trarre dalla lezione americana (www.cambiamento.pa, Donati E., Cubello A.L., 1999) e in particolare:

1. una *leadership* forte e autorevole;
2. un sistema che protegge l’innovazione;
3. valori guida chiari per tutti;
4. strutture ad hoc per governare il cambiamento;
5. approccio sperimentale;
6. monitoraggio e valutazione sistematica dei risultati;
7. comunicazione e ascolto del personale e dei cittadini;
8. formazione del management pubblico;
9. confronto con le pratiche eccellenti;
10. comunicazione tra pubblico e privato e tra Amministrazioni.

¹² Basandosi sull’articolo di James R. Thompson *The civil service under Clinton*; *Review of Public Administration*, 21, 2 (summer2001).

¹³ Fonte: *History of the National Partnership for Reinventing Government Accomplishments*, 1993–2000-a Summary, 2001, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/index.htm>.

4. Le tre fasi del programma

Alcuni studiosi affermano che periodicamente il *Reinventing Government*, si è “re-inventato”. Kettl D. F afferma (*Reinventing government: a fifth year report card, A report of the Brookings Institution's Center for Public Management*, 1998) che questi periodici cambiamenti derivano da due elementi: da un lato ciò che i *reinventers* apprendono sul campo applicando il modello e, dall'altro, le pressioni della politica. Il *Reinventing Government*, da molti protagonisti e osservatori è infatti spesso suddiviso in tre fasi, che secondo Kettl possono essere associate a diverse priorità di intervento:

- la prima fase si concentra soprattutto sulle riforme dei processi amministrativi, sul migliorare i servizi ai clienti e sulle riforme dei sistemi di acquisto del Governo (*procurement*).
- la seconda fase si dedica al tema, fino ad allora lasciato sullo sfondo anche per via dell'impostazione di Osborne, di “cosa” la Pubblica Amministrazione si debba occupare mentre prima ci si è focalizzati soprattutto sul “come” fare le cose.
- nella terza fase, i *reinventers* “rinvigoriscono l'iniziativa con nuove idee”. Tra le nuove idee c'è una forte attenzione alle agenzie a più elevato impatto con i cittadini. In questa terza fase, sempre secondo Kettl, l'attenzione è anche alle nuove elezioni cui Gore si candida.

La Fase 1: report di analisi, interventi legislativi e progetti

Appena insediato, il Presidente Clinton incarica il vice Presidente Gore di analizzare le performance della Pubblica Amministrazione americana e di proporre un set di raccomandazioni per realizzare miglioramenti consistenti.

E' così che nasce il *National Performance Review* (NPR).

La *task force* ha il compito, in 6 mesi, di comprendere il funzionamento delle Agenzie federali, evidenziarne le principali aree problematiche, proporre idee e soluzioni.

L'urgenza nasce da:

- il movimento riformista denominato *new public management* che domina gli anni '80, diffondendosi nei Paesi anglo-americani, come la Nuova Zelanda e la Gran Bretagna. Gli approcci dei paesi sono diversi, ma hanno il comune obiettivo di riformare in modo profondo la Pubblica Amministrazione, iniziando soprattutto con liberalizzazioni e privatizzazioni (Kamarck E., *Government innovation around the world*, 2003, *Faculty Research Working Paper*, Harvard University; Kamarck Ellen C., *The end of government as we know it*, Lynne Rienner Publishers, 2007);
- i risultati di analisi che indicano che il livello di fiducia degli americani nella Pubblica Amministrazione ha toccato i minimi storici. Il libro di Barzelay M. *Braking through Beurocracy* del 1992, poco prima dell'insediamento di Clinton, mostra come le burocrazie si stanno trasformando in organizzazioni spesso disfunzionali anche quando, o specialmente quando, agiscono seguendo le regole (Kamarck E. C., *The end of government as we know it*, Lynne Rienner Publishers, 2007).

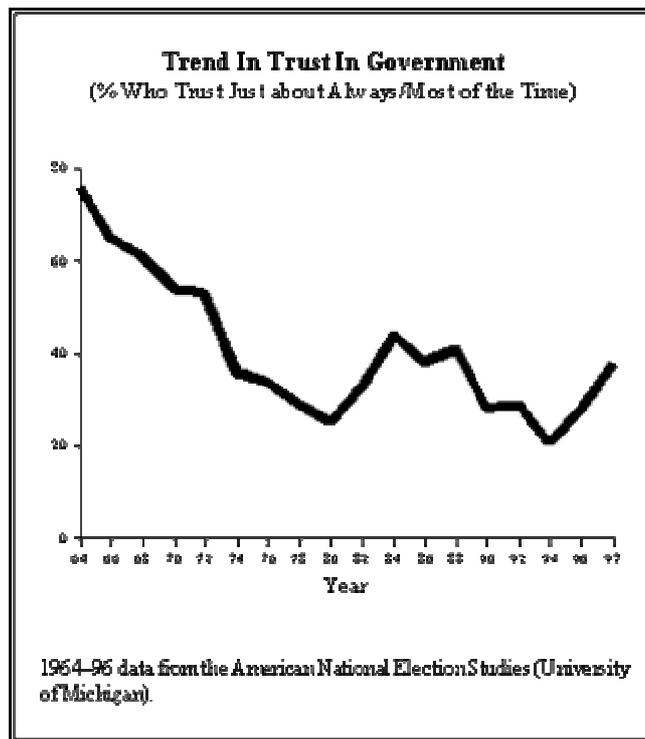


Figura: Trend nella fiducia nella Pubblica Amministrazione Americana (fonte: *How Americans View Government, Deconstructing Distrust*, 1998, The Pew Research Center for the People and the Press, sito <http://people-press.org/reports>).

Il risultato della *task force* è il report *Creating a government that works better and costs less* (1993).

La *task force* presenta i risultati del rapporto al Presidente Clinton in un incontro alla Casa Bianca. Clinton e Gore presentano poi il rapporto in apposite visite in tutti gli Stati e inoltre il Presidente firma anche 16 direttive per realizzare le raccomandazioni contenute nel report.

In sintesi, il report contiene:

- 384 raccomandazioni, 119 delle quali approfondite in modo specifico,
- 38 rapporti per realizzare le raccomandazioni;
- oltre 1.200 interventi descritti nei 38 rapporti.

I quattro principi chiave, che scandiscono il report e attorno a cui si articolano visione, raccomandazioni, e azioni sono:

- ***cutting the red tape***, privilegiando l'*accountability* sui risultati;
- ***putting customer first***, rendendo l'azione dell'amministrazione più imprenditoriale;
- ***empowering employee to get results***, mettendo ad esempio le persone della *front line* in condizioni di poter prendere decisioni;
- ***cutting back to basics: producing better government for less***, reingegnerizzando i processi e utilizzando appieno le nuove tecnologie.

Ad ognuno di questi punti è dedicato un capitolo del report. Il report contiene anche 3 appendici. Una è dedicata alle principali raccomandazioni raggruppate per Agenzia, una è dedicata ad un riassunto dei risparmi ottenibili realizzando il programma, la terza riguarda le raccomandazioni che riguardano i *governmental systems*.

Come detto, oltre al report sono anche prodotti appositi *Accompanying Report*, raggruppati in tre tipologie, sono (fonte: sito del progetto):

A) Governmental Systems - Changing Internal Culture:

- Creating Quality Leadership and Management
- Streamlining Management Control
- Transforming Organizational Structures
- Improving Customer Service

B) Reinventing processes and services

- Mission Driven, Results Oriented Budgeting
- Improving Financial Management
- Reinventing Human Resource Management
- Reinventing Federal Procurement
- Reinventing Support Services
- Reengineering Through Information Technology
- Rethinking Program Design
- Restructuring the federal Role/Strengthening the Partnership in Intergovernmental Service Delivery
- Reinventing Environmental Management
- Improving Regulatory Systems

C) Reports on Major Federal Agencies

- U.S. Agency for International Development
- Department of Agriculture
- Department of Commerce
- Department of Defense
- Department of Education
- Department of Energy
- Environmental Protection Agency
- Executive Office of the President
- Federal Emergency Management Agency
- General Services Administration
- Department of Health and Human Services
- Department of Housing and Urban Development
- The Intelligence Community
- Department of Interior
- Department of Justice
- Department of Labor
- National Aeronautics and Space Administration

- National Science Foundation and Office of Science and Technology Policy
- Office of Personnel Management
- Small Business Administration
- Department of State and U.S. Information Agency
- Department of Transportation
- Department of Treasury/Resolution Trust Corporation
- Department of Veterans Affairs

Un esempio: l'*accompanying report* del *Department of Veterans Affaire*

L'*accompanying report* del *Department of Veterans Affairs* (DVA) prevede 10 raccomandazioni e azioni specifiche, ed è organizzato nei seguenti capitoli:

1. Executive Summary
2. Recommendations and Actions:
 - DVA01: Develop the Master Veteran Record and Modernize the Department's Information Infrastructure;
 - DVA02: Modernize Benefits Claims Processing;
 - DVA03: Eliminate Legislative Budget Constraints to Promote Management Effectiveness;
 - DVA04: Streamline Benefits Claims Processing;
 - DVA05: Consolidate Department of Defense and Department of Veterans Affairs Compensation and Retired Pay Programs;
 - DVA06: Enhance VA Cost Recovery Capabilities;
 - DVA07: Establish a Working Capital Fund;
 - DVA08: Decentralize Decision-making Authority to Promote Management Effectiveness;
 - DVA09: Establish a Comprehensive Resource Allocation Program;
 - DVA10: Serve Veterans and Their Families as Customers;
 - DVA11: Phase Out and Close Supply Depots;
 - DVA12: Improve Business Practices Through Electronic Commerce;
 - DVA13: Eliminate "Sunset" Dates in the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990;
 - DVA14: Raise the Fees for Veterans Affairs' Guaranteed Home Loans;
 - DVA15: Restructure the Veterans Affairs' Health Care System;
 - DVA16: Recover Administrative Costs of Veterans' Insurance Program from Premium and Dividends.
3. Agency Reinvention Activities
4. Summary of Fiscal Impact

Linee guida indicate dal report dell'NPR del 1993

Due azioni chiave del report riguardavano il personale e le tecnologie, e ne derivarono due importanti filoni di attività.

1. il primo è incentrato sul **migliorare i sistemi di gestione del personale**. Le Agenzie furono spinte a usare gli ambiti di autonomia per innovare la gestione del personale. Questa autonomia era già prevista da una riforma del 1978 (*Civil Service Reform Act*) che permetteva alle agenzie di sperimentare in specifici progetti dimostrativi (*Demo*) sistemi di gestione innovativi. Clinton incaricò l'*Office of Personnel Management* di coordinare il programma su questi temi.
2. il secondo è incentrato sullo **sviluppare l'uso delle tecnologie** all'interno e all'esterno della Pubblica Amministrazione attraverso: lo sviluppo dell'*e-government*, la diffusione della posta elettronica nelle Amministrazioni, lo sviluppo dell'*e-commerce*, la creazione di nuove infrastrutture tecnologiche, il reinvestimento di eventuali risparmi in altri progetti, l'assistenza tecnica e la formazione per queste nuove attività. Il Presidente incaricò due strutture di coordinare questo ambito di azioni:
 - a. il **Government Information Technology Service Board** (GITS). Il compito del GITS fu quello di creare strategie per diffondere, ed ottimizzarne l'uso, delle tecnologie informatiche nelle Amministrazioni americane;

- b. l'*Office of Management and Budget* (OMB). Il compito dell'OMB fu quello di coordinare gruppi inter-dipartimentali per risolvere i problemi comuni e far circolare le soluzioni in merito all'utilizzo delle tecnologie. Per garantire questa funzione l'OMB crea:
- i. al suo interno un *Federal CIO Council*;
 - ii. presso ogni Agenzia federale un *Department CIO Council*.

Dopo la condivisione del report, l'NRP prosegue in questo modo:

- riduce a 50 i partecipanti alla task force che si concentrano su attività di supporto quali:
 - a. formare il personale sull'orientamento al servizio;
 - b. promuovere i laboratori di innovazione;
 - c. selezionare personale da inserire nei gruppi interdipartimentali;
 - d. identificare gli standard di servizio ai cittadini;
 - e. favorire il coordinamento tra le iniziative, etc.;
- introduce un sistema per monitorare l'avanzamento delle 1.200 azioni previste dal report;
- assegna all'OMB l'elaborazione del *Government Performance and Results Act*;
- comunica a tutto il personale delle agenzie federali il programma di *Reinventing Government*.

Il vice Presidente è molto attivo nel programma:

- nel 1994 presenta a Clinton i primi risultati della riforma;
- consegna molti premi a *team* meritevoli per i risultati raggiunti (anche per fornire loro maggiore copertura istituzionale all'interno delle Amministrazioni in cui stanno portando avanti le innovazioni).

Nel 1994 Clinton fa approvare appositi interventi legislativi per supportare il programma di riforma.

4.2 La Fase 2: scelte strategiche per migliorare i servizi

Nel 1995 l'Amministrazione Clinton avvia la seconda fase del programma, focalizzata sul "cosa" le diverse Amministrazioni federali "dovrebbero fare". La prima fase si era invece maggiormente concentrata sul "come" fare le cose. Alcuni criticano questa consequenzialità, affermando che il "cosa" avrebbe dovuto precedere il "come" (Kettl, 1998, *op.cit.*).

Questa seconda fase:

- Avvia, a cura diretta di Gore, una riforma del sistema regolamentare, eliminando regolamenti obsoleti e modificandone altri;
- Prosegue la realizzazione delle raccomandazioni della prima fase anche grazie ad attività di confronto (benchmarking) tra agenzie;
- Produce nuove raccomandazioni per generare nuove riduzioni di costi, focalizzando ad esempio l'attenzione delle Amministrazioni a valutare cosa tenere dentro e cosa invece privatizzare;
- prosegue con le premiazioni, sempre a cura di Gore, dei team più efficaci con l'*Hammer* (martello) *Award*;
- avvia una collaborazione anche con i governi locali;
- rafforza la spinta a introdurre le nuove tecnologie anche per affrontare la riduzione dei fondi governativi e anche per supportare le Amministrazioni a più diretto contatto con i cittadini.

4.3 La Fase 3: reinventare il *Reinventing Government*

Nel 1997 il programma elabora una nuova strategia. In questa terza e decisiva, fase, il programma cambia nome, diventando il *National Partnership for Reinventing Government* (NPRG).

Il programma usa il modello delle *community-based strategy* per risolvere i problemi invece di usare “grandi” strutture governative e introduce tecniche per tener sotto controllo le performance come il cosiddetto strumento *Performance Based Organizations* (PBO's).

Il NPRG concentra l'attenzione sulle 32 Amministrazioni centrali, le cosiddette *High Impact Agencies*: le agenzie che interagiscono di più con i cittadini come ad esempio la *Social Security Administration* e l'*Internal Revenue Service*. “Thirty-two Federal Agencies have ninety percent of the Federal government's contact with the public. We call them High Impact Agencies. Realizing that the performance of these Agencies is central to restoring Americans' trust in government, the Vice President challenged these Agencies to deliver specific business results by September 2000. He also challenged them to focus on customers and employees” (sito ufficiale del progetto¹⁴).

Un'altra linea di azione è sviluppare l'*e-government*. Nel 1997 NPR costruisce il report *Access America Reengineering Through Information Technology*, dando una serie di nuovi impegni.

Questa seconda fase del *Reinventing Government* sintetizza la nuova visione nello slogan “America at our best: to get results Americans care about”.

The Blair House Paper

In questa fase si elaborano strumenti e rinnovate regole guida. Queste linee guida, che derivano e rielaborano l'esperienza delle fasi precedenti, e sono ricche di esempi, sono raccolte in un testo chiamato *The Blair House Paper*.

I **principi guida** sviluppati dal documento, che è pieno di esempi mutuati dalle molte esperienze ormai maturare dal programma, sono 3¹⁵:

I. *Deliver Great Service*

1. *Identify Your Customers and Win Them Over*. Qui si descrivono alcuni esempi di risultati raggiunti dalle Amministrazioni e si indicano nuove sfide per la nuova fase. Ad esempio: l'ufficio del *Veteran Affairs* che eroga servizi e indennità ai reduci di guerra, ha ridotto le attese per l'erogazione dei servizi, ha trasformato in museo la sala di attesa, l'obiettivo sfidante è migliorare la soddisfazione del beneficiario attraverso una maggiore integrazione con il Dipartimento della Difesa. I fattori chiave di successo organizzazioni orientate al cliente sono prima di tutto identificare la tipologia di clienti, e andare con la mente al motivo per il quale è nata quella determinata organizzazione. Il secondo passaggio è chiedere in modo continuo e sistematico ai clienti cosa vogliono, per poi passare al terzo *step* che è fissare degli *standard* (livelli di servizio), così le persone “sanno cosa aspettarsi”, e poi misurare e pubblicizzare i risultati.
2. *Find Out How Things Are Going By Getting Out Of Washington*. I suggerimenti di chi lavora nella *front line*, a diretto contatto con i cittadini, di chi fa le leggi, del pubblico e degli altri

¹⁴ Nel sito <http://govinfo.library.unt.edu/npr/index.htm> che rappresenta l'archivio del NPR, si legge “Il *National Partnership for Reinventing Government* è finito, ma la riforma dell'Amministrazione continua. Ringraziamo il *Government Printing Office's Federal Depository Library Program* e i suoi partner (...) per archiviare questo sito esattamente come esso appariva il 19 gennaio 2001”.

¹⁵ In questa parte si riporta la traduzione e sintesi di alcuni passaggi del documento.

stakeholder sono essenziali. Il documento riporta alcuni esempi di innovazioni proposte dal personale che lavora ad esempio nella front line.

3. *Be Smart About Information Technology*. Una delle idee guida è “non automatizzare il vecchio processo, reingegnerizzalo”. Le nuove tecnologie offrono nuove possibilità, come rendere accessibili i servizi via Web. Per implementare in modo innovativo le tecnologie occorre tener conto di alcuni principi guida tra i quali: evitare di comprare grandi e costosi sistemi che impiegano troppo tempo per andare a regime, valutare se dare alcuni servizi in *outsourcing*, etc.

II. *Foster Partnership and Community Solutions*. Il punto chiave del *reinventing* applicato ai regolamenti è la relazione tra chi definisce le regole e le comunità regolamentate. In particolare occorre:

1. *Focus Regulators On Compliance, Not Enforcement*. Le prime direttive su questi punti attenevano a migliorare e ridurre ciò che c'è nei regolamenti, le successive riguardano eliminare ciò che è obsoleto, e riscrivere i testi in un linguaggio comprensibile (in *plain English*). Il presupposto di fondo è che le persone siano più portate ad attenersi alle regole se capiscono cosa ci si aspetta da loro.
2. *Remove Barriers So Communities Can Produce Results*. “Più di 600 programmi federali sono amministrati dallo stato e dagli enti locali. L'approccio centralizzato e *top-down* non è abbastanza flessibile per rispondere ad ambienti che cambiano in modo rapido in tutto il paese”. Ad esempio la Contesa di Tillamook (Oregon) aveva il secondo più alto tasso di gravidanze di *teenagers* nello Stato dell'Oregon. Lavorando “con le Agenzie federali, partner dello Stato e della comunità, focalizzati sui risultati, ora la Contea ha il tasso minore nello Stato”. Nel modello di *partnership*, chiamato *Oregon Option*, le persone dello Stato dell'Oregon hanno stabilito le loro priorità ed hanno stabilito un *set* di obiettivi, da perseguire lavorando con lo Stato e le comunità. Il meccanismo della delega può quindi essere più efficace per le politiche che riguardano da vicino i territori.
3. *Use Labor-Management Partnerships and Alternative Dispute Resolution techniques (ADR)*. Questo punto riguarda la gestione dei conflitti di lavoro attraverso la negoziazione e attraverso tecniche alternative di risoluzione delle dispute, ad esempio coinvolgendo una terza parte neutrale per risolvere le dispute più velocemente e per ridurre i costi.

III. *Reinvent To Get The Job Done With Less*. Le regole del *reinventing* in questo ambito sono 9:

1. *Get The Best From People*. Con questo punto si invitano le Amministrazioni ad andare oltre la logica del modello cui sono abituati a lavorare, di stampo industriale, stile catena di montaggio, per aderire a logiche basate su nuovi modelli organizzativi. Tra i principi guida che possono aiutare le agenzie in questo cammino, c'è l'idea di dare più potere alle persone che lavorano nella *front line*, a diretto contatto con i servizi e con gli utenti (attraverso un meccanismo progressivo secondo il quale sono queste stesse persone che, conoscendo il proprio lavoro, indicano di quale potere hanno bisogno per svolgerlo meglio). E in questo si possono seguire alcuni “semplici principi” quali ad esempio:
 - a. “non decidere niente negli uffici centrali che non possa essere proposto, realizzato o deciso da qualche altra parte”, privilegiano il posto più vicino possibile alla *front line*; “rendi le persone della *front line people* parte del processo di rinnovamento”, in questo modo si può arrivare a scoprire che molte regole operative possono essere “interamente eliminate”;
 - b. sposta le posizioni di alto livello sul campo e i livelli più operativi negli uffici centrali”, ciò da un lato porterà “talento nelle *front line*, e dall'altro rafforzerà le braccia dell'organizzazione sul campo nel rapportarsi con gli uffici centrali;

- c. spingi il controllo economico sulla front line”, l’idea è che “le persone spenderanno i soldi in modo più saggio” se ne hanno il controllo (per i contratti, per i viaggi, per i fornitori);
Un altro importante aspetto da considerare è “tenere alto lo spirito” delle persone. E’ possibile ottenere miglioramenti di prestazioni senza incentivi economici, ma rafforzando il senso di appartenenza e di orgoglio professionale delle persone.
2. *Look For Reinvention Savings To Fund New Ideas.* Alcuni esempi di successi nel “fare meglio con meno” sono:
 - a. *l’Office of Personnel and Management* ha ridotto del 65% i suoi uffici centrali e la NASA del 34%; l’Agricoltura sta chiudendo circa 1.200 uffici locali migliorando quelli che rimangono rendendoli polifunzionali;
 3. *Pool Resources With Other Departments.* Il punto chiave è guardare all’Agenzia di appartenenza con gli occhi del cliente, che vorrebbe non doversi spostare da un ente all’altro per ottenere un servizio;
 4. *Seek Congressional Relief From Wasteful Restrictions.* Questo punto mira a razionalizzare alcune restrizioni che comportano inefficienze (ad esempio comandanti di basi militari hanno stimato che potrebbero spendere per ogni missione almeno il 10% in meno se potessero ricevere lo stanziamento in un unico acconto senza ulteriori suddivisioni);
 5. *Reengineer To Reduce Headquarters and Overhead.* Il report del 1993 dell’NRP aveva suggerito di ridurre della metà, su una popolazione di 660.000 impiegati delle agenzie federali nei quali un terzo di loro controllava, supervisionava, etc. gli altri due terzi della forza lavoro: - il numero dei supervisori, lo *staff* degli uffici centrali, il numero delle posizioni di controllo manageriale.
 6. *Move \$\$\$ and Positions To Service Jobs.* Le risorse derivanti dalla eliminazione di alcuni livelli dovrebbero essere rifocalizzate sulle funzioni di *front line*, che interagiscono con i cittadini;
 7. *Use Common Sense Procurement Policies.* La riforma nel sistema di acquisti (*procurement*) è una delle prime e più importanti realizzate sin dall’inizio del programma e si è concretizzata nel: *Federal Acquisition Streamlining Act* (1994) e nel *Federal Acquisition Reform Act* del 1996. Anche se la riforma stava dando grandi successi in termini di risparmi, nel documento si legge che “in alcune Agenzie, chi scrive le regole all’interno (*rule writers*) sta cercando di annullare i risparmi”. Ad esempio, con le carte di credito: secondo alcuni calcoli è risultato che il processo cartaceo di gestione di ogni singolo, anche il più piccolo, acquisto, costava 50 dollari. Le carte di credito dovrebbero eliminare la lavorazione cartacea per dare il rimborso per l’acquisto. Tuttavia alcuni *rule writers* hanno richiesto 40 ore di formazione per chi avrebbe usato la carta di credito e più documentazione di prima. Una organizzazione finanziaria ha iniziato a tassare per ogni transazione di carta di credito 23 dollari. Ci sono poi invece gli esempi di uso positivo della riforma. Come il caso dell’Esercito. Inoltre la *General Service Agency* (GSA) ha semplificato le procedure di acquisto e offre servizi per rendere più efficiente il processo di acquisto;
 8. *Expand Competition To Save \$\$\$.* Il punto di attenzione è incoraggiare le agenzie a competere tra loro su l’erogazione di alcuni servizi, per migliorarne l’efficienza. Un’altra possibilità è privatizzare alcuni servizi;
 9. *Create Performance-Based Organizations (PBO’s).* Questo è uno dei punti che caratterizzano maggiormente la terza fase del *Reinventing Government*: rendere *Performance Based Organizations* le Agenzie federali. In questo punto del documento si chiarisce che per divenire una organizzazione PBO’s l’agenzia deve: avere una mission chiara, servizi misurabili, e un sistema di misurazione delle *performance*.

5. I principali risultati del programma

5.1 I risultati dichiarati dal programma

Il programma, durato otto anni, dichiara di aver raggiunto risultati molto significativi¹⁶. Secondo i dati riportati dal programma, esso ha permesso di:

1. concludere l'era di una Pubblica Amministrazione "grande". I principali risultati dichiarati sono:
 - 426.000 posizioni di dipendenti pubblici in meno (il 17% degli impiegati pubblici¹⁷);
 - 13 Dipartimenti su 14 sono stati ridotti di dimensioni. Il Ministero della giustizia è cresciuto per la lotta contro il crimine e la droga;
 - le azioni su più dei due terzi delle indicazioni del NPR hanno prodotto risparmi per più di 136 miliardi di dollari;
 - riduzione dei livelli manageriali non necessari (ad esempio sono stati ridotti 78.000 *manager*);
 - sono state tagliate 640.000 pagine di regolamenti delle agenzie;
 - sono stati chiusi quasi 2.000 uffici obsoleti, eliminati 250 programmi e agenzie;
 - la riforma sugli approvvigionamenti ha espanso l'uso della carta di credito anche per piccoli acquisti facendo risparmiare 250 milioni di dollari l'anno in costi di elaborazione;

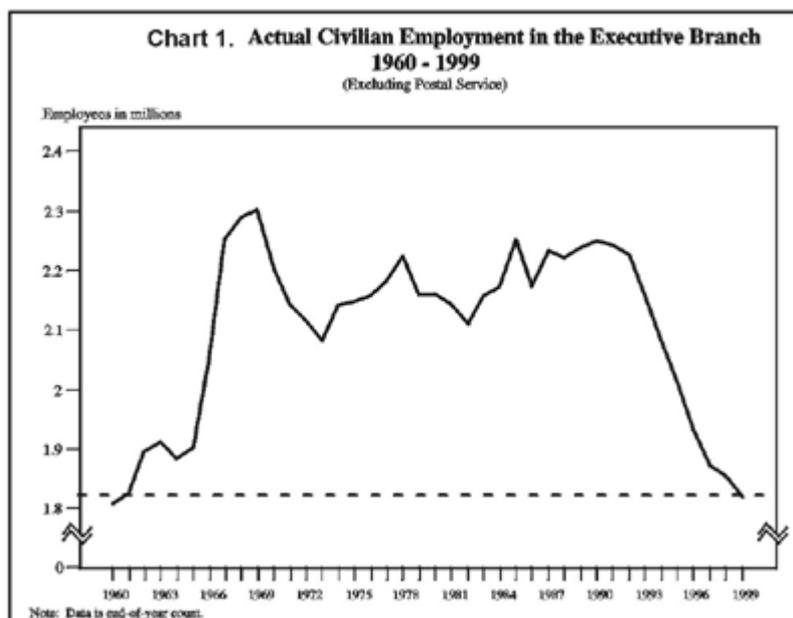


Figura: La riduzione della forza lavoro nel pubblico impiego dal 1960 al 1999 (fonte: sito del progetto, che utilizza dati del 2001 dell' Office of Management and Budget).

2. rendere l'Amministrazione più orientata ai risultati e alle performance: fissando obiettivi da raggiungere, creando partnership interistituzionali per ottenere i risultati, invocando l'uso di sistemi per valutare e incentivare le performance individuali;
3. cambiare il modo di lavorare con il privato. Tra i miglioramenti:
 - nel 1996, sono state eliminate più di 16.000 pagine di regolamenti statali riguardanti le imprese;

¹⁶ Fonte: tratto e tradotto da *History of the National Partnership for Reinventing Government Accomplishments*, 1993 – 2000, a Summary, 2001 (<http://govinfo.library.unt.edu/npr/index.htm>).

¹⁷ *Government Innovation Around the World*, Elaine Kamarck, J.F. Kennedy School of Management, 2004.

- gli enti hanno riscritto circa 31.000 pagine in un linguaggio più comprensibile e chiaro.
4. cambiare il modo di lavorare con le comunità, per migliorare alcuni servizi e per raggiungere risultati soprattutto per la sicurezza (ridurre la violenza nelle città, anche aumentando il numero di poliziotti grazie ai tagli in altri settori dell'Amministrazione¹⁸) per il sociale (salute dei giovani, stabilità della famiglia), per il lavoro e per la scuola.
 5. trasformare l'accesso all'Amministrazione con la tecnologia. Tra le azioni ci sono ad esempio:
 - la creazione del portale *FirstGov*, trasformato nel 2006 in *USA.gov*, il cui obiettivo, come dichiarato nel sito (<http://www.usa.gov/index.shtml>) è rendere più semplice e rapido l'accesso, trovare informazioni e servizi sulla Pubblica Amministrazione americana.
 - la creazione di siti internet per diverse tipologie di popolazione, chioschi informativi, etc.
 6. rendere l'Amministrazione pubblica il miglior posto in cui lavorare con iniziative tra le quali:
 - riconoscere agli impiegati i loro sforzi di innovazione: più di 68.000 impiegati di 1.378 gruppi di lavoro hanno ricevuto il riconoscimento *President Gore's Hammer Award*. Tutti loro insieme oltre a migliorare la Pubblica Amministrazione hanno risparmiato o migliorato la destinazione d'uso di più di 53 miliardi di dollari;
 - snellire alcune pratiche amministrative interne dispendiose.

5.2 I risultati valutati da un organismo esterno

Lo studioso Donald F. Kettl, nel report *Reinventing government: a fifth year report card* (Brookings Institution's Center for Public Management, 1998), ha valutato gli impatti del programma di riforma assegnando i "voti" alle diverse azioni realizzate da programma, che nel suo complesso raggiunge il "B".

Tra i risultati migliori, valutati con un "A" o un "B" troviamo:

- *downsizing*: la riduzione della forza lavoro pubblica;
- *procurement*: la riforma sui processi di acquisto;
- *customer service*: molto successo in alcune Agenzie, minore in altre;
- *disaster avoidance*: notevole sforzo in alcune Agenzie, minori risultati in altre;
- *effort*: "nessuna Amministrazione nella storia ha investito" così tanta attenzione in una riforma manageriale.

Un sorprendente risultato negativo viene indicato nella voce *Identifying Objects of Government*, legato probabilmente sia al mancato raggiungimento dell'obiettivo di fondo (*steering not rowing*, ossia trasformare l'Amministrazione Centrale in organi di guida esternalizzando le *operations*: obiettivo impedito dall'opposizione del Congresso a maggioranza repubblicana).

¹⁸ *Ibidem*.

Category	Grade	Comments
Downsizing	B	Accomplished the goal, but planning to match downsized work force with agency missions was weak
Identifying objectives of government	D	The NPR sought in 1995 to focus on what government <i>should</i> do—but the effort evaporated as the Republican threat faded.
Procurement reform	A	Fundamental transformation of procurement system. Some vendors complain, but the system is far more efficient than it was.
Customer service	B+	Great progress in some agencies, but major failures in others—notably the IRS.
Disaster avoidance	B-	Substantial efforts in many agencies, notably FEMA. Spectacular failures in others, notably the IRS. The big test: the Y2K problem.
Political leadership	C+	Consistently strong leadership from the top but inconsistent below. Federal workers have gotten mixed signals.
Performance improvements	C+	Linkage of NPR with the Government Performance and Results Act is spotty.
Improved results in "high-impact" programs	INC	Good strategy—but likelihood of achieving goals is low.
Service coordination	INC	Efforts to improve the coordination of service delivery are embryonic.
Relations with Congress	D	Efforts to develop legislative support for NPR initiatives have, with the exception of procurement reform, been weak and ineffective. Support from Congress: poor.
Improvements in citizen confidence in government	C	The steady slide in public trust and confidence in government has ended, but that has more to do with a healthy economy than improved government performance.
Inspiration from other governments, private-sector reforms	B-	Wide survey of other ideas—but more a grab bag of options than a careful analysis of which ones fit federal problems.
Effort	A+	No administration in history has invested such sustained, high-level attention to management reform efforts
OVERALL GRADE	B	Substantial progress made over first five years, but much more work lies ahead. Successive administrations will have little choice but to continue the NPR in some form.

Figura: tabella di riepilogo della valutazione del programma da parte di Kettl D. F. (da: *Reinventing government: a fifth year report card*, Brookings Institution's Center for Public Management, 1998).

6. Le principali critiche al programma

Alcuni studiosi mettono in luce alcune criticità, insieme ad alcuni effettivi punti di forza, del programma. In particolare:

Alcuni studiosi criticano al programma di essersi troppo concentrato, soprattutto nella prima fase, sul “come” l’Amministrazione opera, piuttosto che sulla “basic question of what government should do” (Kettl D.F., *Reinventing government: a fifth year report card, A report of the Brookings Institution’s Center for Public Management*, 1998).

Solo tra la seconda e la terza fase, il *Reinventing Government* iniziò a ragionare anche sul “cosa” l’Amministrazione debba fare. In particolare, il dibattito sul “cosa” e sul “come” continua ancora, e alcuni studiosi affermano anzi che in base al “cosa”, in base cioè al tipo di politica pubblica da implementare, cambia il “come” implementarla¹⁹ (questa è l’impostazione di Ellen C. Kamarck, 2006, *op cit.*).

Altri studiosi, partendo dalla constatazione che Clinton non riuscì a far approvare dal Congresso la riforma del *Civil Service*, analizzano il programma rispetto a 4 temi chiave che esso ha sviluppato mettendo in luce cosa ha funzionato e cosa meno (Ingraham Patricia W., *A Laggard's Tale: Civil Service And Administrative Reform In The United States, Paper Prepared for the Conference on Comparative Civil Service Reform*, Indiana University, Bloomington, April 5-8, 1997).

In particolare i 4 temi-chiave del programma sono (*ibidem*):

1. il **downsizing**. La studiosa (Ingraham P., *op. cit.*) sulla base dei dati dell’OMB, afferma che ciascuna delle principali *cabinet agency* ha ridotto le proprie dimensioni (tranne la Giustizia). In particolare, fu approvata una specifica legge nel 1994 la *Federal Workforce Restructuring Act*, che si basava sul modello di riduzione delle dimensioni adottato dal Dipartimento della Difesa. Uno dei Dipartimenti che ha maggiormente ridotto, del 32%, il personale è stato l’*Office of Personnel and Management* (tra il 1993 e il 1995);
2. la **semplificazione**. La studiosa afferma che le azioni legislative hanno riguardato soprattutto la revisione dei processi di *procurement e il downsizing*. Le altre innovazioni sono state soprattutto “procedurali” (ad esempio il Manuale per il Personale Federale è stato abolito senza essere sostituito da altro);
3. la **flessibilità**. Rispetto a questo punto si evidenzia che il maggior successo del programma è stato al livello dei laboratori, dove si enfatizzava il lavoro in *team*, i riconoscimenti e gli incentivi per i gruppi. Per questo motivo, l’autrice definisce alcuni aspetti introdotti dai laboratori come “*informal reforms*”;
4. le **Labor Management Relations**. A questo proposito, lo studio afferma che mentre inizialmente i sindacati hanno aderito all’idea della riforma del *Civil Service*, se ne sono poi allontanati. In ogni caso il programma portò avanti progetti in cui le collaborazioni con le rappresentanze dei lavoratori erano centrali, e tra le tecniche utilizzate, l’autrice ricorda: la *Alternative Dispute Resolution*, la *performance measurement*, e più flessibili *compensation schedules*. Inoltre, uno dei segni tangibili dell’impegno del programma su questo punto fu la creazione del *National Partnership Council* (descritto in precedenza).

¹⁹ In particolare Kamarck, E. C. (2006, *op. cit.*) parte dall’assunto che il modello burocratico è ormai superato (appartiene al ‘900) e individua e descrive, con molti esempi, 3 modelli di implementazione delle politiche: il *reinvented public sector*, il *government by network*, il *government by market*.

7. Dopo il reinventing: la *President Management Agenda* del Presidente Bush

Una delle prime e più importanti realizzazioni di Bush all'indomani dell'11 settembre è creare il *Department of Homeland Security*, come evoluzione dell'omonimo ufficio e come fusione di circa 20 agenzie federali.

Il programma di riforma sviluppato da Bush si intitola *President's Management Agenda* (PMA). Il Presidente presenta la PMA nel 2001 e la sua realizzazione viene presa in carico dall'*Office of Management and Budget* (OMB). La PMA può essere definita *citizen-centered, results-oriented e market-based* (Fonte: IBM Center for The Business of Government, *Government Reform: From the National Performance Review to the President's Management Agenda*, College of William and Mary, presentazione di Kamensky John, 2006).

Tra i due programmi, NPR e PMA, ci sono analogie e differenze.

In particolare, tra le somiglianze (*ibidem*) troviamo il *focus* sul cittadino-cliente, il grande impegno nell'*electronic government*, l'attenzione ai risultati e alle *performance*, raccomandazioni comuni su come migliorare aspetti finanziari, l'attenzione al budget e allo *human capital*. Entrambi infine intendono conseguire risultati di valore per il pubblico, per ricreare un rapporto di fiducia con i cittadini.

Tra le differenze (*ibidem*) nei due approcci, troviamo invece che:

- mentre il programma NPR si basa su strutture temporanee e dedicate, la PMA utilizza uno *staff* permanente;
- mentre il programma NPR cerca di coinvolgere la *front line*, la PMA cerca di coinvolgere i *leader* politici,
- mentre il programma NPR si concentra sul riconoscimento dei successi, la PMA si fonda soprattutto sul sistema della *scorecards*;
- mentre il programma NPR coinvolge i sindacati, la PMA cerca di ridurre il ruolo e si muove verso l'esternalizzazione ai privati di alcuni servizi.

La PMA si è da subito concentrata su iniziative che potessero essere concluse entro il 2004 e sulla *accountability* dei risultati e progressi del programma stabilito (*ibidem*).

Nel 2002, il Presidente ha valutato le Agenzie per la prima volta con lo strumento della *scorecard*. I fattori rispetto ai quali sono valutate le Agenzie, ed in base ai quali si costruisce la *scorecard* sono: - *Human Capital*, - *Competitive Sourcing*, - *Financial Performance*, - *E-Government*, - *Performance Improvement*.

L'OMB ha sviluppato i criteri per valutare le principali agenzie federali e valuta ciascuna di esse rispetto ad ogni fattore, assegnando un valore che può essere: rosso, se le *performance* non raggiungono lo *standard*, giallo, se la *performance* è migliorabile e verde, se i risultati sono in linea con i parametri stabiliti.

In particolare, l'OMB ha sviluppato uno strumento di *assessment* delle *performance* delle Agenzie federali chiamato PART, *Program Assessment Rating Tool*.

Le rilevazioni avvengono 4 volte l'anno e sul sito dedicato alla implementazione della PMA www.results.gov sono visibili tutti i risultati, compresa la situazione di partenza, la *original scorecard*, caratterizzata da molti criteri con una valutazione in "rosso".

Di seguito si presenta l'esempio di una delle più recenti rilevazioni (fonte: www.results.gov).

Executive Branch Management Scorecard

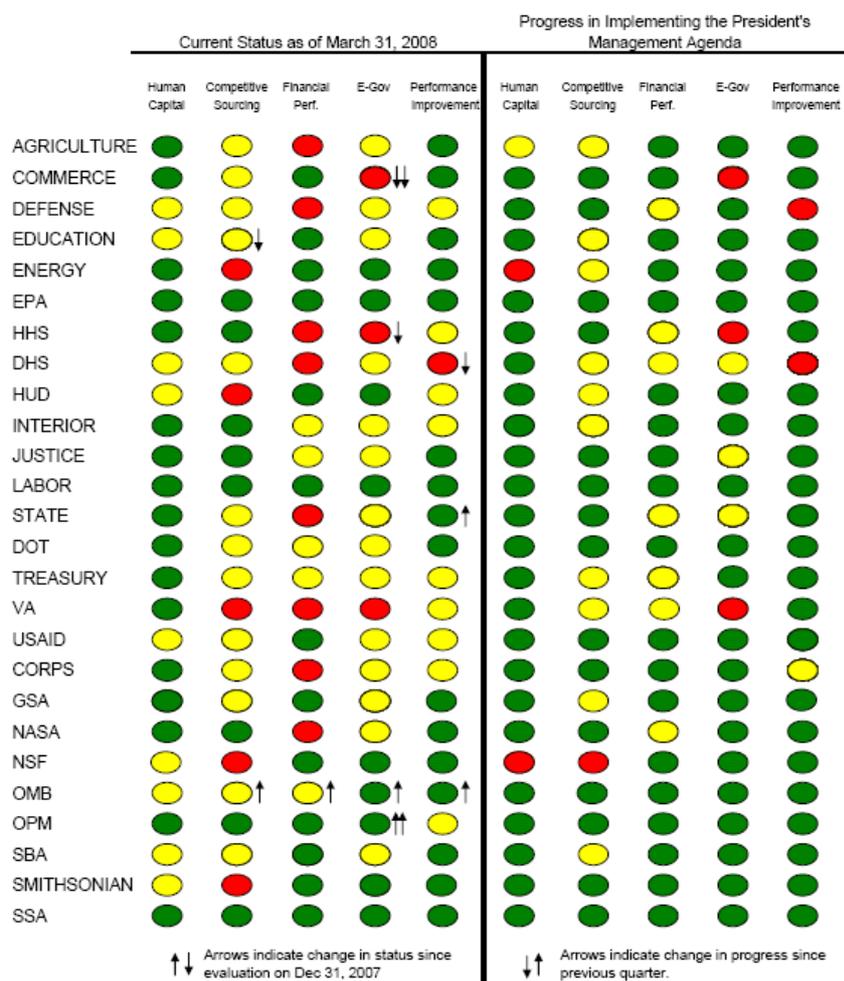


Figura – Esempio di scorecard (THE SCORECARD, March 31, 2008, fonte: www.results.gov).

Bibliografia

- Donati E., Cubello A.L., *www.cambiamento.pa*, Franco Angeli, 1999
- Gore Al, *From The Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better And Costs Less. Report Of The National Performance Review*, Office of the Vice President, Washington, DC, 10 September 1993
- IBM Center for The Business of Government, *Government Reform: From the National Performance Review to the President's Management Agenda*, College of William and Mary, presentazione di Kamensky J., 2006.
- Ingraham Patricia W., *A Laggard's Tale: Civil Service And Administrative Reform In The United States*, Paper Prepared for the Conference on Comparative Civil Service Reform, Indiana University, Bloomington, April 5-8, 1997
- Kamarck Ellen C., *The end of government as we know it*, Lynne Rienner Publishers, 2007
- Kamarck E., *Government innovation around the world*, 2003, Faculty Research Working Paper, Harvard University
- Kamensky Jhon, *The U.S. Reform Experience, the National Performance Review*, Presentation Notes, Plenary Session Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspectives, Indiana University, 1997
- Kettl D. F., *Reinventing government: a fifth year report card*, Borokings Institution's Center for Public Management, 1998
- Office of Personnel and Management,
- *Alternative Personnel Systems in the Federal Government A Status Report on Demonstration Projects and Other Performance-Based Pay Systems*, 2007.
 - *Demonstration Projects: Beyond Current Flexibilities*, 1996.
- Osborne D. e Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Welsey Publishing, 1992
- Osborne D. e Plastrik P., *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Paperback, 1997
- Osborne D. e Plastrik P., *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Paperback, 2000
- Osborne D. Hutchinson P., *The Price of Government: Getting the Results We Need in An Age of Permanent Fiscal Crisis*, 2006
- Sito del programma di riforma: <http://govinfo.library.unt.edu/npr>
- Stone R., *Confessions of a civil servant – lessons in changing America's government and military*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003