

Appendice A SCHEDE NAZIONE*

A.1. AMBITO E SCOPO DI QUESTA APPENDICE

Questa appendice è abbastanza lunga e forse più importante. In essa presentiamo alcune informazioni essenziali sui dieci paesi considerati in questo libro. A differenza di molti altri studi comparati, il libro *non* è organizzato in capitoli singoli per ciascun paese. È volutamente, e speriamo utilmente, organizzato per modello e tema, consentendo quindi un confronto più integrato e meno sequenziale tra i vari paesi. Un prezzo che si paga per questo tipo di integrazione è che al lettore non viene presentato uno schema conciso e chiaro che riassume la situazione recente di ciascun paese. Se il libro si chiudesse così, i lettori che non conoscono gli aspetti rilevanti della costituzione, delle politiche e così via di un paese si troverebbero, quindi, in considerevole difficoltà. Per superare questo possibile handicap, l'appendice è stata predisposta in modo da offrire questo tipo di informazioni in forma organizzata e pratica. Il contenuto segue strettamente la struttura del modello di riforma del management pubblico introdotto nel capitolo 2 (si veda specialmente la figura 2.1). L'appendice contiene quindi:

- alcune informazioni sui principali indicatori economici per ogni paese (cioè i dati che aiutano a «riempire» il riquadro A, il più grande nella figura 2.1);
- alcune informazioni sugli indicatori socio-demografici chiave per ogni paese (cioè i dati che aiutano a riempire il riquadro C nella figura 2.1);

* La titolazione di programmi di riforma, atti o testi indicati nelle appendici sui singoli casi nazionali, ove non fosse disponibile la versione italiana, è stata mantenuta nella denominazione originale o in quella inglese proposta dagli autori.

- per ogni paese, una «scheda della nazione» che fornisce una fotografia di ciascun paese, organizzata esattamente nelle stesse categorie del capitolo 2 e comprendente, *inter alia*, dettagli sulle principali riforme del management a partire dal 1980;
- una tabella cronologica che riporta per ogni paese le riforme chiave per data e tipo.

A.2. PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI

La tabella A.1 elenca alcuni indicatori economici fondamentali per ciascuno dei dieci paesi. Può essere utile esaminare gli indici uno per uno e illustrare il loro possibile significato per i fattori che influenzano la riforma del management pubblico. Dobbiamo però tener conto fin dall'inizio di due importanti limiti di questi dati. In primo luogo, è di rado possibile, ammesso che lo sia, trarre conclusioni sulla salute economica di un paese da un singolo indicatore. In secondo luogo, molti di questi indicatori sono «istantanee», indicatori dello stato di una variabile in un particolare momento o, nella migliore delle ipotesi, una media su tre o cinque anni. Questi due limiti devono spingere a essere cauti nell'interpretazione. Se, per esempio, prendiamo in considerazione la variabile «spesa generale del governo» la tabella dice che percentuale del PIL essa rappresenta in ciascun paese nel 1996, ma non dice nulla sull'andamento nel tempo (in crescita o in diminuzione) nei diversi paesi (alcune informazioni di questo tipo sono contenute nella tabella A.2 e anche nella tabella 4.2 nel capitolo 4).

Ma, nonostante queste importanti precisazioni, le variabili indicate nella tabella A.1 sono significative, anche se spesso indirettamente, per la struttura e il management del settore pubblico in ogni paese. Esse rappresentano alcuni importanti elementi del *contesto* nel quale le riforme del management pubblico si svolgono. Nei paragrafi che seguono sono presentate alcune brevi considerazioni per indicare la natura dei legami.

In primo luogo la dimensione, che di solito non è un fattore che cambia rapidamente. Le popolazioni numerose tendono a essere più diversificate, con maggiori disparità sociali che è probabile si traducano in accordi politici più complessi. Si potrebbe argomentare che la popolazione degli Stati Uniti d'America, enorme e diversificata, o anche i 60 milioni di persone che vivono nel Regno Unito, piuttosto diversificati dal punto di vista etnico, regionale e sociale, sono intrinsecamente meno facili da governare dei relativamente omogenei cinque milioni di finlandesi o nove milioni di svedesi.

In secondo luogo, la ricchezza procapite di un paese. A livello globale, tutti i dieci paesi studiati in questo testo si possono considerare paesi ricchi. Ma all'in-

Tabella A.1 - ALCUNE VARIABILI ECONOMICHE RILEVANTI

Variabile	Australia	Canada	Finlandia	Francia	Germania	Nuova Zelanda	Paesi Bassi	Regno Unito	Stati Uniti	Svezia
Popolazione (milioni di abitanti)	18,3	30,0	5,1	58,4	81,9	3,6	15,5	58,8	265,6	8,9
PIL pro capite (tassi di cambio correnti)	21.812	19.350	24.420	26.323	28.738	18.093	25.511	19.621	27.821	28.283
PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto)	20.376	21.529	18.871	20.533	21.200	17.473	20.905	18.636	27.821	19.258
Aumento medio annuo del capitale fisso lordo su cinque anni	5,6	2,2	-4,1	-1,5	0,2	9,6	2,2	1,3	6,9	-2,6
Spesa generale del governo in beni e servizi come percentuale del PIL	17,0	18,7	21,9	19,4	19,8	14,4	14,0	21,1	15,6	26,2
Aumento medio annuo dei salari su cinque anni	1,7	2,4	3,8	2,6	4,2	1,5	2,4	4,9	2,7	4,8
Aumento medio dei prezzi al consumo su cinque anni	2,4	1,4	1,5	2,0	3,1	2,0	2,5	2,7	2,9	2,7
Esportazione di beni come percentuale del PIL	15,1	34,9	32,4	18,8	22,1	21,7	51,5	22,5	8,5	33,7
Aumento medio percentuale delle esportazioni su cinque anni	7,5	9,7	12,1	6,3	5,4	8,2	8,9	7,0	8,2	9,0
Importazione di beni come percentuale del PIL	15,4	29,5	24,7	17,7	19,4	22,3	46,6	24,9	10,8	26,5
Aumento medio percentuale delle importazioni su cinque anni	9,7	7,7	7,3	3,9	3,3	11,8	7,8	6,5	10,3	6,0

Note: Tutti i dati si riferiscono al 1996, se non altrimenti indicato. Tutti i valori monetari sono espressi in dollari USA.

Fonte: OECD.

terno di questo gruppo ci sono notevoli differenze. A parità di tutto il resto (che è una ipotesi importante), paesi super ricchi come gli Stati Uniti o la Germania hanno più spazio di manovra, sia nel settore privato sia in quello pubblico, di paesi significativamente meno ricchi come la Nuova Zelanda o il Regno Unito.

In terzo luogo, la tabella A.1 presenta una diversità in termini di andamento della crescita del capitale. Sia la Finlandia sia la Svezia hanno vissuto circostanze economiche molto sfavorevoli nel periodo dal 1991 al 1996 e presentano tassi negativi di formazione del capitale fisso. Almeno per un certo periodo è evidente che essi hanno «vissuto del loro capitale» (che, trattandosi di paesi ricchi, è cospicuo). Al contrario, la Nuova Zelanda ha un tasso annuale medio di formazione del capitale del 9,6 per cento, gli Stati Uniti del 6,9 per cento e l'Australia del 5,6 per cento.

In quarto luogo, i numeri della spesa generale del governo confermano l'ampio quadro comparativo sviluppato in precedenza nel testo. I paesi nordici sono relativamente generosi (Finlandia, 21,9 per cento; Svezia, 26,2 per cento) e i paesi anglosassoni relativamente parsimoniosi (Australia, 17 per cento; Nuova Zelanda, 14,4 per cento; Stati Uniti, 15,6 per cento). In una posizione intermedia si collocano i grandi stati dell'Europa continentale (Francia 19,4 per cento; Germania 19,8 per cento) e il Regno Unito (21,1 per cento).

In quinto luogo, anche le cifre sulla crescita di salari e prezzi nei cinque anni presentano considerevoli variazioni. In apparenza, finlandesi, tedeschi, svedesi e britannici si sono concessi elevati incrementi salariali, in forte contrasto con quanto hanno fatto australiani e neozelandesi. Nel frattempo i più elevati aumenti dei prezzi si sono registrati in Australia, Germania, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti. Canadesi e finlandesi hanno avuto il minore aumento dei prezzi. Infine, l'equilibrio tra crescita dei salari e dei prezzi ha un effetto sulla competitività internazionale dell'economia così come il potere di acquisto dei consumatori. Questi fattori, a loro volta, influenzano fortemente le pressioni sul governo a spendere e/o risparmiare. Per fare solo un esempio ovvio, la caduta della competitività internazionale (dovuta per esempio a un aumento dei prezzi superiore alla media) porterà a un accrescimento della disoccupazione e quindi a livelli più elevati di spesa per l'indennità di disoccupazione. Allo stesso modo, un moderato, virtuoso livello di inflazione (aiutato da bassi incrementi salariali), aumenterà l'occupazione, aumenterà le entrate fiscali e ridurrà la spesa per le indennità di disoccupazione.

La dimensione di esportazioni e importazioni rispetto al PIL totale fornisce un indicatore molto approssimativo dell'«apertura» di un'economia ai cambiamenti di modello del commercio globale. Possiamo notare che esportazioni e importazioni rappresentano una percentuale più elevata nelle economie canade-

si, finlandesi, olandesi e svedesi rispetto a quelle australiane, francesi o americane. Germania, Nuova Zelanda e Regno Unito si collocano in una posizione intermedia rispetto a questi due gruppi. Questo modello illustra la complessità di fattori che influenzano la riforma del management pubblico. In teoria si potrebbe ipotizzare che i paesi con un grande commercio internazionale siano più aperti alle influenze della «globalizzazione» economica (in particolare aumentando l'intensità della concorrenza) e siano quindi obbligati ad agire più vigorosamente rispetto alla riforma del management pubblico. In pratica, tuttavia, un'ipotesi di questo genere non è confermata dai dati della tabella A.1. I «grandi riformatori» sono Nuova Zelanda e Regno Unito (nella categoria «intermedia», in termini di quote di import/export), mentre riformatori cauti come olandesi e canadesi ricadono nella categoria «alta» di quote di commercio internazionale. Questo conferma il punto sviluppato nel capitolo 2, cioè che le riforme non possono essere «lette» attraverso indicatori macroeconomici, essendo la loro influenza profonda ma, spesso, indiretta, differita e diffusa.

A.3. INDICATORI SOCIO-DEMOGRAFICI FONDAMENTALI

La necessità di limitare la spesa pubblica (e quindi tenere basso il livello di tassazione) è stata un tema ricorrente in tutto il libro. Gran parte dei maggiori elementi di spesa nei dieci settori pubblici considerati è fortemente influenzata da fattori socio-demografici. Di solito le pensioni, la sanità e l'istruzione rappresentano i maggiori programmi di spesa. Le indennità di disoccupazione tendono a essere inferiori in volume, ma hanno attirato l'attenzione del pubblico, specialmente perché, negli anni Ottanta e Novanta, la natura del lavoro e della disoccupazione è cambiata rispetto agli anni Cinquanta e Sessanta. Il lavoro part-time è cresciuto quasi ovunque (sebbene a tassi differenti nei differenti paesi) e c'è stato un aumento della disoccupazione tra i più giovani e i più anziani (OECD, 1996, pp. 28-9).

Tra i nostri dieci paesi il welfare state varia notevolmente, non solo in termini di quote di spesa assorbite ma anche dal punto di vista delle procedure e strutture fondamentali. Tutti i paesi, però, devono affrontare rilevanti problemi fiscali e sociali. Studi degli esperti a volte distinguono il welfare state tra un modello scandinavo, un modello americano e un modello dell'Europa continentale. Il modello scandinavo è relativamente generoso e pone attenzione alla prestazione di servizi sociali così come ai trasferimenti di denaro. Il modello americano è relativamente parsimonioso e, rispetto al caso scandinavo, lascia la prestazione di una più ampia gamma di servizi al settore privato. Sia negli

Stati Uniti sia nel Regno Unito c'è una maggiore tolleranza nei confronti di disuguaglianze più ampie nella distribuzione del reddito e quindi del permanere di sostanziali sacche di estrema povertà. Il modello continentale è più «generoso» di quello americano, ma meno orientato ai servizi (e richiede quindi meno personale) rispetto al modello scandinavo. L'enfasi è sui trasferimenti di denaro. I differenti modelli sono finanziati in modi differenti. Tutti utilizzano qualche combinazione di imposte generali, oneri sociali e assicurazioni obbligatorie e l'equilibrio esatto tra queste diverse forme è molto variabile. Come base per la spesa sociale, gli oneri sociali, in un'economia globalizzata, sono particolarmente vulnerabili perché accrescono direttamente il costo del lavoro e, quando l'occupazione cala, i ricavi si riducono più rapidamente di quanto non succederebbe, per esempio, con una imposizione sui consumi o anche una imposizione generale sui redditi. Riassumendo l'analisi di queste differenze, un commentatore ha di recente suggerito che:

La conseguenza sembra abbastanza chiara: per aumentare la loro sostenibilità, ciascuno di questi tre tipi di welfare state deve soprattutto affrontare i suoi problemi specifici. Il modello scandinavo deve ridurre la dipendenza da elevati livelli di tassazione; il modello americano deve trovare i modi per alleviare le difficoltà della fascia più povera della popolazione e il modello continentale deve trovare il modo per aumentare il livello di occupazione senza cadere nei problemi degli altri due modelli (OECD, 1997c, p. 218).

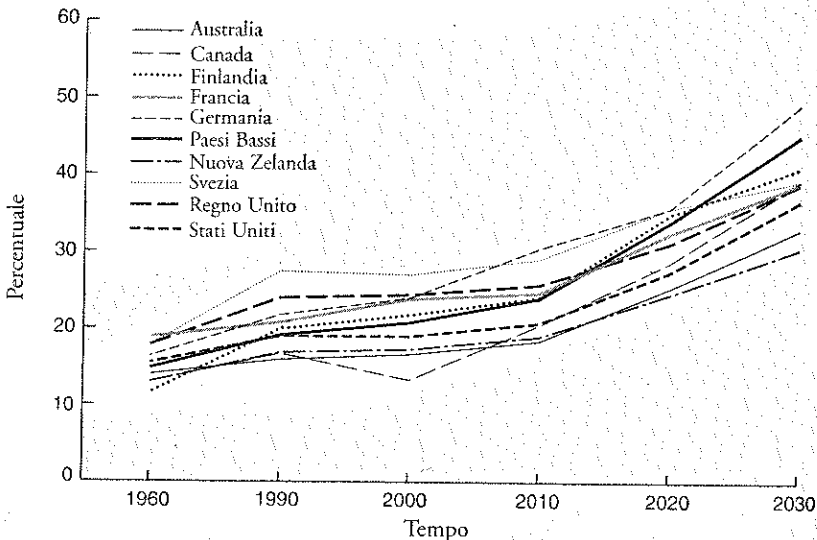
Ritornando ai particolari socio-demografici, le pensioni sono ovviamente influenzate dalla struttura di età della popolazione. *Ceteris paribus*, maggiore è la proporzione di popolazione in pensione, maggiore è la spesa pubblica per le pensioni e minore la proporzione di popolazione attiva che è in grado di contribuire a questa spesa attraverso l'imposizione corrente. Per varie ragioni, la realtà è più complicata. Per esempio, in differenti paesi sono differenti le proporzioni della popolazione in pensione coperta da programmi pensionistici privati e varia anche l'adeguatezza di questi programmi. Inoltre, molte persone anziane possono partecipare attivamente al mercato del lavoro e le variazioni dell'intensità con la quale questo accade possono influenzare la «necessità» di pensioni pubbliche. Anche l'età pensionabile è diversa da paese a paese (e dalla metà degli anni Ottanta c'è una tendenza ad *accrescere* l'età in cui si ha diritto alla pensione per mitigarne l'impatto sulla spesa pubblica). Tutte queste differenze sono importanti, ma le sottostanti variazioni nette nella popolazione anziana rimangono una «determinante» cruciale. Si è calcolato che nei prossimi venti anni nell'Unione Europea il rapporto età/dipendenza aumen-

terà del 50 per cento (OECD, 1997c, p. 70). La percentuale di persone anziane sulla popolazione totale in tutti i dieci paesi è aumentata, ma a tassi differenti e in periodi di tempo leggermente diversi. La figura A.1 dà alcune informazioni su questo fenomeno.

Dalla figura A.1 si può vedere, per esempio, che nel 1990 la Svezia e il Regno Unito hanno la percentuale più elevata di persone sopra i 65 anni. In entrambi i paesi l'aumento è considerevole a partire dal 1960. Per tutti i dieci paesi vi saranno ulteriori aumenti. Comunque, proiettandosi al 2030, è probabile che gli aumenti attesi, per esempio, in Germania e nei Paesi Bassi, siano significativamente superiori di quelli di Svezia e Regno Unito. In termini di pressione sulla spesa si potrebbe dire che, per Svezia e Regno Unito, «il peggio è passato» mentre per la Germania e i Paesi Bassi l'«impatto maggiore deve ancora venire».

La dimensione relativa della popolazione anziana è molto importante anche per la spesa sanitaria. Nel Regno Unito, per esempio, si è calcolato che nel 1990 la spesa media lorda pro-capite degli ospedali e dei servizi sanitari per la fascia di popolazione tra i 16 e i 44 anni era 115 sterline. La spesa annua equivalente per le persone con più di 85 anni era 1875 sterline. Tra il

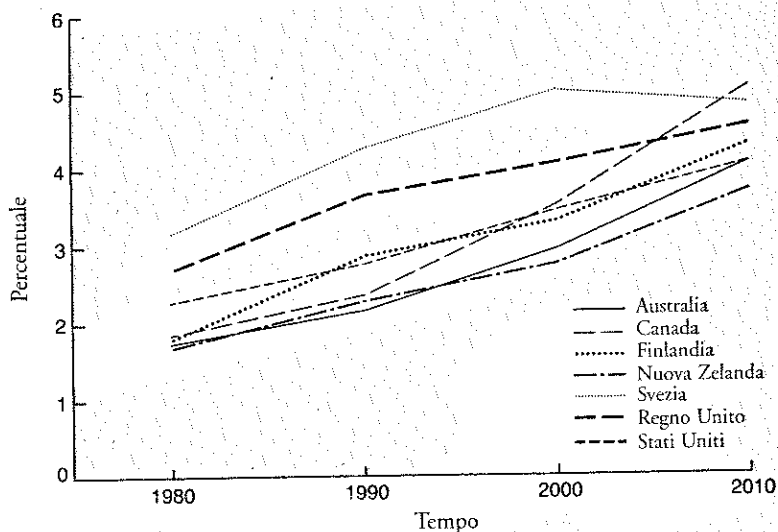
Figura A.1 - PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE DI ETÀ SUPERIORE AI 65 ANNI SULLA POPOLAZIONE DI ETÀ COMPRESA TRA I 15 E I 64 ANNI



1971 e il 1990 la popolazione di persone con più di 85 anni è passata da 485.000 a 866.000 (Harrison e Pollitt, 1994, pp. 19-21). La figura A.2 presenta alcuni dati comparativi per la crescita del gruppo più anziano. Come nel caso della figura A.1 si può vedere che la crescita è presente in ogni paese, ma con differenti punti di partenza e differenti tassi. Così, nel periodo dal 1980 al 2010, la Svezia ha una popolazione insolitamente ampia di persone molto anziane mentre, almeno da questo punto di vista, la Nuova Zelanda sembra essere una società notevolmente «più giovane».

Non si ipotizza, naturalmente, che ogni paese sia ugualmente generoso in termini di spesa sociale o che ci sia qualche equilibrio uniforme tra la spesa nei differenti gruppi sociali. Alcuni paesi sembrano tenere in maggior conto le necessità dei più anziani, altri le necessità dei, diciamo così, giovani o dei disoccupati (OECD, 1997c, pp. 63-80). La tabella A.2 presenta una serie di interessanti confronti tra i dieci paesi. Per cominciare (prime due colonne) è facile vedere che la percentuale della ricchezza nazionale che lo stato impiega per la spesa sociale nel suo complesso (previdenza sociale, sanità, welfare, istruzione) varia notevolmente. Finlandia, Svezia e Paesi Bassi sono i paesi che

Figura A.2 - PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE DI ETÀ SUPERIORE A 80 ANNI SULLA POPOLAZIONE TOTALE



spendono di più (con conseguenti implicazioni sia per la generosità dei loro servizi sia per i livelli di tassazione) mentre, all'altro estremo della scala, Stati Uniti e Australia sembrano spendere meno. Francia e Germania (il «modello continentale») stanno nel mezzo, con una spesa molto superiore rispetto agli Stati Uniti ma non alta come quella dei paesi nordici.

Quando si suddivide ulteriormente questo modello di spesa aggregata emergono aspetti interessanti. La colonna centrale della tabella A.2 mostra la percentuale di spesa sociale totale che va in trasferimenti rispetto a quella destinata alla fornitura diretta di beni e servizi. In termini molto generali, è probabile che i paesi con una bassa percentuale di trasferimenti abbiano grandi attività di prestazione di servizi pubblici, fatto di qualche importanza nel contesto della riforma del management pubblico. Canada, Svezia e Regno Unito sembrano rientrare in questa categoria. Altri paesi possono *spendere* a tassi abbastanza elevati, ma mostrano maggiore propensione a trasferire risorse economiche ai privati o a organismi non profit che provvedono alla effettiva prestazione dei servizi o a trasferire direttamente disponibilità finanziarie agli utenti, lasciando loro la scelta di come e dove spendere i contributi ottenuti (ancora una volta il «modello continentale»).

Spostandoci alle due colonne sulla destra, appaiono ulteriori gradi di differenziazione. Così, nel 1993, Stati Uniti e Germania sembrano aver dedicato

Tabella A.2 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA SOCIALE PER CLASSI DI ETÀ

	Percentuale della spesa sociale sul PIL		Percentuale della spesa in servizi sui trasferimenti 1993	Trasferimenti alle persone anziane sui trasferimenti ai non anziani	
	1980	1993		1980	1993
Australia	11,7	16,5	15	1,3	0,7
Canada	13,3	20,1	34	1,2	1,2
Finlandia	18,9	35,3	16	1,1	0,8
Francia	25,3	28,7	7	1,5	1,6
Germania Federale	25,0	24,7	8	1,9	1,7
Nuova Zelanda*	18,2	23,3	2	1,8	0,8
Paesi Bassi	28,8	36,4	10	0,7	0,7
Regno Unito	18,3	23,4	19	1,6	1,0
Stati Uniti d'America	12,7	15,3	10	2,3	2,5
Svezia	30,4	38,3	34	1,0	0,9

* 1992, non 1993.

Fonte: OECD, 1997c, p. 65.

una parte considerevolmente maggiore della spesa per i trasferimenti sociali a favore dei più anziani rispetto a quanto fatto dall'Australia o dai Paesi Bassi. Tuttavia, si sono avuti alcuni sorprendenti cambiamenti nel relativamente breve periodo tra il 1980 e il 1993. Nel Regno Unito il rapporto a favore delle persone anziane è diminuito, così come in Australia e Nuova Zelanda. In Canada, Francia e Svezia è rimasto abbastanza costante. Negli Stati Uniti è aumentato lo sbilanciamento a favore delle persone più anziane.

Le figure A.1 e A.2 e la tabella A.1 si riferiscono principalmente ai più anziani. Oltre ai cambiamenti nella proporzione di ultra sessantacinquenni e ultra ottantacinquenni numerosi altri sviluppi sociali possono influenzare la spesa sociale. Per esempio, studi riguardanti diversi paesi hanno indicato che la creazione di famiglie con un solo genitore tende a generare problemi quali l'aumento del tasso di povertà, il peggioramento delle condizioni sanitarie e l'esclusione sociale. Sia l'accresciuto tasso di divorzi sia la crescita della percentuale di bambini nati al di fuori del matrimonio hanno contribuito a questo andamento. Le «matri-capofamiglia» che hanno difficoltà a tirare avanti, cariche di debiti e con la responsabilità incessante della cura dei figli, sono diventate un fenomeno del quale preoccuparsi, specialmente negli Stati Uniti e nel Regno Unito, ma anche altrove. «In tutti i paesi le famiglie con le "matri-capofamiglia" tendono a essere più povere delle famiglie con due genitori» (OECD, 1997c, p. 84). La tabella A.3 mostra come questo tipo di famiglia rappresenti una percentuale significativa del numero totale di famiglie nella maggioranza dei paesi, ma più in alcuni (Stati Uniti, Svezia) che in altri (Paesi Bassi). Nuovi programmi pubblici per affrontare questi problemi (per esempio tramite sussidi ai servizi per la cura dell'infanzia) possono essere costosi. Ma i cambiamenti della struttura sociale, e i maggiori costi pubblici e sociali delle *conseguenze* di consentire alle famiglie con un solo genito-

Tabella A.3 - PERCENTUALE DI BAMBINI VIVENTI IN FAMIGLIE CON UN SOLO GENITORE A METÀ DEGLI ANNI OTTANTA

Stati Uniti d'America	24
Svezia	17
Canada	15
Regno Unito	14
Francia/Germania	13
Paesi Bassi	10-12

re di sprofondare nella povertà, forniscono forti argomenti a favore dell'adozione da parte del governo di misure per alleviare i problemi associati a questo particolare cambiamento. Come detto nell'introduzione di un recente rapporto dell'OCSE: «Garantire aiuti ai genitori singoli e ai disoccupati a lungo termine è visto come un problema invece che una soluzione» (OECD, 1997c, p. 13).

A.4. RIFORMA DEL MANAGEMENT PUBBLICO: SCHEDE DELLE NAZIONI

Abbiamo dato qualche informazione di background sugli aspetti economici e socio-demografici dei dieci paesi allo studio e ora rivolgiamo la nostra attenzione alle specificità politiche e amministrative di ogni stato. Nelle pagine che seguono presentiamo una «sezione monografica» per ciascun paese, organizzata esattamente nelle stesse categorie già utilizzate nel modello di riforma del management pubblico descritto nel capitolo 2.

AUSTRALIA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

L'Australia è un paese molto vasto, con una popolazione relativamente modesta (18,3 milioni nel 1996). Per le informazioni economiche e socio-demografiche, si vedano i paragrafi A.2 e A.3, comprese le tabelle A.1-A.3 e le figure A1 e A.2.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si veda il paragrafo A.2, specialmente tabella A.1.

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Si veda il paragrafo A.3 precedente. Negli anni Settanta e Ottanta due fattori hanno contribuito a modificare la visione dell'Australia come di una società post coloniale prevalentemente bianca: l'influenza dell'immigrazione asiatica e una sempre più forte richiesta di diritti politici (compresi alcuni territoriali) da parte della popolazione aborigena. Si noti comunque che le pressioni demografiche derivanti dall'invecchiamento della società erano significativamente inferiori rispetto a quelle della maggioranza degli stati dell'Europa occidentale (figura A.2).

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

Come la Nuova Zelanda, l'Australia fu costretta, durante gli anni Ottanta, ad abbandonare le precedenti politiche protezionistiche che richiedevano un elevato grado di regolamentazione e di intervento statale nell'economia. «Entrambi i paesi si sono sempre più rivolti al settore privato e all'adozione dei principi di mercato all'interno del settore pubblico, in collegamento con più ampi programmi di riforma economica» (Halligan, 1997, p. 17). Così come la Nuova Zelanda, una componente del cambiamento di strategia economica fu il riconoscimento che una percentuale maggiore, sia delle importazioni sia delle esportazioni, proveniva ora dall'Asia invece che dall'Europa (Castles *et al.*, 1996, pp. 24-6).

Tra il 1983 e il 1985 l'economia australiana si riprese abbastanza dalle crisi precedenti. Il governo laburista Hawke ha aumentato la spesa pubblica come percentuale del PIL. Tuttavia, negli anni 1985/1986 la bilancia commerciale si è deteriorata bruscamente e nella seconda metà degli anni Ottanta si è assistito a un più deciso sforzo di riduzione della spesa. Questo, a sua volta, ha portato a concentrare gli sforzi per aumentare l'efficienza del settore pubblico e snellire il governo. Entro la metà degli anni Novanta l'economia australiana era migliorata, ma gli indicatori chiave per il periodo 1980-95 mostrano complessivamente risultati meno buoni di quelli della media dell'OCSE.

In generale si potrebbe dire che la transizione verso le nuove politiche macro e microeconomiche è stata più brusca e più dolorosa in Nuova Zelanda che in Australia.

Nel periodo 1985-92 l'Australia ha goduto di una crescita economica e di un aumento dell'occupazione molto superiori di quelli della Nuova Zelanda (Castles *et al.*, 1996). Le riforme microeconomiche erano mediate attraverso negoziazioni corporative con i sindacati australiani, mentre le riforme neozelandesi erano più «imposte».

E. SISTEMA POLITICO

L'Australia è uno stato federale in cui il livello federale è forte ed è servito come «laboratorio» per alcune delle riforme del management pubblico successivamente introdotte a livello statale (Halligan e Power, 1992).

A livello del Commonwealth (centrale), l'Australia ha un sistema legislativo bicamerale con una camera alta eletta direttamente e con notevoli poteri legislativi (l'Australia, nello schema di Lijphart, è un esempio di «bicameralismo forte», Lijphart, 1984).

Il sistema elettorale è maggioritario, basato su una procedura di voto alternativa in cui si chiede agli elettori di esprimere le loro prime, seconde, terze (e così via) preferenze tra i candidati e le preferenze di chi ha votato per il candidato che ottiene il numero più basso di prime preferenze sono ridistribuite fino a che emerge un candidato con la maggioranza assoluta di prime preferenze. I governi sono di solito dominati da un singolo partito, sia l'Australian Labor Party (ALP), come è successo tra il 1983 e il 1992, o le coalizioni liberal-nazionali (come nell'intero periodo dal 1950 al 1972). Lo stile politico dominante è antagonistico (l'Australia è abbastanza famosa per la vivacità della sua vita politica).

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

L'Australia è stata esposta alla stessa ondata di pensiero «ricardiano» o delle teorie microeconomiche della «scelta razionale», come gli altri paesi occidentali, ma non sembra esserne stata così direttamente e fortemente influenzata come è avvenuto alla Nuova Zelanda (Castles *et al.*, 1996) o, almeno, non fino ai governi nazionali guidati da Howard alla fine degli anni Novanta. L'Australia è stata anche toccata dall'ondata parallela di idee di management generale quali TQM, benchmarking, re-engineering e così via. In questo caso il concetto di un *pubblico* impiego come una realtà distinta sembra essere stato abbastanza forte da diluire e ritardare l'impatto di questi concetti generici e delle tecniche associate, più di quanto è avvenuto in Nuova Zelanda o nel Regno Unito. Tuttavia, sia la scelta razionale sia il managerialismo generale hanno certamente avuto un'influenza alla fine degli anni Settanta e negli anni Ottanta, come nel Regno Unito e negli Stati Uniti i pensatori di destra hanno iniziato ad avere un ruolo importante nel dibattito sul governo e gli affari pubblici (Zifcak, 1994, p. 19). Il loro effetto finale sull'apparato del governo centrale è stato però meno rilevante (Halligan e Power, 1992, capitolo 5). Entro i tardi anni Novanta, tuttavia, il governo Howard ha sostenuto con forza una combinazione non inusuale di ridimensionamento ed esternalizzazione allo scopo di concentrarsi sulle «core activities», rapporti di lavoro all'interno del pubblico impiego più flessibili e decentralizzati, una leadership del pubblico impiego più forte e più imprenditoriale e un benchmarking continuo per il miglioramento delle prestazioni.

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Quando, nel 1983, i laburisti arrivarono al governo c'era l'opinione diffusa che il vertice del pubblico impiego fosse diventato troppo «autoreferenziale» e c'era anche il desiderio (reso più acuto dal lungo legame del vertice con i precedenti governi del partito liberal-nazionale) di una riaffermazione della direzione politica. Questa generalizzata percezione della necessità di riformare il pubblico impiego è chiaramente illustrata nel libro bianco del nuovo governo sul pubblico impiego (Commonwealth, 1983) e dalla legge sulla riforma del pubblico impiego del 1984.

Quando, dopo una vittoria di misura nel 1993, nel 1996 il governo laburista cadde, il partito nazionale che seguì portò con sé un sospetto perlomeno pari di comportamenti non disinteressati del pubblico impiego, insieme a un

maggiore entusiasmo per le privatizzazioni e la creazione di meccanismi tipo-mercato all'interno del settore pubblico.

Come disse un ministro dell'amministrazione Howard nel 1997: «È importante che l'APS (Australian Public Service) mutui dal settore privato quelle pratiche ed esperienze che possono essere utili. La nostra efficienza è stata spesso inferiore a quella del settore privato, in gran parte perché è mancato lo spirito competitivo e il confronto con significativi obiettivi delle prestazioni» (Hawke, 1997, pp. 40-1).

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

Come avviene con la maggioranza degli altri paesi, non c'è la prova di un'opinione pubblica che richieda qualche specifico e particolare programma di riforma del management.

Come altrove, tuttavia, si è probabilmente sentito qualche effetto dal rifiuto del pubblico di continuare ad accettare servizi di basso livello o l'ostruzionismo burocratico.

Il governo Howard (1996-) ha sfruttato a volte l'immagine negativa del pubblico impiego per sostenere le sue politiche neo-conservatrici.

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

A partire dal 1983 c'è la chiara intenzione dei governi laburisti (1983-96), e dei loro successori del partito nazionale, di ottenere un pieno controllo politico sui pubblici funzionari australiani. Durante gli anni Ottanta «Il managerialismo ha offerto sia un nuovo approccio per dirigere il pubblico impiego sia una razionalizzazione per l'esercizio di un maggior controllo politico» (Halligan, 1996b, p. 779).

D'altro canto, i politici laburisti conoscevano la direzione nella quale volevano andare, ma non prediligevano un particolare modello di riforma: «L'Australia ha seguito una combinazione più pragmatica di principi e di pratica rispetto alla riforma guidata dalla teoria della Nuova Zelanda» (Halligan, 1996b, p. 79).

Il governo Howard, dal 1996, è stato forse leggermente più puro dal punto di vista dottrinario e ha fatto proprie con decisione le idee neo-conservatrici di ridimensionamenti, esternalizzazioni e privatizzazioni.

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO FATTIBILI

Il lungo periodo al potere dopo il 1983 ha consentito ai politici laburisti di diffondere la conoscenza e di costruire la fiducia attorno ai loro sforzi di riforma. Così, per esempio, nel 1987 furono lanciate nuove importanti riforme, dopo che i ministri avevano avuto l'opportunità di osservare cosa funzionava e cosa non funzionava a Canberra.

K. EVENTI CASUALI

Nessuno di grande rilevanza per la riforma del management pubblico.

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

All'inizio del periodo preso in esame (1980) il pubblico impiego australiano rientrava nel classico modello «Westminster»: carriere di politici e burocrati separate, rigorosa neutralità rispetto ai partiti e alla politica e servizio permanente di carriera, quasi monopolio della consulenza politica ai ministri, forte gerarchizzazione, elevati livelli di sindacalizzazione. Come indicato nella sezione M che segue, questo modello «Westminster» è stato ampiamente modificato durante i due decenni successivi. La sicurezza del posto di lavoro è ora minore; la presenza di consiglieri di parte all'interno del sistema è molto aumentata; i livelli di sindacalizzazione (e il ruolo dei sindacati) sono stati ridotti; l'addebito agli utenti, l'utilizzo di contratti e di quasi-contratti e l'esternalizzazione hanno radicalmente sostituito le gerarchie amministrative.

274

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

Nel 1983 «ristabilire il controllo ministeriale e una maggiore rispondenza alle politiche e alle priorità del governo» (Halligan, 1997, p. 31) era in testa alle priorità del nuovo governo laburista. Questo significa che la riforma del pubblico impiego in Australia ha spostato l'equilibrio di potere tra burocrati e politici più a favore dei secondi. Alcune delle iniziative erano volte a ridurre la permanenza dei dipendenti pubblici, diversificare le fonti di consiglio politico per i ministri e aumentare sia la competenza manageriale sia la rispondenza

dei dipendenti pubblici nei confronti delle priorità politiche del governo. Uno strumento centrale fu la creazione del Senior Executive Service (SES) come parte del Public Service Reform Act del 1984. All'inizio, gli effetti non furono particolarmente drastici ma, insieme alle ristrutturazioni del 1987 (si veda sotto), hanno portato a molta maggiore mobilità e diversificazione nei livelli superiori del servizio.

Altri sviluppi chiave durante il lungo periodo di governo laburista dal 1983 al 1996 sono:

- 1983: lancio del Financial Management Improvement Programme (FMIP) che comprende forti elementi di gestione aziendale e di budgeting di programma, più una valutazione obbligatoria per «chiudere il cerchio» per un nuovo sistema di gestione orientato ai risultati (si veda Zifcak, 1994);
- 1984: Public Service Reform Act – creazione di un Senior Executive Service. Uno degli obiettivi era rendere più aperte e competitive le assunzioni per le posizioni più elevate del pubblico impiego;
- 1987: importante ristrutturazione di dipartimenti centrali. Ventotto ministeri con portafoglio sono stati accorpati creando sedici grandi dipartimenti. In particolare, si formano «mega» dicasteri con la responsabilità per Affari esteri e commercio, Istruzione, Occupazione e formazione e Trasporti e comunicazioni. Questi cambiamenti causano un notevole rimescolamento delle posizioni di vertice. Fu istituito un Department of Administrative Services (DAS) che in seguito contribuirà a dare una forte spinta all'aumento della concorrenza. Maggiore enfasi è posta anche sulla creazione di un sistema più forte per le Government Business Enterprises (GBE) – le crescenti unità e attività del settore pubblico «aziendalizzate» (in seguito molte di queste furono privatizzate, si veda sotto);
- tardi anni Ottanta: avvio di una sequenza di significative vendite di attività del settore pubblico; per esempio, Defence Service Homes Corporation (1988-90), linee aeree Qantas (1992-95) e Commonwealth Bank (1994) (per maggiori dettagli si veda Halligan, 1996b, p. 34);
- 1993: pubblicazione del rapporto Hilmer, *National Competition Policy*, le cui raccomandazioni furono in seguito incluse in un accordo intergovernativo che mirava alla neutralità competitiva come tra i settori pubblico e privato (a «level playing field»);
- 1997: Public Service Act, che riduce sostanzialmente i privilegi dei vertici del pubblico impiego;

- Financial Management and Accountability Act e lancio del progetto per il budgeting economico (cambiando i criteri contabili dalla cassa alla competenza entro il 2000).

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

A confronto di nazioni come i Paesi Bassi o anche gli Stati Uniti, la realizzazione delle riforme del management pubblico in Australia sembra essere stata un processo piuttosto centralizzato. I primi ministri e il Dipartimento dei servizi amministrativi sono stati generalmente in grado di controllare il processo, anche se queste osservazioni devono essere poste nel contesto in cui l'attenzione è principalmente sul governo del Commonwealth e non sul livello statale (indipendente). A volte lo stile di realizzazione è stato graduale e incrementale (come con il FMIP), a volte rapido e radicale (come la ristrutturazione dei dipartimenti nel 1987). Più di recente (dall'avvento del governo Nazionale di Howard nel 1996), il processo di realizzazione è a volte sembrato così improvviso e drastico da apparire duro. Questo, a sua volta, ha generato un'opposizione insolitamente virulenta.

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Come detto in precedenza, i governi australiani non solo hanno condotto una serie di significative riforme del management pubblico, ma si sono anche impegnati ad applicare la valutazione più estensivamente di quanto hanno fatto gli altri paesi considerati in questo libro. Così, per esempio, il FMIP fu soggetto a una serie di valutazioni, sia interne sia indipendenti (Halligan, 1996b; Zifcak, 1994, pp. 96-9) e nel 1992 l'intero flusso di riforme fu rivisto con un costoso studio su larga scala (Task Force on Management Improvement, 1992).

Il quadro rivelato da questo e altri studi è misto. Si è sicuramente conseguito un cambiamento reale: la «cultura» del pubblico impiego è cambiata; importanti attività statali sono state privatizzate; sono state largamente applicate tecniche quali l'addebito all'utente, l'esternalizzazione e il benchmarking; le capacità di gestione finanziaria e l'attenzione ai costi sono state notevolmente affinate. La dimensione totale del pubblico impiego è passata da 180.893 unità nel 1986 (l'anno di punta massima) a 143.305 nel 1996 e sta ancora scendendo (Halligan, 1997, p. 39).

D'altro canto il progresso è stato significativamente più lento di quanto previsto dai progenitori della riforma e i costi del cambiamento sono stati alti. Per esempio, spesso le divisioni finanziarie centrali all'interno dei dipartimenti erano riluttanti a consentire il grado di delega interna di autorità finanziaria implicito nello spirito del FMIP. O «la pianificazione aziendale fatica ad esplicare il suo ruolo di tecnica progettata per rafforzare la strategia politica e dipartimentale» (Zifcak, 1994, p. 110). La grande valutazione compiuta nel 1992 dalla Task Force on Management Improvement trovò che l'entusiasmo per molti aspetti della riforma era decisamente superiore ai livelli gerarchici elevati rispetto a quelli inferiori, dove era evidente un notevole scetticismo. Per la fine degli anni Novanta la riduzione del settore pubblico e il percepito atteggiamento contrario al pubblico impiego del governo Howard sembrarono generare disorientamento e seri problemi di morale.

AUSTRALIA

Australia: scheda sinottica

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Fraser: Primo ministro (Lib.) (1980) - Hawke: Primo ministro (Lab.) (1983) - «Reforming the Australian Public Service» (APS) (1983) - Amendment of Public Service Act (1983) 	<ul style="list-style-type: none"> - Da 28 a 16 dipartimenti - Efficiency Scrutiny Unit (1987) - Riforma delle Government Business Enterprises (1987) - Management Advisory Board (MAB) (1987) - Management Improvement Advisory Committee (MIAC) (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> - Access and Equity Program (1985) - Merit Protection and Review Agency (MPRA) (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> - «Budget reform» (1984) - Financial Management Improvement Programme (FMIP) (1984)
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - «AP's2000» (1989) - Hawke: Primo ministro (Lab.) (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Abolizione del Public Service Board (1987) - Public Service Commission (1987) - Trasferimento ai dipartimenti - Linee guida sul comportamento dei dipendenti pubblici del Commonwealth (1987) - Accordo salariale basato sullo Structural Efficiency Principle (1988) - Equal Employment Opportunity: Further Step Forward Strategy (1989) - Access and Equity Strategy (1989) - Programma di valutazione delle prestazioni del Senior Executive Service (1989) - Joint APS Training Council (1990) - Linee guida per la valutazione delle prestazioni SEO (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Seconda revisione FMIP (1988) - Programme Management and Budgeting (1988) - Regulations on Purchasing: revisione (1989) - Terza revisione FMIP (Not Dollars Alone) (1990) - Purchasing Development Centre (1990) 	

Australia: scheda sinottica (continua)

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> - Keating: Primo ministro (Lab.) (1991) - Serie di pubblicazioni MAB/MIAC (1991) - Codice per la gestione dei conflitti di interesse (1991) - Unions-Government Framework Agreement (1992) - Keating: Primo ministro (Lab.) (1993) - «Ongoing reform in the APS» (1994) - Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action (Council of Australian Governments) (1994) - National Competition Agreement (1994) - «Review of Public Service Act Report» (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - MAB: lancio del «Evaluation of Management Improvement» (1992) - Industry Commission: Benchmarking delle prestazioni (1992) - PSC e MPRA si fondono dando vita al PSMPC (1994) - Privatizzazione della Qantas e delle Aero Space Technologies (1995) - Riorganizzazione dei dipartimenti (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - Access and Equity Strategy: valutazione (1991) - Middle Management Development Program (1991) - Framework for HRM (1992) - Strategic Plan for Equal Employment Opportunities (PSC) (1992) - Improving Productivity, Jobs and Pay in the APS 1992-94 (agency workplace bargaining) (1992) - Central Redeployment Unit (1993) - Linee guida sul comportamento dei dipendenti pubblici del Commonwealth (1993) - Public Service Act: modifica (scelta: impiego stabile o a tempo determinato) (1994) - Linee guida sul comportamento dei dipendenti pubblici: revisione (1995) - Workplace Relations Act (1996) - Public Service Bill (1997): servizio pubblico apolitico; nuovo inquadramento legale dell'impiego; diritti e doveri 	<ul style="list-style-type: none"> - Annuncio della contabilità per competenza (1992) - reporting dipartimentale annuale - Sviluppo delle misure generali di prestazione (1993) - Audit Act: Financial Management and Accountability Bill; Commonwealth Authorities and Companies Bill; Auditor General Bill - New Fraud Control Arrangements (1994) - Presentazione del budget del Commonwealth in maggio invece che in agosto (1994) - Suddivisione dei dividendi di efficienza (1%) dopo la firma del Property Resource Agreement
1996-1998	<ul style="list-style-type: none"> - Howard: Primo ministro (Lib.) (1996) - Vari progetti MAB/MIAC su costi, rischi, etica e benchmarking 	<ul style="list-style-type: none"> - Small Business Deregulation Task Force (1996) - Competitive Tendering and Contracting (CTC) (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - Finance Information on resource Management (FIRM) (1996) - Charter of Budget Honesty (1996) - Financial Management and Accountability Act (FMA) (1997-98) - The Commonwealth Authorities and Companies Act (CAC) (1997-98) - Auditor General Act (1997-98) - Accrual Budgeting Project (1997-2000): dalla contabilità per cassa a quella per competenza: estensione del sistema di misura delle prestazioni - Accrual Information Management System (AIMS) (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - Finance Information on resource Management (FIRM) (1996) - Charter of Budget Honesty (1996) - Financial Management and Accountability Act (FMA) (1997-98) - The Commonwealth Authorities and Companies Act (CAC) (1997-98) - Auditor General Act (1997-98) - Accrual Budgeting Project (1997-2000): dalla contabilità per cassa a quella per competenza: estensione del sistema di misura delle prestazioni - Accrual Information Management System (AIMS) (1998)

CANADA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Si vedano il paragrafo A.2 e la tabella A.1.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si vedano i riferimenti al Canada nel paragrafo A.2 e nella tabella A.1.

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Per un quadro generale, si vedano il paragrafo A.3, le figure A.1 e A.2 e le tabelle A.2 e A.3. Il Canada sta rapidamente diventando una società multietnica e multiculturale, in parte in seguito all'immigrazione.

Dal 1991 il numero di canadesi la cui lingua madre non è né il francese né l'inglese ha raggiunto i 4,1 milioni (su una popolazione di 29,2 milioni di abitanti). 626.000 si definiscono appartenenti a uno dei tre gruppi indigeni riconosciuti. Il Canada, come altre economie industriali avanzate, sta invecchiando. Tra il 1961 e il 1991 il numero di cittadini di 65 anni o più è aumentato del 128 per cento, arrivando a 3,2 milioni. Il tasso di divorzi è relativamente elevato (2,8 ogni mille abitanti nel 1992) e il 60 per cento delle famiglie con un solo genitore donna è al di sotto della soglia ufficiale di povertà (statistiche canadesi, 1995).

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

Negli anni Ottanta, il Canada, rispetto alle medie dell'OCSE, ha registrato una insoddisfacente prestazione economica. Il controllo della spesa pubblica è un punto di particolare debolezza. Durante l'amministrazione Mulroney (1984-93) furono ripetutamente fissati degli obiettivi di spesa pubblica che non furono raggiunti. Tra il 1984 e il 1993 l'indebitamento pubblico netto passò da 168 a 508 miliardi di dollari canadesi (Harder e Lindquist, 1997, pp. 80-1). L'amministrazione Chrétien (1993-?) ha raggiunto in gran parte gli obiettivi di riduzione della spesa e promesso che il pareggio di bilancio del 1997/98 (il primo in trent'anni) sarebbe stato mantenuto per almeno altri due anni.

E. SISTEMA POLITICO

Il Canada, come l'Australia, è uno stato federale con un sistema «Westminster» (cioè un sistema maggioritario secco, partiti disciplinati e forti governi maggioritari). Tuttavia, un semplice quadro di centralismo determinato sarebbe abbastanza impreciso:

In un paese costituito da due gruppi linguistici «fondatori», quattro o cinque regioni distinte, le solite separazioni tra classi e altre divisioni caratteristiche di tutte le società moderne, un partito di governo deve cercare di rappresentare il maggior numero possibile di interessi. Gli indigeni, storicamente marginalizzati nel processo politico, stanno anch'essi diventando attori nel sistema... (Mallory, 1997, p. 16).

Durante il XIX secolo e all'inizio del XX il governo centrale sembrava dominare la maggioranza delle funzioni pubbliche significative, ma la crescita del welfare state ha spostato l'equilibrio a favore dei governi provinciali e locali. Raggiungere un accordo tra i governi federali e provinciali divenne sempre più essenziale per il progresso della politica, ma durante gli anni Ottanta le condizioni politiche per accordi di questo tipo, stabili tra i diversi livelli, furono meno facilmente ottenibili.

Sebbene sia da molti punti di vista una società più «centrata sullo stato» e che ha anche «più fiducia nello stato» rispetto ai suoi vicini statunitensi, c'è una diffusa diffidenza popolare nei confronti del vertice politico di Ottawa. Le basi dell'autorità federale sono state erose in vari modi:

L'intero sistema di governo in Canada è minacciato da numerose forze che tendono a minarlo. Tra queste un diffuso anti-elitismo e populismo che mina l'autorità del governo e la sua determinazione ad affrontare i problemi, una paura molto diffusa ed esagerata del crescente debito pubblico e della bancarotta dello stato, la minaccia alla sopravvivenza del sistema che proviene dal pericolo della separazione del Quebec e un forte scontento regionale che può esso stesso portare alla dissoluzione dell'unione. Tutte queste minacce alla sopravvivenza esistevano anche in passato e sono state superate con successo. Questa volta sembrano manifestarsi tutte insieme. Ma non si dovrebbe sottovalutare l'enorme inerzia del sistema, così come la sua flessibilità, che è bene in grado di assicurarne la sopravvivenza e la capacità di adattamento (Mallory, 1997, p. 23).

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

È evidente che i ministri canadesi e i funzionari di alto livello erano ben consapevoli delle nuove correnti di pensiero sul management che attraversavano il

mondo anglofono a partire dagli anni Settanta. L'amministrazione Mulroney (1984-93) è ricorsa spesso a uomini d'affari e ha anche, almeno in parte, «preso a prestito» da Stati Uniti e Regno Unito alcune idee di riforma del management pubblico. Le dichiarazioni dello stesso Mulroney riflettono il tono anti-burocratico e favorevole al privato della Thatcher e di Reagan (Savoie, 1994).

Basteranno tre esempi. Primo, circa metà dei componenti della task force Nielsen, costituita nel 1984, proveniva dal mondo degli affari e Nielsen stesso era consapevole di essere debitore al Raynerismo (Regno Unito) e alla Grace Commission (USA) (Savoie, 1994, pp. 127-30). Secondo, la creazione di capi dipartimento più vicini politicamente doveva qualcosa allo «spoils system» statunitense e più precisamente all'espansione di quel sistema voluta dal presidente Reagan durante i primi anni Ottanta. L'idea fondamentale era fornire maggior assistenza ai ministri per mettere in riga la burocrazia permanente. Terzo, il programma della Special Operating Agency, presentato nel 1989, si ispirava in parte al programma inglese Next Steps che era stato ampiamente pubblicizzato nell'anno precedente (sebbene alle agenzie canadesi fosse concessa una libertà molto inferiore rispetto alle loro omologhe britanniche).

Dal 1993, durante l'amministrazione liberale, il pubblico impiego riacquistò parte della propria fiducia e, per il 1998, il Clerk to the Privy Council (formato dai dipendenti pubblici del livello più elevato) fu in grado di proclamare un «modello canadese» di riforma del management pubblico che comprendeva il rifiuto dell'affermazione che minimizzare il governo fosse sempre positivo e un insieme di esperimenti e diversificazioni delle forme organizzative (Bourgon, 1998).

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Lo spostamento decisivo verso la riforma del management pubblico avvenne (come nel Regno Unito e negli USA) quando fu eletto un governo di destra al posto di un governo di centro-sinistra abbastanza «esausto» (nel caso canadese, il governo liberale di Trudeau). L'amministrazione conservatrice progressista di Mulroney era intrisa di retorica anti-burocratica e portava con sé una diffidenza generale nei confronti della burocrazia consolidata e dei rapporti apparentemente stretti avuti in precedenza con i liberali che erano stati al governo a lungo. Tuttavia, sebbene la nuova amministrazione avesse molti pregiudizi generici contro la burocrazia e a favore del dinamismo del settore privato, non c'è prova che vi fosse un qualsiasi programma ben dettagliato di riforma del management pubblico o qualsiasi insieme coerente di idee concrete sul quale basare tale programma.

Durante la lunga vita del governo Mulroney la popolarità dei concetti di management del settore privato si attenuò abbastanza e fu sicuramente in minore evidenza durante il successivo governo liberale, più «attento allo Stato». Non è chiaro se il governo di Chrétien avesse alcun programma basato su una concezione specifica della riforma del management *per sé*, ma era determinato a mettere sotto controllo la spesa, a provare a collegarla a un'agenda più concreta di modernizzazione e a sviluppare modi alternativi di fornire i servizi pubblici. La maggioranza delle idee specifiche, comunque, sembra provenire dagli stessi funzionari pubblici di alto livello.

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

Anche i cittadini canadesi non si sono precipitati ad avanzare proposte specifiche di riforma del management. Tuttavia, una evidente disaffezione nei confronti della pubblica amministrazione e le presunte richieste di maggior accountability da parte dei cittadini furono certamente un fattore considerato dai politici con incarichi di governo e dai funzionari di alto livello una causa della riforma del management pubblico (per esempio *Foreword of the Treasury Board*, 1997).

È importante districarsi tra le varie correnti e aspetti dell'opinione dei cittadini, per esempio distinguendo i livelli di soddisfazione degli utenti rispetto a un particolare servizio dalla più generale considerazione dei cittadini circa competenza e affidabilità della pubblica amministrazione nel suo complesso (*Canadian Centre for Management Development*, 1998a). Molta della sfiducia espressa nei confronti del governo sembra essersi concentrata sui politici e sul governo in generale, mentre i dipendenti pubblici godono di maggior considerazione. Inoltre, quando si presta la giusta attenzione alle differenze, la soddisfazione degli utenti di molti servizi pubblici non è sistematicamente inferiore a quella dei servizi del settore privato (*Canadian Centre for Management Development*, 1998b).

283

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

Si veda la precedente sezione G. L'amministrazione Mulroney ha sviluppato una serie di specifiche iniziative sulla base di opinioni e pregiudizi generali, ma non sembra esserci stato alcun coerente programma generale. Anche le ini-

ziative specifiche spesso hanno incontrato difficoltà di realizzazione (si vedano le sezioni M e N seguenti).

Dopo la caduta dell'amministrazione del Progressive Conservative nel 1993 le preferenze ministeriali cambiarono. Fu posta maggiore attenzione alla ricerca di altri modi creativi di fornire i servizi, alle iniziative in collaborazione con le province, all'impiego più accorto della tecnologia informatica avanzata e a una più trasparente presentazione dei risultati al parlamento (Aucoin e Savoie, 1998; President of the Treasury Board, 1997).

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO FATTIBILI

In questo caso ministri e funzionari canadesi dovevano contenere il loro entusiasmo verso direzioni specifiche della riforma riconoscendo la complessa natura multilivello e settorializzata dei sistemi politici e amministrativi. Essi non avevano (per esempio) lo stesso potere dei ministri neozelandesi o britannici di condurre riforme importanti anche in presenza di una opposizione forte. Il quadro del modello canadese presentato dal Secretary to the Privy Council (Bourgon, 1998) è essenzialmente incrementale e anti dottrinale. Parla di riforma svolta con «calma, competenza e senza troppe fanfare» (ibid. p. 1). Una considerevole attenzione è posta alla condivisione e cooperazione con le province.

K. EVENTI CASUALI

Alcuni eventi casuali sembrano aver influenzato la traiettoria della riforma del management. Uno di questi fu l'uscita di Erik Nielsen dal governo Mulroney a metà del 1986 (per motivi non connessi alla sua guida della task force di revisione del programma). Questo allontanamento non favorì la realizzazione di quello che era ancora un nuovo rapporto, che in seguito in gran parte si esaurì.

Una seconda coincidenza, di impatto decisamente superiore, fu la crisi della valuta messicana della fine del 1994, che sicuramente rafforzò significativamente la determinazione del governo Chrétien a procedere con i ridimensionamenti e gli aggiustamenti al programma indicati nel Program Review, nel caso il Canada diventasse il prossimo stato a soffrire di un crollo valutario (Aucoin e Savoie, 1998).

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

Nel febbraio 1997 c'erano 24 dipartimenti, 37 amministrazioni della corona e almeno 48 altre amministrazioni che rispondevano ai ministri federali. Il totale degli occupati era di 370.000 FTE (full time equivalent). Prevale una forte forma di responsabilità ministeriale (con i ministri responsabili di tutte le azioni dei loro dipartimenti, delle corporazioni della corona, delle agenzie di servizio, dei tribunali ecc., non «funzionari responsabili» sul modello britannico).

All'interno di questo insieme le agenzie centrali sono rimaste relativamente grandi e influenti. Le principali sono il Privy Council Office (circa 300 dipendenti), il Treasury Board Secretariat (800), il Department of Finance (700), il Prime Minister's Office (80) e la Public Service Commission (2000) (Savoie, 1997). Le riforme del management tendono a essere condotte dal Privy Council Office e dal Treasury Board Secretariat.

Il pubblico impiego non è di parte e i *deputy ministers* (i direttori generali dei dipartimenti) di solito restano in carica anche quando cambia il governo. Quasi tutti i *deputy ministers* sono dipendenti pubblici di carriera. C'è piuttosto una forte «cultura dei burocrati», con una notevole comunicazione orizzontale tra i dipendenti pubblici di vertice nei differenti dipartimenti (Bourgalt e Carroll, 1997, p. 97).

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

A una visione d'insieme, la storia recente delle riforme del management nell'amministrazione federale canadese appare come una serie sconcertante di iniziative sovrapposte e poco coordinate, molte delle quali sembrano esaurirsi o perdere slancio dopo un periodo relativamente breve. Diversi commentatori confermano che (certamente sotto le amministrazioni Mulroney degli anni 1984-94) la leadership politica mancò di qualsiasi «grande progetto» e prestò solo un'attenzione discontinua ai problemi del management (documentato in Savoie, 1994).

Mulroney conquistò il potere con una campagna fortemente critica verso il «grande governo» di Ottawa e con la promessa di maggiore «frugalità» e radicali cambiamenti nella burocrazia. Fu rieletto nel 1988 e infine lasciò il governo nel 1993. Durante la sua permanenza in carica lanciò numerose iniziative, tra le quali:

- una revisione, nel 1984, affidata al vice primo ministro Erik Nielsen, dei programmi di governo esistenti, al fine di renderli «semplici, più

comprensibili e più accessibili» e per decentralizzare e tagliare i programmi di cui non c'era un evidente bisogno;

- la creazione, in ciascun ministero, di una posizione di capo dello staff di nomina politica a livello di assistente del *deputy minister* (cioè il secondo più elevato grado del pubblico impiego);
- un obiettivo di riduzione di 15.000 posti di lavoro all'interno del pubblico impiego in sei anni;
- l'iniziativa Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) del 1985, studiata per dare maggiore flessibilità ai singoli ministri e responsabili dipartimentali di allocazione e riallocazione delle risorse all'interno dei loro dipartimenti (in parte riducendo il controllo dettagliato delle agenzie centrali). Una parte di questo fu la creazione dei Treasury Board Memoranda of Understanding (MOU) che dovevano consentire maggiore libertà ai dipartimenti che negoziavano con il Treasury Board;
- dal 1986, un approccio «make or buy» per incoraggiare l'offerta competitiva per i servizi pubblici;
- sempre nel 1986, l'istituzione di un ufficio per le privatizzazioni;
- nel 1988, la creazione del *Canadian Centre for Management Development* (CCMD), per rafforzare la formazione nel management per i dipendenti pubblici canadesi;
- fu deciso che i *deputy ministers* (i dipendenti pubblici di livello più elevato) potevano da quel momento essere chiamati a rispondere ai comitati parlamentari (Bourgalt e Carroll, 1997, p. 3);
- l'effettiva eliminazione del precedente *Policy and Expenditure Management System* (PEMs) e la sua sostituzione, dal 1989, con un nuovo sistema di comitati di gabinetto, basati su un *Expenditure Review Committee* (ERC);
- un esercizio di alto profilo e di ampia portata chiamato Public Service 2000 (PS 2000), con l'obiettivo di dare maggior potere ai dipendenti pubblici, tagliare la burocrazia e migliorare il servizio al pubblico. PS 2000 fu annunciato nel dicembre 1989. Nel 1990 fu pubblicato il libro bianco *The renewal of the public service in Canada*;
- la creazione di un nuovo tipo di agenzia decentralizzata, la Special Operating Agency (SOA), con maggiore flessibilità manageriale, rimanendo comunque all'interno del quadro dei dipartimenti ministeriali. Le prime cinque SOA furono annunciate nel dicembre 1989;
- l'idea delle Shared Management Agendas (SMAs), sviluppata parallelamente al PS 2000. Si trattava di accordi tra il Treasury Board e i *deputy ministers* per individuare le priorità del management più elevato per i successivi dodici mesi.

Ulteriori riforme seguirono la caduta dell'amministrazione Mulroney nel marzo 1993. Alcune delle più significative sono:

- 1993: Service Standards Initiative, per incoraggiare i dipartimenti e le agenzie a sviluppare e pubblicare degli standard di servizio. Entro il 1995, due terzi dei dipartimenti si ritenevano molto avanzati su questa strada;
- giugno 1993: una radicale ristrutturazione della macchina del governo centrale per opera di Kim Campbell, il successore di Mulroney del partito progressista conservatore. La dimensione del governo fu ridotta da 35 a 23 membri e numerosi dipartimenti furono fusi o eliminati;
- il governo Campbell durò poco. Nell'ottobre 1993 tornarono al potere i liberali, sotto la guida di Jean Chrétien;
- febbraio 1994: fu lanciato un processo di Program Review. A differenza di qualche precedente esercizio di riduzione della spesa, questo fu in grado di mobilitare un notevole sostegno collettivo all'interno del governo e fu svolto fino alla realizzazione nel bilancio del 1995 e in quelli successivi. Andò oltre la semplice riduzione dei costi e comportò una più ampia riconsiderazione e prioritarizzazione del ruolo del governo federale nella società canadese (Aucoin e Savoie, 1998);
- febbraio 1995: fu introdotto un nuovo Expenditure Management System (EMS) che rafforzava notevolmente l'approccio precedente all'uso delle riserve budgetarie. Con l'EMS si assume che tutti i nuovi programmi e gli aumenti di programma debbano essere finanziati dalla riallocazione all'interno delle disponibilità budgetarie dei dipartimenti. Il governo si impegnava a introdurre una piena contabilità per competenza;
- giugno 1995: una Quality Services Initiative approvata dal governo, mirata ad aumentare la soddisfazione misurata del cliente;
- 1996: introduzione del sistema Improved Reporting to Parliament (IRPP), con lo scopo di aumentare la accountability di ministri e dipartimenti verso il parlamento;
- 1996: il Secretary to the Privy Council lanciò un'iniziativa chiamata *La Relève* progettata per affrontare quella che era definita «crisi silenziosa» nel pubblico impiego canadese. «Era il risultato di anni di ridimensionamenti e di congelamento dei salari, di critiche, di assunzioni insufficienti e della prematura fuoriuscita di dipendenti pubblici esperti» (Bourgon, 1998, p. 18). Furono sollecitate iniziative dai dipartimenti per rivitalizzare il pubblico impiego;
- 1997: pubblicazione di *Accounting for Results* (Presidente del Treasury Board, 1997) che per la prima volta riuniva presentazioni dei risultati di tutti i dipartimenti.

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

Il processo di realizzazione in Canada sembra essere stato abbastanza incerto, almeno nel senso che varie iniziative si esaurirono dopo un periodo relativamente breve, lasciando solo alcune tracce invece che i significativi risultati previsti al momento del loro inizio. Lo stesso governo canadese riconosce, come pubblicato in un recente testo dell'OCSE, che «l'utilizzo di misure delle prestazioni non è stato omogeneo, con dipartimenti e agenzie che avevano una notevole discrezionalità sul loro sviluppo e utilizzo» (OECD, 1997a, p. 39).

Alcuni esempi di tale insoddisfazione:

- «A dispetto del suo sostegno iniziale, il governo Mulroney non portò a termine la grande maggioranza delle raccomandazioni Nielsen... Infatti, la grande maggioranza dei programmi rivisti sono ancora in vigore e potenzialmente intatti» (Savoie, 1994, p. 130).
- La politica «*make or buy*» del 1986 non ha fatto molti progressi dopo la fase di progetto pilota ed è stata abbandonata nel 1990.
- Nel 1987, malgrado l'iniziale sviluppo di un programma di privatizzazioni, il progresso sostanziale di questa politica si è ridotto a molto poco. Il Department of Finance insisteva che i ricavi delle privatizzazioni dovevano affluire al Consolidated Revenue Fund e i ministri dipartimentali erano sempre più riluttanti a «perdere» le «loro» società ed enti.
- Il successo dell'IMAA fu limitato. Sei anni dopo la sua introduzione solo un terzo circa dei dipartimenti aveva concordato di firmare un MOU con il Treasury Board e quelli che lo avevano fatto a volte si lamentavano della mole di scartoffie in cambio di una piuttosto limitata autonomia reale.
- «Anche i sostenitori più ferventi ammettono che PS 2000 non corrisponde alle aspettative» (Savoie, 1994, p. 241). L'aspettativa che le agenzie centrali sarebbero state ridotte non fu soddisfatta. Era diffusa l'impressione che PS 2000 rimanesse un esercizio top down che produceva più rapporti che azioni.
- Il programma di ridimensionamento del pubblico impiego di Mulroney produsse una riduzione di solo 15.000 dipendenti e circa metà di queste posizioni furono in realtà trasferite ai governi provinciali o ad altre parti del settore pubblico (Savoie, 1994, pp. 266-7).
- «Sebbene l'esperienza delle SOA sia stata positiva, non è chiaro se esse siano sufficientemente differenti dai dipartimenti tradizionali per sostenere un'erogazione dei servizi flessibile e innovativa» (OECD, 1997, p. 44).

- Durante gli anni Ottanta «i governi erano sempre più preoccupati del deficit e del debito pubblico, ma non erano in grado di affrontarli. Il periodo fu caratterizzato da obiettivi di riduzione del deficit non raggiungibili e regolari tagli indiscriminati, mirati principalmente alle aree operative» (Harder e Lindquist, 1997, p. 80). Il debito pubblico netto aumentò, passando da 168 miliardi di dollari nel 1984 a 508 miliardi nel 1993.

Dopo il 1994 vi fu un miglioramento delle condizioni di realizzazione. L'economia canadese iniziò a migliorare e un primo ministro davvero esperto (Chrétien) fu in grado di formare un governo relativamente disciplinato. La Program Review del 1994 e il budget 1995 furono generalmente ritenuti dei successi; resta da vedere per quanto tempo possa essere mantenuta questa nuova stabilità. Rimane anche il dubbio sulle connessioni tra i più elevati livelli del governo federale (specialmente le agenzie centrali) e il management intermedio delle agenzie operative e dei dipartimenti. Le riforme possono essere concordate al livello più elevato, ma in che misura la realizzazione è «fatta propria» da coloro che non sono a Ottawa?

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Durante questo periodo in Canada non c'è stata una valutazione sistematica della riforma del management pubblico, sebbene ci siano state una serie di revisioni specifiche o valutazioni di iniziative particolari. Tra questi sono da notare i rapporti a volte duramente critici dell'Auditor General (per esempio, Auditor General of the Canada, 1993, 1997).

Come indicato in precedenza (sezione N), sembra che il Canada soffra (o, almeno, abbia sofferto) di un significativo «gap nella realizzazione», con molte iniziative che non riescono a raggiungere neanche lontanamente le piene aspettative. La Program Review del 1994, grazie a un favorevole insieme di circostanze politiche che ha accompagnato il suo lancio, sembra costituire una importante eccezione, ma sarebbe ottimistico attendersi che tali circostanze continuino indefinitamente (Aucoin e Savoie, 1998).

CANADA

Canada: scheda sinottica

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Trudeau: PM (Lib.) (1980) - Turner: PM (Lib.) (1984) - Mulroney: PM (Progr. Cons.) (1984) - Focus sulla riduzione della spesa pubblica - Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA) (1986) 	<ul style="list-style-type: none"> - Creazione di una «Management Category» (1981) 	<ul style="list-style-type: none"> - Policy and Expenditure Management System (PEMS): Multi-Year Revenue Expenditure Plan, Multi-Year Operational Plan (MYOP) (programmi con attività) (1981)
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Iniziativa «Public Service 2000» (1989) - «Enterprising Management» (su IMAA) (1989) - Libro bianco Public Service 2000 (1990) - Standard di servizio e surveys dei clienti (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Manuale di gestione del personale: snellimento (1989) - Manuale della politica amministrativa: (1989) - Human Resources Development Council (HRD/C) (1990) - Management Trainee Programme (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Memoranda of Understanding (MOU) (3 anni: PI, obiettivi, aspettative, accountability) (1988)
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> - Funzioni dell'OPRA trasferite al DoF e al Treasury Board Secretariat (TBS) (1991) - Dipartimenti: da 32 a 24 (1993) - Membri del governo: da 35 a 23 (1993) - Progetto per il rinnovamento dei servizi del governo utilizzando l'information technology (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Legge di riforma del pubblico impiego: emendata (1992): Public Service Employment Act; Public Service Staff Relations Act 	<ul style="list-style-type: none"> - Shared Management Agenda (SMA) (deputy ministers, TBS, Controller General) (1991) - 12 budget operativi (1991) - Legge di riforma del pubblico impiego: emendata (1992): Financial Administration Act; Surplus Crown Assets Act

Canada: scheda sinottica (continua)

	In generale	Organizzazione	Personale	Finanza
	<ul style="list-style-type: none"> - Campbell: PM (Prog. Cons.) (1993) - Charrier: PM (Lib.) (1993) - Tagli di budget (1994) - Secondo rapporto annuale sul pubblico impiego (1994) - Efficiency of the Federation Initiative (1994) - Dichiarazione di qualità del servizio (1994) - Deputy Ministers Task Forces (1995); futuro del pubblico impiego; modelli di prestazione del servizio; presenza federale; servizi generali; valori etici; pianificazione della policy e problemi orizzontali - Terzo rapporto (1995) - Quality Service Iniziative (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperazione intergovernativa e interdipartimentale; Canada Business Service Centres (1994) - Alternative Service Delivery (ASD) (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - «La Relève: A Commitment to Action» (1997) - «The Leadership Network» sostituisce «La Relève Task Force» (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - Expenditure Management System (EMS) (1994); programma di miglioramento del reporting al parlamento (IRPP); Performance Reports and Reports on Plans and Priorities - Business Plans sostituiscono MYOP - Reporting sulla prestazione dell'intero governo - Revisions (1994); Program Review; Agency review; revisione dei principali settori e attività orizzontali; Internal Audits - Ciclo di pianificazione strategica annuale (1994) - Introduzione di standard di servizio per le maggiori business lines (1995) - Continuazione del EMS (1996) - Secondo rapporto annuale di revisione del presidente del Treasury Board (1996) - Rapporti sulle prestazioni di tutti i dipartimenti federali e le agenzie (1997) - Terzo rapporto annuale del presidente del Treasury Board; contabilità dei risultati (1997) - Financial Information Strategy (FIS): contabilità per competenza, migliorata gestione finanziaria (1997) - Planning Reporting, Accountability Structure (PRAS); dipartimenti organizzati con business lines (1997) - 80 dipartimenti federali e agenzie; rapporti su programmi e priorità (1998)
1996-1998	<ul style="list-style-type: none"> - Creazione del Policy Research Committee; gruppo interdisciplinare di Ass. Deputy Ministers (1996) - «Getting Government Right» (1996, 1997) - Creazione del Policy Research Secretariat (1997); coordinamento di reti di ricerca interdipendenti - Primo bilancio in pareggio dal 1969 (1997-98) - Quinto rapporto annuale al PM sul servizio pubblico canadese (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agenzia canadese di controllo sugli alimenti (1997) 		

FINLANDIA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Si vedano la tabella A.1 e la discussione nel paragrafo A.2.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si vedano la tabella A.1 e la discussione nel paragrafo A.2. Si noti che la tabella si riferisce al 1996 e che i precedenti cinque anni furono per la Finlandia un periodo insolitamente sfavorevole dal punto di vista economico (si veda il paragrafo D).

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Si vedano le tabelle A.2 e A.3 e le figure A.1 e A.2. La Finlandia condivide con il resto dell'Europa occidentale la maggioranza dei problemi dovuti all'invecchiamento della popolazione. In termini generali, la società finlandese è relativamente omogenea e pacifica. L'estremo nord (Laponia) è abitato da un gruppo etnico differente (la popolazione *Saami*), ma è di dimensioni limitate e il suo significato per lo studio della riforma del governo centrale è modesto.

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

La Finlandia ha goduto di un buon tasso di crescita e di una disoccupazione relativamente bassa per gran parte degli anni Ottanta. Dal 1991, tuttavia, l'improvviso crollo del commercio con l'Unione Sovietica, paese confinante, insieme alla generale recessione in Occidente, produsse una seria crisi economica. Il commercio crollò, le banche ebbero grandi difficoltà, la disoccupazione raggiunse livelli mai toccati in precedenza (18,4 per cento nel 1994). Tra il 1990 e il 1993 il PIL scese del 12 per cento. Di fronte a questi problemi, il governo centrale lanciò un forte programma di riforma budgetaria e di restrizioni. Entro il 1997 la crescita era tornata, la disciplina budgetaria fu mantenuta e la Finlandia fu in grado di rispettare pienamente i «criteri di convergenza» del trattato di Maastricht per l'unione monetaria all'interno dell'Unio-

ne Europea. Ma, sfortunatamente, alla fine degli anni Novanta la disoccupazione non è ritornata ai livelli degli anni Ottanta.

E. SISTEMA POLITICO

La Finlandia è uno stato unitario, anche se con una forte tradizione di governi municipali relativamente autonomi, protetti dalla costituzione (come la Svezia). Gli elementi fondamentali della legislazione sono il Constitution Act (del 1919) e il Parliament Act (del 1928). Il sistema politico è multipartito e i governi sono di solito di coalizione. Il governo agisce collegialmente e il primo ministro ha una importanza personale inferiore a quella dei sistemi «Westminster» del Regno Unito e della Nuova Zelanda. Formalmente il potere esecutivo è nelle mani di un Consiglio di stato, costituito da ministri del governo e dal cancelliere di giustizia. C'è un presidente, eletto ogni sei anni, che ha alcune responsabilità di politica estera ed è il comandante in capo delle forze armate. In generale si può dire che il presidente finlandese, sebbene sia molto più attivo e politicamente forte del suo omologo tedesco, non è assolutamente influente quanto il presidente francese.

Il parlamento (*Eduskunta*) è monocamerale, con 200 seggi. L'80 per cento dei membri del parlamento tende a essere rappresentato da politici a livello locale, e in questo modo gli interessi delle municipalità sono fortemente rappresentati al centro. Negli ultimi anni i tre grandi partiti sono stati il Socialdemocratico, la Coalizione Nazionale (conservatori) e il Partito di Centro (in origine un partito agrario). Le coalizioni di riforma, a partire dalla fine degli anni Ottanta, sono state condotte dalla Coalizione Nazionale (Holkeri, 1987-91), dal Partito di Centro (Aho, 1991-95) e dai Socialdemocratici («coalizione arcobaleno» di Lipponen, 1995-99). Negli anni Sessanta e Settanta il partito comunista era una forza politica significativa, ma da allora ha perso gran parte del suo peso.

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

La Finlandia ha partecipato attivamente a molte organizzazioni internazionali, sia governative sia accademiche (per esempio, PUMA, European Group for Public Administration). In questo senso, è stata aperta e disponibile verso un ampio spettro di concetti e tecniche attuali di management applicate nel settore pubblico. Non ha però seguito acriticamente le mode, ma ha invece

attentamente scelto e pilotato le iniziative ritenute appropriate alle proprie necessità.

Per fare due esempi, gli approcci TQM e ISO 9000 al miglioramento della qualità dei servizi sono stati ampiamente adottati nel governo locale finlandese (Association of Finnish Local Authorities, 1995a, b) e il governo centrale, che ha attentamente studiato la contabilità per competenza utilizzata in altri paesi, ha in seguito deciso di adottarla solo in parte. Ciò che è stato notevole, tuttavia, è che il governo centrale finlandese non ha fatto un grande uso di consiglieri o di altri «esterni» per realizzare la riforma (nel modo in cui accadde, per esempio, nel Regno Unito). I consiglieri sono stati utilizzati per raccogliere informazioni, ma la realizzazione effettiva è rimasta, per la maggior parte, nelle mani dei dipendenti pubblici di carriera.

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

In Finlandia le idee dei partiti politici *per sé* non hanno avuto grande influenza sulla riforma del management pubblico.

Al contrario, le riforme sono state principalmente il lavoro di una piccola élite di dipendenti pubblici di livello elevato e di pochi politici. Nemmeno l'interesse dei media per le riforme è stato particolarmente forte (Ministry of Finance, 1997, pp. 73 e 81).

La Finlandia non ha avuto governi fortemente ideologici con decise opinioni sul cambiamento del ruolo dello stato come è accaduto negli Stati Uniti sotto il presidente Reagan o nel Regno Unito del primo ministro Thatcher.

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

Non siamo a conoscenza di alcuna prova che ci indichi una pressione continua da parte dei cittadini finlandesi a favore di riforme specifiche o perché fossero ribaltati i cambiamenti realizzati (si veda la sezione G). Durante gli anni Ottanta e Novanta l'atteggiamento dei cittadini nei confronti dello stato era misto.

Da un lato, «i finlandesi sono persone molto leali verso lo stato, che vedono i cambiamenti come un processo governativo invece che come una riforma che coinvolga tutti i livelli della società» (Centre for Finnish Business and Policy Studies, 1996, p. 2).

Gli atteggiamenti radicalmente anti-stato diffusi negli Stati Uniti sono rari nei paesi nordici.

D'altro canto, in un numero limitato di casi, lo scontento popolare si è manifestato su aspetti specifici del cambiamento, per esempio sulla chiusura di alcuni piccoli uffici postali rurali e sulla loro sostituzione con negozi locali. I funzionari di alto livello sono consapevoli del pericolo di perdita di legittimità (Ministry of Finance, 1997, p. 82) e alcuni di loro credono che la modernizzazione amministrativa, che comprende il miglioramento della qualità dei servizi, l'apertura a una maggiore partecipazione dei cittadini e una manifesta efficienza contribuiranno a garantire la stabilità politica e la fiducia (*High quality services, good governance and a responsible civic society*, 1998a, b).

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

Il processo di realizzazione delle riforme è stato piuttosto lungo e cauto. Non ci sono stati pochi individui decisi sostenitori di «soluzioni» specifiche (cosa che sarebbe stata comunque insolita per la cultura politico-amministrativa finlandese), ma piuttosto la formazione graduale e consensuale di un insieme di proposte per snellire l'apparato dello stato e, dopo il 1991, per limitare le spese in risposta al brusco peggioramento dell'economia. All'interno di questo processo alcuni temi centrali sono l'alleggerimento del «peso» burocratico del governo centrale (specialmente riformando le agenzie a livello nazionale); uno spostamento dall'input budgeting a una maggiore attenzione ai risultati; uno spostamento parallelo al finanziamento indistinto per i trasferimenti centrali alle municipalità; l'impegno al miglioramento della qualità dei servizi e a qualche misura di decentralizzazione. Così, per esempio, «l'obiettivo è creare un governo centrale a livello unico; nell'amministrazione centrale solo i ministeri eserciteranno in generale l'autorità amministrativa nei confronti dei livelli inferiori» (*General principles and special instructions on payments by results within the state system*, 1994, p. 5).

Alla fine degli anni Novanta, tra i dipendenti pubblici di alto livello si fece strada l'idea di una ristrutturazione abbastanza completa del governo centrale in differenti categorie relazionali (per esempio, organizzazioni in cui il governo rivestiva principalmente il ruolo di proprietario, organizzazioni in cui l'interesse del governo era quello di un fornitore di servizi diretti e così via). Tuttavia, sebbene gli schemi siano stati prodotti per discussione interna, le linee guida politiche alla fine adottate sono notevolmente meno ambiziose e in qualche maniera abbastanza vaghe (*High quality services, good governance and a responsible civil society*, 1998a).

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO FATTIBILI

Desiderabilità e fattibilità sembrano forse essere più vicine tra loro in Finlandia che in altri paesi, nel senso che la forma mentale della maggioranza dei riformatori era così fortemente attenta al processo consensuale, e ai governi di coalizione, che non si sprecava molto tempo immaginando iniziative di vasta portata di natura altamente parziale o dottrinarie. I temi principali erano quelli indicati nella sezione precedente (I) e la realizzazione delle riforme secondo queste linee era considerata perfettamente fattibile. I ministeri delle Finanze e dell'Interno erano pronti a realizzare le idee elaborate e i problemi tecnici e di altra natura erano spesso analizzati attraverso lo strumento di progetti pilota condotti prima che la riforma fosse realizzata a livello dell'intero governo.

È da notare, comunque, che l'indipendenza e la forza politica delle municipalità hanno significato che il governo centrale finlandese non intervenisse nella riforma del governo locale nella stessa misura in cui è avvenuto nel Regno Unito.

K. EVENTI CASUALI

Si potrebbe argomentare che il crollo dell'Unione Sovietica ha avuto un'influenza significativa, anche se indiretta, sulla riforma del management pubblico. Generando una crisi economica ha rafforzato la mano dei riformatori, specialmente rispetto alla riforma del bilancio (per esempio, la rapida realizzazione del finanziamento indistinto era considerata essenziale per riguadagnare il controllo sulla spesa pubblica). Ma la maggioranza delle riforme (per esempio il budgeting rivolto ai risultati) era già fermamente nell'agenda prima della crisi economica.

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

Per molti anni la Finlandia, come la Svezia, ha avuto un sistema amministrativo composto di ministeri, agenzie a livello nazionale con forti poteri di elaborazione normativa e di intervento dettagliato e un livello municipale. Tuttavia, alla metà degli anni Novanta, il livello delle agenzie fu soggetto a riforme sostanziali che portarono a comprimerne dimensioni e numero e a rivederne il ruolo con l'eliminazione del potere di regolamentazione di dettaglio (Ministry

of Finance, 1995, pp. 1-2; si veda anche la sezione M seguente). Si dovrebbe notare che, sebbene questo studio si concentri principalmente sullo stato centrale, il governo locale (municipale) occupa circa tre quarti della forza lavoro del settore pubblico.

Nei due decenni passati, il numero di dipendenti dei ministeri centrali è stato abbastanza stabile. Negli anni Novanta i ministeri erano dodici più l'Ufficio del primo ministro, che ha lo status di ministero (Prime Minister's Office and Ministries, 1995). I ministeri delle Finanze e degli Interni avevano le maggiori responsabilità per la riforma amministrativa.

Tradizionalmente ciascun ministero ha responsabilità indipendente sulla realizzazione e il controllo di leggi e politiche nella propria sfera così, sebbene il ministero delle Finanze possa essere, in termini generali, il più «potente», di solito non può imporre i propri programmi agli altri ministeri nel modo in cui è stato a volte possibile in sistemi più centralizzati quali la Francia, la Nuova Zelanda o il Regno Unito.

C'è un pubblico impiego di carriera e le carriere di politici e burocrati sono di solito separate. Ma alcune delle nomine per i tre livelli di vertice del pubblico impiego vanno a simpatizzanti riconosciuti di un particolare partito politico secondo un sistema «informale» di quote (Tiihonen, 1996, p. 40). Nel passato i dipendenti pubblici finlandesi di elevato livello erano principalmente dei giuristi ma, nella scorsa generazione, la situazione è abbastanza cambiata, con l'aumento del numero di persone con formazione economica o di scienze sociali assunte per gli incarichi più elevati. La riforma del management pubblico è stata principalmente un processo «interno» e i dipendenti pubblici di vertice hanno rivestito un ruolo cruciale. I consiglieri esterni, anche se in alcuni casi sono stati utilizzati, non hanno avuto la stessa influenza come, per esempio, nel Regno Unito o negli USA (Ministry of Finance, 1997, p. 74).

297

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

Nella prima metà degli anni Ottanta le discussioni interne sulla riforma sono state numerose, ma le prime iniziative importanti risalgono al 1987 con l'arrivo al potere del governo Holkeri. Il decennio successivo è stato un periodo denso, con numerose linee principali di riforma che si svolgevano contemporaneamente o in sequenza. I due cambiamenti di governo (1991 e 1995) non sembrano aver comportato una differenza sostanziale nel sostegno alle riforme, sebbene si possa forse dire che il livello di interesse politico per la riforma

del management (mai molto elevato tra la maggioranza dei politici) è un po' diminuito dopo il 1994.

Le principali linee di riforma erano le seguenti (si veda il pamphlet *Government decision in principle of reform in central and regional government*, 1993):

- il budgeting orientato ai risultati è stato introdotto con un progetto pilota nel 1987 e realizzato sull'intero governo dal 1994. Ha richiesto numerosi cambiamenti potenzialmente importanti tra i quali la definizione di indicatori di risultati per le agenzie (per far sì che le loro prestazioni fossero valutate più esplicitamente dai loro ministeri «di appartenenza») e la creazione di bilanci unificati per i ministeri e le agenzie. I progetti pilota sembrano indicare la possibilità di significativi risparmi sui costi correnti, ma alcuni ministeri sono stati lenti a cogliere l'opportunità di utilizzare gli indicatori come una forma attiva di gestione basata sulle prestazioni (Summa, 1995);
- nel 1987 fu costituita un'Agenzia per lo sviluppo amministrativo (in seguito denominata Istituto finlandese di management pubblico) per fornire formazione e consulenza per promuovere la riforma. L'Agenzia/Istituto è stata spinta a operare secondo principi sempre più commerciali e basati sull'autofinanziamento;
- la trasformazione di un certo numero di agenzie con funzioni commerciali in imprese statali prima (ne furono create dodici nel periodo dal 1989 al 1997) e, successivamente e in alcuni casi, in società possedute dallo stato. La legislazione che consentiva la creazione di imprese di stato è stata approvata nel 1988. La successiva trasformazione in società per azioni possedute dallo stato includeva Poste e Telecomunicazioni e Ferrovie;
- l'introduzione nel 1993 di un sistema di finanziamento indistinto per controllare i trasferimenti del governo centrale alle municipalità. Era in parte una misura di decentralizzazione, mirata a ridurre la dimensione del minuzioso intervento centrale nel processo decisionale municipale, ma anche un modo di ottenere uno stretto controllo sul *totale* della spesa municipale in tempi di grande pressione sul bilancio e di delegare decisioni impopolari sulle priorità di spesa ai leader municipali. L'aiuto totale fornito a una data municipalità era quindi calcolato come un importo determinato basato sui valori di certi indicatori, per esempio la popolazione e la sua struttura per classi di età. Al momento in cui scriviamo questo sistema sta evolvendo verso un sistema di management strategico: «Il finanziamento indistinto si svilupperà fino a diventare una procedura centrale che guida la preparazione del bilancio statale da

parte del governo» (*High quality services, good governance and a responsible civic society*, 1998a, p. 10);

- una ristrutturazione delle agenzie centrali. Anche questa è una misura di decentralizzazione. Le agenzie con funzioni commerciali furono convertite in imprese statali (si veda sopra). Altre furono fuse o ridimensionate e il loro ruolo fu cambiato dalla regolazione a quello di fornire ricerca e sviluppo e valutazione ai ministeri. Anche le loro strutture interne di governance furono cambiate, di solito spostandosi da una forma collegiale verso soluzioni più manageriali e/o monocratiche;
- la raccolta di dati del governo fu semplificata e furono ridotte le barriere al trasferimento di dati tra differenti parti dello stato;
- l'amministrazione regionale dello stato fu unificata e alleggerita. A livello regionale gli uffici di diversi ministeri furono fusi;
- le riforme per la gestione delle risorse umane, tra cui l'introduzione di remunerazioni correlate alle prestazioni e di una gestione più decentralizzata del personale. Le decisioni e gli annunci principali furono fatti durante l'amministrazione Aho (1991-95), ma la successiva realizzazione fu abbastanza lenta;
- nel 1998 fu annunciato che «La qualità così come l'attenzione ai cittadini e ai clienti sarà sviluppata per mezzo di un nuovo tipo di carta dei servizi da dare ai clienti» [*sic*] (*High quality services, good governance and a responsible civic society*, 1998a, p. 15).

Come si vede, il complesso delle riforme tendeva verso la decentralizzazione, la semplificazione e un controllo più stretto della spesa (Ministry of Finance, 1993; Puoskari, 1996). Non vi è stato grande entusiasmo per un'estesa privatizzazione, sebbene i governi finlandesi fossero abbastanza preparati a privatizzare selettivamente nei casi in cui sembrava avesse senso (per esempio il poligrafico dello stato).

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

In generale, il processo di realizzazione è stato graduale e deliberato, con progetti pilota ed estensivi programmi di formazione per assicurare che la realizzazione fosse più lineare possibile. Non si percepisce il ritmo frenetico e la fretta che sono prevalsi, per esempio, in Nuova Zelanda nel periodo 1986-92 o nel Regno Unito dal 1987 al 1992.

Al livello più elevato il coordinamento del programma di riforma era assicurato dalla creazione di un comitato ministeriale nel quale erano rappresenta-

ti tutti i principali partiti politici di governo (Ministry of Finance, 1997, p. 69). La stabilità era accresciuta dalla partecipazione a lungo termine di un piccolo gruppo di dipendenti pubblici di alto livello provenienti dal ministero delle Finanze e da quello dell'Interno. Un commentatore finlandese giunse a definire «tecnocratico» l'approccio finlandese (Puoskari, 1996, p. 105).

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Le riforme ricordate in precedenza (sezione M) sono state tutte «realizzate», nel senso che la relativa legislazione è stata approvata e le nuove procedure attuate. Quello che è difficile determinare è quanto vigorosamente siano stati perseguiti gli scopi della riforma originariamente annunciata e in che misura siano stati raggiunti. In alcuni casi (per esempio la trasformazione di quelle che, in precedenza, erano agenzie prima in imprese e poi in società controllate dallo stato) il cambiamento è stato innegabile e abbastanza rapido. In altri (per esempio l'introduzione di un nuovo regime del personale del pubblico impiego) la legislazione è stata approvata, ma la realizzazione sembra essere stata abbastanza lenta. Per esempio, un nuovo sistema di classificazione del lavoro e della remunerazione legata ai risultati è stato introdotto per la prima volta a metà degli anni Ottanta, ma nel 1997 interessava solo il 5 per cento dei dipendenti statali (Ministry of Finance, 1997, p. 78).

Il numero di dipendenti pagati direttamente attraverso il bilancio dello stato è sceso di circa il 40 per cento (da 213.000 a 130.000) tra il 1989 e il 1995 (in parte grazie alla creazione di imprese e società di stato non comprese nel bilancio dello stato, che contavano per circa 54.000 delle 78.000 «perdite»).

Il governo finlandese ha promosso un programma di valutazione delle sue riforme (Holkeri e Summa, 1996). Non è chiaro se queste valutazioni (per esempio, si veda Pollitt *et al.*, 1997 e Ministry of Finance, 1997) hanno avuto un qualsiasi chiaro e diretto effetto sulle decisioni successive, ma ora in Finlandia la funzione di valutazione è fermamente consolidata come una componente normale della moderna gestione pubblica.

Infine, un'interessante riflessione sulle riforme del periodo 1987-97 è presentata nella Government Resolution del 1998, *High quality services, good governance and a responsible civic society* (1998a):

Le prime riforme amministrative hanno aumentato la burocrazia amministrativa. Il governo vuole assicurare lo sviluppo democratico della politica di governo... A tutti i livelli amministrativi, le reali possibilità dei cittadini di influenzare le questioni amministrative, così come l'apertura e la trasparenza, saranno aumentate (p. 8).

FINLANDIA

Finlandia: scheda sinottica

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985 - Kaivisto: PM (Soc., Centro) (1979) - Sorse: PM (Lab.) (1983)	- Comitato ministeriale permanente per la riforma della gestione pubblica (1987)	- Proposte per un sistema di bonus basato sulla produttività, un sistema salariale individuale e il decentramento della classificazione degli incarichi (1989)	- Ministero delle Finanze: procedura di adozione delle nuove istruzioni per la riforma del budget statale (1989)
1986-1990 - Holkeri (Cons., Soc.) (1987) - Primo programma di riforme (1988) - «Dichiarazione di Servizio»: principi generali (1988) - Linee guida del governo sul decentramento delle assunzioni di decisione (1988) - Decreto sull'utilizzo della tecnologia informatica (1988) - Secondo programma di riforme (1989)	- Administrative Development Agency (ADA) (1987) - Legislazione generale sulle imprese pubbliche (1988) - Nuovi tipi di imprese pubbliche (1989) - Proposta di riorganizzare i consigli nazionali delle agenzie centrali (1989) - Free Municipal Experiment in 56 municipalità (1989)	- Comitato per il personale: proposte di riforma della politica del personale (1990)	- Finanziamento indistinto (1990) - Tre agenzie: budget orientato ai risultati (finanziamento indistinto, budget orientato alle prestazioni) (1990)
- Ministero delle Finanze: progetto sulla misura della produttività (1989) - Ministero della Comunicazione: rete di servizi e di informazione nazionale (1989) - Libro bianco sulla gestione dell'informazione nel governo centrale e sul ruolo della tecnologia informatica nella riforma amministrativa (1989) - Decisione del governo: non rimpiazzare il 10% delle posizioni vacanti (1990)	- Semplificazione delle procedure per i permessi e le licenze (1989) - Ferrovie e poste e telecomunicazioni: nuovi tipi di impresa pubblica (1990)		

Finlandia: scheda sinottica (continua)

In generale	Organizzazione	Personale	Finanza
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> - Albo: PM (Centro, Cons.) (1991) - Lancio del progetto - Proposta di legge per riformare gli aiuti statali alle municipalità (1991) - Decisioni di riforma della gestione del settore pubblico: MTM, gestione finanziaria, gestione del personale (1992) - Tagli al bilancio (1992) - Ampia guida per i cittadini (1992) - Progetto: strategia generale per la gestione dell'informazione (1992) - Legge per lo sviluppo regionale: trasferimento di competenze a consigli municipali congiunti (1994) - Legge di ampia riforma delle municipalità (1994) - Lipponen: PM (Soc., Cons.) (1995) - Progetto per l'amministrazione regionale del 2000 (1995) - Gruppo di lavoro ministeriale sulla riforma della gestione pubblica (1995) - Programma di valutazione delle riforme della gestione pubblica (1995) - Programma per il miglioramento della gestione normativa (1995) - Ingresso nell'Unione Europea (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tutte le agenzie devono tenere un registro dei regolamenti (1991) - Rapporto sul progetto di «razionalizzazione»: attenzione posta al decentramento e alla riorganizzazione (1992) - Proposta di riforma dell'amministrazione regionale (1992) - Società per azioni miste (pubblico/privato) per quattro organizzazioni: calcolo, stampa, ristorazione e zecca - Allargata la proprietà di sei aziende industriali (1994) - Impresa pubblica: amministrazione delle foreste (1994) - Società per azioni miste: poste e telecomunicazioni, Map centre (1994) - Separazione del servizio di immigrazione e naturalizzazione dagli interni (1995) - Società per azioni miste (1995): ferrovie, centro per gli approvvigionamenti, impianti per la produzione di uniformi, edilizia pubblica, parte del granaio di stato - Status (1995): 12 imprese pubbliche, 15 aziende pubbliche - Agenzia per lo sviluppo amministrativo costituita dall'Istituto finlandese per la gestione pubblica (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - 12 agenzie: budget orientato ai risultati (1991) - Programmazione e test del sistema contabile basato sulla competenza per le agenzie (1992) - Gestione basata sui risultati (1993): contratti di prestazione, rapporti annuali, controlli effettuati dall'ufficio dell'audit, creazione di sistemi di misurazione delle prestazioni, rimborso delle spese operative a quota fissa - Rapporti annuali ufficiali per tutti i ministeri e le agenzie (1993) - Riforma del sistema di contributi statali (1993) - Estensione del budgeting basato sulle prestazioni: tutte le agenzie (1995)

Finlandia: scheda sinottica (continua)

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1996-1998	<ul style="list-style-type: none"> - Progetto sulla governance (1997) - Rapporto di valutazione (FINREF) (1997) - Portafoglio for Government Wide Planning (1998) - Riforma dell'amministrazione provinciale: da 11 a 5 province - Strategia di qualità per i servizi pubblici: Carte dei servizi (1998) - «High Quality Services, Good Governance and a Responsible Civic Society» (1998) - Decisione del governo sulle transazioni elettroniche, lo sviluppo dei servizi e la riduzione della raccolta di dati (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - 110 sportelli unificati (1996) - Creazione dei Centri per l'impiego e lo sviluppo economico regionale (1997) - Società per azioni miste (1996-98); Servizio per il controllo degli autoveicoli, servizi statali di medicina del lavoro, centri di ispezione tecnica - Privatizzazione: Map Centre, Telecom Finlandese (un Sonera Ltd.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Principi per la riforma del budget (1996): allinea la struttura del budget a quella della contabilità (per competenza) - Ministero delle finanze (1996): progetto per migliorare il sistema di controllo delle prestazioni e la qualità e l'estensione dell'informazione - Riforma del sistema dei contribuenti statali (1997) - Adozione della contabilità per competenza (1998) - Rapporti annuali ufficiali per i ministeri (1998)
		<ul style="list-style-type: none"> - Decisione del governo sui principi di assunzione dei dipendenti pubblici di livello più elevato; accountability (1997) - Programmi retributivi legati alle prestazioni in alcuni ministeri e agenzie (1997) - Valutazione della politica del personale statale (1998) 	

FRANCIA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Per una panoramica dei principali indicatori, si vedano il paragrafo A.2 e la tabella A.1. La Francia è un grande paese (con una popolazione di 58,4 milioni di abitanti nel 1996), che occupa una posizione centrale nella parte più economicamente avanzata dell'Europa.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Per le informazioni di base fondamentali consultare ancora il paragrafo A.2 e la tabella A.1. La globalizzazione economica ha prodotto una crescente pressione sul preesistente sistema di «corporativismo settoriale» diretto dallo stato (Jobert e Muller, 1987). La conseguenza è stata «una più generale perdita di centralità dello stato nella mediazione sociale e nella politica pubblica» (Clark, 1998, p. 101). Governi successivi hanno avuto poco successo nel risolvere il problema dell'elevata disoccupazione (ben oltre il 10 per cento per la maggioranza degli anni Novanta).

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Si vedano il paragrafo A.3, la figura A.1 e le tabelle A.2 e A.3.

304

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

In Francia è tradizionale un grado di controllo dello stato sull'economia alquanto superiore che in Germania o nel Regno Unito. Questa posizione ha subito crescenti pressioni man mano che le forze della globalizzazione economica sembrano favorire economie più aperte e competitive (si veda Jobert e Muller, 1987 e il paragrafo B).

E. SISTEMA POLITICO

Il sistema politico francese è particolare, non appartenendo completamente né al campo «maggioritario» cui appartengono il Regno Unito e l'Oceania né ai

sistemi consensuali che prevalgono nei Paesi Bassi e nei paesi nordici (si veda il capitolo 3). Le elezioni riflettono una pluralità di interessi e i governi sono di solito formati da un singolo partito o da una piccola coalizione, ma questi aspetti maggioritari sono compensati dall'esistenza di un sistema multi-partito e da un presidente forte ed eletto direttamente.

A partire dal 1980 c'è stata un'alternanza abbastanza frequente dei partiti al governo, che non sempre erano gli stessi che esprimevano il presidente (i periodi di *cobabitation*, come è avvenuto con il governo Chirac e la presidenza Mitterrand, 1986-88, il governo Balladur, sempre sotto Mitterrand, 1993-95 e il governo Jospin sotto il presidente Chirac, 1997-a oggi). Ovviamente, a parità di altre condizioni, il presidente è più forte quando il suo partito è al governo.

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

La Francia è di solito considerata un paese abbastanza impermeabile alle idee NPM emerse dal Regno Unito e dall'Oceania dall'inizio degli anni Ottanta. La Francia ha sviluppato il proprio, particolare pensiero e retorica sulla riforma amministrativa, centrata sui temi della modernizzazione e della decentralizzazione. Tuttavia, durante gli anni Ottanta c'è stato uno spostamento verso le idee neo-liberali dell'élite al ministero delle Finanze, quantunque sotto forma di una spinta alla modernizzazione del settore pubblico attuata con i metodi del settore privato, invece che massimizzando le privatizzazioni o «svuotando» lo stato (Clark, 1998, p. 103). La contrattualizzazione dei servizi pubblici, sottolineata come una componente essenziale nella circolare del primo ministro Juppé del 1995 *Reforme de l'État et des services publics*, fu un riflesso di questa tendenza.

305

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

In Francia il neo-liberalismo è stato abbracciato dalla destra (specialmente quando, nel periodo 1986-88, Chirac era primo ministro), ma è stato interpretato in modo più manageriale che dottrinario e anti-statale. Questo ha significato che il tema della «modernizzazione» era accettabile (con alcuni cambiamenti di contenuto) anche dai governi di sinistra. Il programma di «rinnovamento» del pubblico impiego degli anni 1989-93 fu negoziato con i sindacati del pubblico impiego che lo sostennero ampiamente. Tuttavia, sia la

sinistra sia la destra concordarono sull'opportunità di riforme della previdenza sociale e della normativa sul personale centrale, laddove i tentativi della destra di spingere verso cambiamenti portarono nel 1995 a grandi scioperi del pubblico impiego (Howard, 1998).

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

La maggioranza degli scienziati politici ha considerato la Francia come un sistema tradizionalmente centrato sullo stato, dove l'intensità e la varietà dell'attività dei gruppi di pressione sono state relativamente moderate rispetto, per esempio, agli Stati Uniti o al Regno Unito. Il sistema tende a un corporativismo settoriale invece che a un pluralismo attivo; cioè i governi hanno raggiunto accordi con un minor numero di importanti associazioni (grandi industrie, grandi sindacati) invece che essere particolarmente permeabili a una maggior gamma di interessi o di gruppi specifici. Questi accordi sono stati facilitati dalla frequenza con la quale i membri dei *grands corps* si spostano tra posizioni nella pubblica amministrazione e incarichi nella grande industria. Certamente, riguardo alla riforma del management pubblico, le pressioni della cittadinanza in generale sembrano essere state limitate. Tuttavia, c'è stato un declino generale della fiducia del pubblico nel sistema francese, una diffusione delle critiche alla rigidità di alcuni servizi pubblici e alla corruzione e lontananza di parte dell'élite dello stato. Questa caduta della legittimità percepita è un fattore che ha incoraggiato il vertice a lanciare iniziative come la carta del servizio pubblico (Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives, 1992) e *L'année de l'accueil dans les services publics* (Ministère de la Fonction Publique, 1994).

306

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

La limitata adozione di idee neo-liberali come base per la modernizzazione è stata citata in precedenza (sezione G). C'è stato un desiderio ampiamente condiviso di ricostruire l'immagine dell'apparato statale, ma con alcune differenze su come affrontare il problema. Si è manifestata una tensione tra l'élite centrale politico-amministrativa (*Inspections des Finances, Cour des Comptes, Conseil d'État*) e la crescente autonomia dei servizi a diretto contatto con il pubblico di ministeri e autorità regionali e locali.

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO FATTIBILI

Qui la divisione di opinioni è forse tra chi ancora ritiene che le riforme tecnocratiche, imposte dal centro, possano alla fine avere successo e chi sostiene una nuova forma di azione politica più inclusiva. Un'opinione è che: «Gli scioperi del 1995 hanno reso evidente ciò che avrebbe dovuto essere chiaro: la Francia non può essere riformata per decreto. Le soluzioni tecnocratiche, anche se ben pensate, non sono possibili nelle moderne democrazie individualiste» (Howard, 1998, p. 216).

K. EVENTI CASUALI

Da un certo punto di vista, il manifestarsi di vari casi di corruzione può essere visto come un fatto casuale che ha contribuito alla crisi di fiducia in «un'élite che ha screditato se stessa» (Howard, 1998, p. 201). Da un'altra prospettiva, tuttavia, questi casi non sono così rari, ma rappresentano piuttosto una caratteristica costante di un sistema nel quale certe forme di corruzione e di «consorteria» sono endemiche.

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

La Francia ha una grande tradizione amministrativa che risale almeno al tempo di Napoleone. Si possono citare cinque aspetti principali del sistema come si presentava nei tardi anni Settanta (Clark, 1998, pp. 98-100):

- una tradizione di direzione dell'economia e della società da parte dello stato (*dirigismo*);
- la direzione centralizzata dell'apparato statale assicurata da due insiemi di *grands corps*. Il primo insieme è amministrativo e comprende l'*Inspection des Finances* (un tipo di ispettorato finanziario), il *Conseil d'État* (il Consiglio di stato, una suprema corte amministrativa) e la *Cour des Comptes* (l'ufficio nazionale dell'audit). Questo gruppo recluta i suoi membri (gli *enarchi*) dalla prestigiosa *École nationale d'Administration* (ENA). Il secondo insieme è tecnico (per esempio, *Pont et Chaussées*) e recluta dall'*École Polytechnique* attraverso varie *Grandes Écoles*. I membri dei *Grands Corps* hanno carriere molto mobili e spesso assumono le più

elevate posizioni direttive nel settore privato o anche in politica. Per esempio, fino al 1993, otto dei precedenti undici primi ministri sono stati dipendenti pubblici;

- una forte presenza dello stato centrale a livello subnazionale attraverso un *préfet* (prefetto) in ogni *département* e regione. Il prefetto coordina i servizi del governo centrale e, fino al 1982, conserva un potere di supervisione preventiva (*tutelle*) su molte decisioni delle autorità locali;
- la divisione dei dipendenti pubblici in un gran numero di *corps* (1800 alla fine degli anni Ottanta), ognuno con i propri requisiti per l'ingresso e il proprio insieme di posizioni gerarchiche definite da una legge quadro sul pubblico impiego. Nel contesto della riforma del management, questa caratteristica del sistema amministrativo francese è stata fonte di notevole rigidità e resistenza;
- l'importanza di un corpo speciale di leggi amministrative per regolare procedure e nomine amministrative. Il sistema francese è un «modello legale» nel senso che è regolato da regole legali che concepiscono l'amministrazione dello stato come occupante un campo autonomo separato dalla società civile (Clark, 1998, p. 100).

Ognuna di queste cinque caratteristiche è stata messa sotto pressione negli ultimi venti anni, ma probabilmente il processo di modernizzazione ha finora avuto un maggiore impatto sulla prima e la terza che sulle altre tre.

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

308 Non c'è stato un singolo pacchetto durato molto a lungo, ma piuttosto un insieme di iniziative separate di differenti governi che potevano, nella migliore delle ipotesi, essere viste come raggruppate intorno ad alcuni temi generali. Le due più importanti sono state, in primo luogo, la decentralizzazione e la deconcentrazione e, poi, la modernizzazione.

Lo spostamento strategico verso la decentralizzazione è avvenuto a metà degli anni Ottanta quando il governo socialista, sotto la presidenza Mitterrand, ha rimosso la *tutelle* dei prefetti e reso autonome le autorità locali. Furono introdotte elezioni dirette per i consigli regionali e la legislazione nel 1982 diede significativi poteri di imposizione fiscale e di budget alle collettività locali. L'effetto derivante da questi profondi cambiamenti è durato fino a oggi (de Montricher, 1996) ed è stato amplificato dagli effetti delle politiche regionali dell'Unione Europea. La «carta della deconcentrazione» del 1992 ha

segnato un passo ulteriore nello spostamento dell'autorità dal centro alla periferia. Nel contesto francese: «decentralizzazione significa trasferimento di autorità dallo stato centrale ai governi regionali e locali. Deconcentrazione significa trasferimento di competenze e autonomia di gestione alle unità amministrative periferiche del governo centrale... così come alle agenzie» (OECD, 1997a, p. 67).

Il secondo tema, la modernizzazione, diventa importante nel 1989 sotto il governo del primo ministro Rocard, sebbene negli anni Ottanta se ne sia discusso e siano state prese alcune iniziative. Nel febbraio 1989 Rocard emette un'importante circolare intitolata *Renouveau du service public* contenente una serie di iniziative: la creazione di centri di responsabilità (*centres de responsabilité*, CDR) all'interno dei ministeri, le riforme del personale, maggiore enfasi sulla decentralizzazione della gestione dei servizi al pubblico e l'attenzione alle esigenze degli utenti del servizio pubblico e l'istituzionalizzazione della valutazione della policy in molti settori del governo. Il rinnovamento, o modernizzazione, è continuato durante i successivi governi Cresson e Bérégovoy (1992-93).

Nel 1995 il primo ministro Juppé emise una circolare, *Réforme de l'État et des services publics*, che proponeva la riorganizzazione di alcuni servizi all'utenza e un esperimento di contrattualizzazione delle relazioni tra ministeri centrali e i loro servizi sul territorio. Quindi «le fasi successive della "modernizzazione amministrativa" sono state caratterizzate da una ampia continuità di politica invece che da differenze di parte tra i governi della sinistra e della destra» (Clark, 1998, pp. 106-7).

Un terzo tema, caratterizzato da una molto maggiore distanza tra i partiti che si alternarono al potere, è quello delle privatizzazioni. Durante il periodo 1981-86 del governo socialista furono realizzate estese nazionalizzazioni (esattamente l'opposto della tendenza che aveva cominciato a svilupparsi nel Regno Unito).

Tuttavia, il governo neo-liberale di Chirac (1986-88) invertì la tendenza, individuando sessantacinque aziende che dovevano essere cedute. Durante il periodo relativamente breve in cui rimase in carica, furono «privatizzati» circa 300.000 lavoratori industriali e 100.000 dipendenti delle banche (Wright, 1989, p. 105).

Tutto finì nel 1988 con il ritorno della sinistra al governo, ma quando la destra tornò al potere nel 1993 furono riprese significative privatizzazioni (per esempio, l'acciaio nel 1995). Tutto il periodo a partire dal 1980 ha visto una significativa caduta della percentuale di forza lavoro appartenente al settore pubblico.

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

Le riforme francesi sono state realizzate in modo abbastanza frammentato, con differenti iniziative provenienti da differenti ministeri in momenti diversi e buona parte di «riconfezionamento» successivo di qualche idea fondamentale analoga (per esempio, riguardo all'essere più sensibili alle richieste dei cittadini-utenti). Per esempio, i centri di responsabilità sono stati più ampiamente utilizzati in alcuni ministeri che in altri (Trosa, 1995). Tuttavia, i *Grands Corps* sembrano aver mantenuto il controllo della maggioranza dei cambiamenti e i loro ruoli centrali non sono stati seriamente minati (Rouban, 1996, pp. 154-5).

I primi ministri hanno spesso rivestito un ruolo di indirizzo nelle riforme, specialmente Chirac, Rocard e Juppé. È stato molto utilizzato lo strumento procedurale delle circolari. I ministeri più pesantemente coinvolti sono il ministero della Funzione pubblica (che ha subito alcuni minori cambiamenti di denominazione), il ministero delle Finanze e il ministero dell'Interno (ministero di riferimento per i prefetti e molto coinvolto nelle riforme di decentralizzazione e deconcentrazione). Naturalmente i *Grands Corps* sono stati gli attori principali.

Una caratteristica del processo di realizzazione, è stato affermato in modo ufficiale, è che esso deve consistere in una giudiziosa combinazione di due approcci: «top down» e «bottom up»; i programmi di gestione delle prestazioni sono iniziati a livello centrale tramite strumenti legali, ma di solito non sono molto prescrittivi. Il contenuto reale delle riforme è quindi in larga misura determinato a livello di agenzie e servizi locali (OECD, 1997a, p. 68). In pratica sembra che la realizzazione della riforma sia avvenuta in modo più liscio e rapido nei ministeri tecnici e nei servizi sul territorio che altrove.

310

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Nonostante la costruzione, a partire dal 1989, di una elaborata rete di istituzioni di valutazione (Duran, Monnier e Smith, 1995) in Francia sembra non ci sia stata una sistematica valutazione generalizzata delle riforme del management. Ci sono state, comunque, alcune valutazioni di aspetti particolari, per esempio il rapporto del 1996 della *Cour des Comptes* sui centri di responsabilità. Valutazioni meno formali sono state compiute da alcuni accademici (per esempio, Clark, 1998; de Montricher, 1996; Flynn e Strehl, 1996; Rouban, 1995) e da alcuni funzionari (Trosa, 1995, 1996). In generale, si può dire che

i dati sugli outcome sono difficili da trovare ma che, sugli specifici temi, i governi francesi sono rimasti solidamente ancorati ai valori di un forte stato amministrativo impegnato in qualche forma di pianificazione strategica, rispetto a quanto hanno fatto Australia, Nuova Zelanda o Regno Unito. Si è realizzata una significativa modernizzazione e le riforme di decentralizzazione del 1982 sembrano essere state un vero spartiacque manageriale e politico. Tuttavia, gran parte dell'apparato del pubblico impiego centralizzato rimane fondamentalmente inalterato. In particolare, sopravvive ancora il controllo centralizzato del personale e le riforme mirate a introdurre budgeting, accounting e misura delle prestazioni all'interno di un singolo quadro coerente hanno solo di recente preso slancio. In parte a causa di queste limitazioni, gli esperimenti di diversificazione organizzativa e di una migliore rispondenza agli utenti, sebbene certamente sostanziali, sono stati meno pervasivi che in Oceania o nel Regno Unito.

FRANCIA

Francia: scheda sinottica

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Mitterrand: Presidente (Soc.) (1981) - Mauroy: PM (Soc.) (1981) - Leggi per la decentrazione (1982) - Fabius: PM (Soc.) (1984) 		<ul style="list-style-type: none"> - Ristrutturazione economica: limiti alle remunerazioni e riduzione del personale (1982) 	
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Chirac: PM (Cons.) (1986) - Mitterrand: Presidente (Soc.) (1988) - Rocard: PM (Soc.) (1988) - Riforma della giustizia amministrativa (1988) - Rinnovo del Servizio Pubblico: Primo Ministro (1989) - Consiglio economico e sociale: rapporto sulla modernizzazione (1989) - Comitato sull'efficacia del governo: preparazione del Decreto Piatto (1989) - Primo seminario del governo guidato dal PM (1989) - Secondo seminario del governo (1990) - Diagonosi dell'amministrazione centrale decentrata (svolta da ogni prefetto) (1990) - Comitato interministeriale sulla valutazione (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ogni ministero: modernizzazione comprendente un Information Technology Master Plan (1989) - 200 progetti di servizio (ridefinizione delle responsabilità) (1990) - 60 centri di responsabilità (1990) - Rete d'innovazione a cura della Direzione Generale per l'amministrazione e il servizio pubblico (1990) - Identificate 101 misure di decentrazione e semplificazione normativa (1990) - Inizio della riforma delle poste e telecomunicazioni (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Accordo salariale con cinque delle sette organizzazioni sindacali del pubblico impiego (1988) - Due decreti che prevedono più ampie possibilità di promozione (1988) - Accordo quadro con cinque organizzazioni sindacali: formazione continua (1989) - Protocollo d'accordo con cinque organizzazioni sindacali del pubblico impiego (griglie salariali e di inquadramento) (1990) - 29 <i>colloquia</i> regionali per il rinnovamento (1990) 	

Francia: scheda sinottica (continua)

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>	
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> - Cresson: PM (Soc.) (1991) - Terzo seminario del governo (1991) - Comitato per il rinnovamento del servizio pubblico presieduto dal ministro per il servizio pubblico (sindacati, amministrazione, esperti) (1991) - Comitato interministeriale sulla valutazione: cinque aree da valutare (1991) - Comitato interministeriale per l'amministrazione territoriale (CIATER) (1991): rilocare al di fuori de France entro tre anni - Berégovoy: PM (Soc.) (1992) - Nuova legge sull'amministrazione regionale (1992): ridefinizione dei ruoli e delle forme della cooperazione - Decreto (comprendente la carta sulla deconcentrazione) (1992) - Circolare sulla riforma delle strutture dello Stato (applicazione del principio di sussidiarietà) (1992) - Balladur: PM (Cons.) (1993) - Rapporto (Picq) sulle misure per migliorare l'efficienza dello Stato (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> - 470 «progetti di servizio» - 85 «centri di responsabilità» (1991) - PTT trasformate in due enti pubblici indipendenti collegati allo Stato da un contratto di pianificazione (1991) - Realizzazione delle misure di deconcentrazione per le procedure normative (1991) - Carta della deconcentrazione (1992) - Realizzazione di politiche urbane con sviluppo di partnership locali (1992) - 127 centri di responsabilità (contratto che definisce obiettivi e risorse con il ministero da cui dipendono) (1992) - 315 iniziative di deconcentrazione: CIATER (1993) - Nuovo comitato per la riorganizzazione e la deconcentrazione dell'amministrazione dello stato (1993) - Piano ministeriale quadriennale per la riorganizzazione e la deconcentrazione (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> - Accordo salariale con quattro organizzazioni sindacali del pubblico impiego (1991) - Deconcentrazione degli stanziamenti per l'addestramento interministeriale ai prefetti regionali (1991) - Legge sull'apertura del pubblico impiego ai cittadini della Comunità Europea (1991) - Rinnovo dell'accordo quadro sulla formazione continua con sei organizzazioni sindacali (1992) - Comitato Etico che supervisiona la cessazione dal servizio dei dipendenti pubblici (1993) - Norme sui requisiti per la nomina di dipendenti pubblici e la supervisione della cessazione dal servizio (1994) - Norme sull'organizzazione dell'orario di lavoro, le assunzioni e i trasferimenti: rende possibile a dipendenti pubblici motivati di essere assegnati ad aree urbane soggette a gravi problemi sociali e di sicurezza pubblica (1994) - Circolare che affida la gestione dei dipendenti pubblici a servizi decentrati (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Semplificazione delle procedure budgetarie e contabili (consolidamento degli stanziamenti operativi) (1991) - Circolare sul controllo della gestione finanziaria (1994) - Esperimento pilota di deconcentrazione dei controlli finanziati sulla spesa decentrata (1995)

Francia: scheda sinottica (continua)

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> - Dichiarazione congiunta del governo centrale, delle autorità locali, delle istituzioni pubbliche e delle agenzie di assistenza sulla qualità dei servizi ai cittadini (1994) - 11 piattaforme interregionali sulla qualità (1994) - Modifiche ai confini giudiziari (1994) - Chirac: President (Cons.) (1995) - Juppé: PM (Cons.) (1995) - Forum nazionale di «sintesi» sui servizi ai cittadini presieduto dal PM - Seminario del governo sulla riforma dello stato (1995) - Circolare del PM sul miglioramento dei servizi ai cittadini (1995) - Circolare del PM sulla realizzazione della riforma (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comitato interministeriale per la pianificazione e lo sviluppo rurale (CIDAR) (1994); centri speciali per assicurare pari accesso ai servizi di elevata qualità - Nuovo comitato interministeriale per la riforma dello stato e commissione per la riforma dello stato (1995) - Comitato per la semplificazione delle formalità amministrative (COSIFORM) (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tutte le decisioni riguardanti riorganizzazioni o abolizioni devono essere precedute da una valutazione delle possibilità di utilizzare il lavoro a distanza (1995) 	
1996-1998	<ul style="list-style-type: none"> - Corte dei Conti: rapporto sui centri di responsabilità (1996) - Jospin: PM (Soc.) (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tutte le prefetture diventano centri di responsabilità (1996) - Balladur lancia il TQM (1997) - Deconcentrazione di alcune competenze amministrative dei ministeri alle prefetture (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - Terzo accordo quadro triennale sulla formazione continua (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> - Estensione della riforma dei controlli finanziari sulla spesa deconcentrata (1996)

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Si vedano il paragrafo A.2 e la tabella A.1. È importante ricordare che la Germania è di gran lunga il paese più grande e popoloso, così come uno dei più ricchi, tra i sei stati europei esaminati in questo libro.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si veda ancora il paragrafo A.2.

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Sebbene ci siano state pressioni (per esempio l'unificazione con la precedente Repubblica Democratica Tedesca) che hanno influenzato tutti e tre i livelli dell'amministrazione tedesca, altri problemi devono essere affrontati solo dalle autorità locali.

Tra questi l'elevato tasso di disoccupazione, con un maggior numero di persone che dipende dall'assistenza pubblica fornita dalle autorità locali. Le autorità locali, non gli organismi amministrativi statali o federali, devono affrontare direttamente i problemi dei cittadini. Cittadini che sono più esigenti e più sicuri nel rapporto con i servizi pubblici, molti dei quali sono forniti da autorità locali. Il governo locale è quindi sottoposto a una maggiore pressione perché si introducano migliori servizi per i cittadini. Inoltre, a causa della maggiore concorrenza nei servizi alla produzione, le autorità locali sono coinvolte nella predisposizione di politiche di sviluppo economico regionale e devono fornire nuovi modelli di servizi per il mondo degli affari (Röber, 1996, p. 175).

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

Paragonata agli altri paesi europei la Germania ha ancora un grande settore manifatturiero. Questo comporta una forte concorrenza con gli Stati Uniti e con i paesi che un tempo erano chiamati «tigri» asiatiche. La valuta tedesca, il marco tedesco, è stata una delle più forti al mondo e la politica monetaria è stata diretta dalla *Bundensbank* (dopo l'adesione all'euro dalla *Banca centrale europea*, *N.d.T.*) che decide la sua politica indipendentemente dall'esecutivo politico.

E. SISTEMA POLITICO

Il sistema tedesco è un modello di Cancellierato (*Kanzlerdemokratie*) che significa che il cancelliere è superiore agli altri ministri ed è più che un *primus inter pares*. Il presidente ha una funzione principalmente simbolica, a differenza di quello francese o anche (in minor misura) di quello finlandese.

A livello federale i due partiti principali, l'Unione Cristiano Democratica di Germania (CDU) e l'Unione Cristiano Sociale (CSU), del precedente cancelliere Helmut Kohl e il partito social-democratico (SPD) che ha vinto le elezioni del 1998 e che, al momento in cui stiamo scrivendo questo libro, è guidato da Helmut Schröder.

A eccezione della grande coalizione tra CDU/CSU e SPD dal 1966 al 1969, la politica federale è stata dominata dalle coalizioni di CDU/CSU con il piccolo partito liberale (FDP) dal 1946 al 1966 e ancora dal 1982 al 1998. C'è stata anche una coalizione del partito social-democratico con l'FDP dal 1969 al 1982. A livello di *Länder* l'SPD e i verdi hanno formato alcuni governi di coalizione. Il vantaggio politico della coalizione CDU/CSU è andato via via declinando, in parte a vantaggio dei socialisti.

I partiti minori sono:

- FDP (Partito liberale) che non ha mai superato il 10 per cento dei voti a livello nazionale, ma è stato sempre importante come partner di coalizione sia per la CDU sia per l'SPD. Dall'unificazione della Germania, la sua quota relativa di voti è anche diminuita a causa della debolezza di programmi e leadership;
- i Verdi sono nati come movimento e si sono trasformati in partito politico. Hanno ancora due correnti principali: i «fondamentalisti» e i «realisti». Maggiore è la probabilità di entrare a far parte del governo maggiore è l'influenza che i «realisti» sembrano avere. I Verdi sono parte di alcuni governi di *Länder* e del governo federale dal 1998;
- il Partito per il socialismo democratico PDS (in precedenza SED), gli ex-comunisti, ha guadagnato slancio, specialmente nella ex Germania orientale.

Per entrare a far parte del parlamento federale (*Bundestag*) i partiti politici devono raggiungere almeno il 5 per cento dei voti. Questo elimina i partiti più piccoli e a volte pone problemi anche al FDP e ai Verdi. Il sistema di voto è misto. Il primo voto (*Erststimme*) è maggioritario e il secondo (*Zweitstimme*) è proporzionale.

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

I cambiamenti tedeschi possono essere rappresentati più come un rafforzamento amministrativo e una modernizzazione (MANTENERE e MODERNIZZARE, utilizzando i termini del capitolo 8) piuttosto che una marketizzazione o minimizzazione (Derlien, 1998). La traiettoria tedesca è stata anche caratterizzata più dall'incrementalismo («una flessibilità permanente dei quadri di riferimento istituzionali») che da cambiamenti fondamentali (Benz e Götz, 1996, p. 5) e più da miglioramenti del sistema esistente piuttosto che dall'importazione di altri modelli (König, 1997).

A livello locale, dove si è avuta la maggioranza delle riforme del management (si veda la sezione H), le nuove idee di management sono state promosse da Local Management Co-op o dalla «Agenzia congiunta governativa locale per la semplificazione delle procedure amministrative» (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, KGSt). La KGSt è un'agenzia di consulenza indipendente organizzata sulla base di una partecipazione volontaria di municipalità, contee e autorità locali con più di 10.000 abitanti.

Seguendo il «modello Tilburg» mutuato dai Paesi Bassi, la KGSt promosse un sistema moderno di livello locale etichettato come «Nuovo modello di conduzione» (*Das Neues Steuerungsmodell*). Le caratteristiche principali di questo modello sono «la precisa distinzione delle responsabilità tra politica e amministrazione, un sistema di gestione basato sui contratti, strutture dipartimentali integrate e l'enfasi sul controllo dell'output» (Röber, 1996, p. 176; si vedano anche Klages e Löffler, 1996, p. 135). Alcuni elementi di questo «Nuovo modello di conduzione» sono stati applicati in un crescente numero di grandi città e province, città-stato e *Länder* (per esempio Berlino, Baden-Württemberg e Schleswig-Holstein). Nel momento in cui scriviamo, tuttavia, l'entusiasmo per la riforma si è esaurito lasciando il posto al riconoscimento di una «stanchezza da riforma» (Röber e Löffler, 1999; Hill e Klages, 1993, 1995; Löffler, 1995).

La modernizzazione è stata un argomento importante anche per la Fondazione Bertelsmann nelle sue iniziative di ricerca e pubblicazioni, la sua rete internazionale per un governo locale migliore (dal 1995) e dal 1993 il Premio Carl Bertelsmann «Democrazia ed efficienza nel governo locale».

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Non c'è nessuna sfida nei confronti del *Rechtsstaat* e del funzionamento di base del sistema. Il concetto di modernizzazione non include in realtà ridi-

mensionamenti radicali ed è il prodotto di accordi raggiunti tra il management e i sindacati (Röber e Löffler, 1999).

Nel 1992 l'allora candidato cancelliere Engholm (SPD) presentò un documento sulla riforma del settore pubblico in chiave managerialista. Nel 1993 i cristiano-democratici al governo produssero un simile documento di partito. In generale, non sembrano esserci specifiche «linee» date dai partiti politici sull'amministrazione.

Le idee dei partiti politici non sono sviluppate a livello federale, ma principalmente a livello statale e locale, dato che il processo elettorale è concentrato a questi livelli.

Questo comporta visioni e pratiche che talvolta divergono a seconda della specifica situazione e che non sono quindi tradotte in una linea comune federale di partito. I *Landtage* si interessarono al Nuovo modello di conduzione, specialmente per quel che riguarda i «Global budgets» che erano più flessibili. Nel 1997 il *Landtag* del Rheinland-Pfalz organizzò un seminario su questi argomenti e nel 1998 ebbe luogo una consultazione pubblica nel *Landtag* del Nordrhein-Westfalen.

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

L'attenzione alla democrazia e alla partecipazione dei cittadini, sempre molto forte in Germania, è stata etichettata come *Ausserparlamentarische Opposition* (APO), che è l'opposizione da parte dei cittadini che avviene al di fuori del parlamento.

Il fatto che la CDU/CSU fosse al potere per quasi vent'anni ha incoraggiato gli intellettuali di sinistra a organizzarsi tra loro per combattere le politiche del governo e proteggere la democrazia al di fuori del parlamento.

Da quando l'SPD è arrivata al governo, prima come componente di un'ampia coalizione e poi, negli anni Settanta, come partito dominante, l'APO si è indebolita.

Negli anni Settanta le pressioni dei cittadini si sono tradotte nelle Iniziative dei cittadini (*Bürgerinitiativen*) in cui essi raccoglievano e provavano (a differenza dell'APO che si opponeva a coloro che erano al potere) ad approcciare positivamente i partiti politici, le amministrazioni e le istituzioni. Furono intraprese migliaia di Iniziative nel campo delle infrastrutture pubbliche, delle questioni ambientali, delle abitazioni, dei trasporti o dell'istruzione. Negli anni Settanta c'era anche il concetto di «pubblica amministrazione partecipativa democratica».

Tabella A.4 - STADI DELLA RIFORMA AMMINISTRATIVA TEDESCA

Stadio	Anni	Riforma o obiettivo della riforma	Contenuto principale
1	Cinquanta	Deregolamentazione	Nuovo sistema legale e denazificazione
2	Cinquanta e Sessanta	Riforma territoriale	Modifica delle circoscrizioni municipali e dei <i>Länder</i>
3	Sessanta	Riforma delle funzioni	Ricentralizzazione e decentralizzazione
4	Settanta e Ottanta	Semplificazione amministrativa orientata al cittadino	Deburocrazizzazione, accresciuta trasparenza, migliorata partecipazione
5	Novanta	Modernizzazione dell'amministrazione « <i>Neues Steuerungsmodell</i> »	Amministrazione come servizio orientato alle prestazioni, fornito ai cittadini

Fonte: Naschold *et al.*, 1994.

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO AUSPICABILI

Le riforme amministrative sembrano essere state sostenute da un forte consenso dell'élite e potrebbero essere riassunte in cinque stadi (si veda la tabella A.4).

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO REALIZZABILI

Attualmente in Germania la visione dominante considera lo stato come fornitore di servizi. Tuttavia, il programma federale per gli anziani, del 1993, è una prima indicazione che lo stato tedesco sta sempre più agendo come facilitatore invece che come fornitore diretto.

Lo status legale del pubblico impiego è sempre stato un problema politico di riforme amministrative. Lo status garantito dalla Costituzione ai dipendenti pubblici rimane intoccato ed è improbabile che cambi profondamente, dato che molti parlamentari tedeschi sono dipendenti pubblici.

Infine «Nella repubblica federale tedesca, in cui struttura e tradizione federale per loro natura impediscono un approccio centralizzato alla riforma

amministrativa, la questione se imporre un programma di riforma amministrativa nazionale dall'alto o lasciare libertà alle iniziative locali e individuali è solo retorica» (Klages e Löffler, 1996, p. 143).

K. EVENTI CASUALI

Alla fine degli anni Settanta il gruppo Baader-Meinhof (RAF-Frazione Armata Rossa) compì attività terroristiche contro rappresentanti dell'establishment politico, industriale e amministrativo. Questo generò un dibattito sulla presenza e la rimozione degli «estremisti» dal pubblico impiego (*Berufsverbot*), in linea con la preoccupazione di neutralizzare i dipendenti pubblici che fossero stati nazisti, poi comunisti e infine simpatizzanti dei terroristi della RAF.

L'unificazione della Germania ha causato una forte pressione a tutti i livelli e aspetti della società. Dal punto di vista finanziario ci fu la decisione politica di parificare il marco tedesco dell'Est a quello dell'Ovest. Dal punto di vista economico il «*Treuhandanstalt*» organizzò la privatizzazione della maggioranza dell'economia della Germania orientale e la conseguente disoccupazione dovette essere assorbita dal sistema di previdenza sociale. Nelle università, le posizioni accademiche furono riviste. Il vecchio sistema amministrativo della Repubblica democratica tedesca fu riformato secondo il sistema della Repubblica federale tedesca e anche la capitale fu spostata da Bonn a Berlino. Nella Germania Est la trasformazione del governo locale fu una via di mezzo «tra l'istituzionalizzazione innovativa e l'imposizione» (Wollmann, 1997).

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

Lo «stato legale» o *Rechtsstaat* è un elemento chiave del sistema tedesco.

Mentre il *Rechtsstaat* e i principi federali costituiscono i parametri formali essenziali per l'elaborazione delle politiche e il cambiamento del settore pubblico, l'economia di mercato e il welfare state fissano norme sostanziali che delineano funzioni e responsabilità dello stato... Questi complessi accordi tra stato ed economia di mercato, basati su collegamenti neo-corporativi e organizzazioni intermedie, consentono la coesistenza di principi di mercato quali la libera impresa, l'individualismo e la sussidiarietà, con una valutazione positiva del welfare state (Benz e Götz, 1996, p. 17).

All'interno di questo quadro, la Repubblica federale di Germania ha sedici *Länder*, di cui tre sono città-stato (Berlino, Brema e Amburgo) e governi loca-

li. La dimensione dei *Länder* va dai 17,7 milioni di abitanti della Renania-Westfalia ai 700.000 di Brema o dai 70.000 km² della Baviera ai 400 km² di Brema. Il governo locale è formato da 329 contee (*Kreise*), 115 municipalità senza contee (*Kreisfreie Städte*) e 14.915 municipalità (*Gemeinde*) che sono governate secondo modelli diversi.

La struttura amministrativa della Repubblica federale di Germania è modellata da tre principi.

Il primo principio è la «separazione dei poteri», che distribuisce i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario tra istituzioni diverse. Un secondo principio è il federalismo, che definisce i *Länder* come «membri della Federazione che mantengono un loro potere statale sovrano» (Röber, 1996, p. 170). Il governo locale è l'ultimo principio fondante. Opera principalmente su due livelli, quello di autorità locali e di contee (Röber, 1996, p. 170). In Germania, l'autogoverno locale ha una lunga tradizione. La Legge Fondamentale e tutte le costituzioni dei *Länder* garantiscono il diritto di ogni comunità locale di governare gli affari locali sotto la loro propria responsabilità (OECD Country Profiles, 1992, p. 126; OECD, 1997d).

In Germania lo sviluppo del management pubblico non è stato uniforme poiché l'amministrazione tedesca è estremamente differenziata e complessa. Il governo centrale svolge solo una parte modesta nell'amministrazione diretta dei servizi pubblici. Molte funzioni pubbliche, come l'istruzione e la polizia, sono amministrate dagli stati (*Länder*) che hanno un notevole potere politico e amministrativo, mentre altri compiti pubblici (per esempio i servizi sociali) sono amministrati dalle autorità locali. Di conseguenza, in differenti luoghi della Germania e a differenti livelli della pubblica amministrazione, l'impatto del management pubblico e dei manager pubblici è diversificato (Röber, 1996, pp. 169-70).

L'amministrazione federale si limita principalmente alla produzione di leggi e come tale non è coinvolta nella prestazione dei servizi, cosa che riduce la necessità di riforma amministrativa a quel livello. Il concetto di *Rechtsstaat* e il principio di legalità sono parte di una situazione sia negoziale che contrattuale (Sommerman, 1998).

Il sistema tedesco della pubblica amministrazione è caratterizzato dal classico modello burocratico con forte accento sulla legalità e sull'appropriato svolgimento delle funzioni regolatrici (*Ordnungsaufgaben*). Questo modello si basa sul tipo ideale di burocrazia weberiana con un'elevata gerarchia di posizioni, specializzazione funzionale, regole stringenti, relazioni impersonali e un elevato grado di formalizzazione (Röber, 1996, p. 170).

Il livello superiore del pubblico impiego federale è fortemente politicizzato. È comune che molti di questi funzionari di alto livello cambino lavoro o prendano periodi sabbatici quando il colore politico del governo cambia (Götz, 1997).

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

In Germania la modernizzazione della pubblica amministrazione è stata vista «come una rivoluzione bottom up: praticamente non ci sono iniziative di riforma a livello federale, alcuni *Länder* tedeschi si sono dimostrati pionieri della modernizzazione, ma i veri imprenditori in questo campo sono i governi locali» (Klages e Löffler, 1996, p. 134).

Gli elementi del «Nuovo modello di conduzione» che i governi locali e alcuni *Länder* hanno messo in pratica sono i seguenti:

- il budgeting orientato ai risultati;
- il calcolo dei costi dei prodotti amministrativi;
- l'introduzione della contabilità commerciale;
- la decentralizzazione della responsabilità sulle risorse;
- la definizione di indicatori per gli standard di qualità;
- l'orientamento al cliente;
- l'outsourcing, l'esternalizzazione e la privatizzazione;
- l'apertura alla competizione.

Klages e Löffler (1996, pp. 137-41) affermano che c'è stata una divisione est-ovest nell'approccio alla modernizzazione del governo locale a causa dei problemi specifici che la pubblica amministrazione si trovò ad affrontare in Germania orientale. La ristrutturazione del settore pubblico della Germania orientale fu così drastica che è appropriato parlarne come di una trasformazione con i propri caratteristici problemi e soluzioni. La trasformazione ha riguardato cambiamenti nelle competenze governative (da un'autorità di pianificazione olistica a una funzione di bilanciamento, tipica di un'economia di mercato), nel pubblico impiego (da un'amministrazione basata sui quadri politici a un pubblico impiego basato su qualificazioni professionali), nell'organizzazione (dall'unità dei poteri alla separazione orizzontale e verticale dei poteri) e nelle procedure (dal Partito assunto come principio guida al comportamento amministrativo basato sul rispetto della legge). Per affrontare gli enormi problemi finanziari che le autorità locali si trovarono di fronte fu necessaria la loro ristrutturazione territoriale. Per quel che riguarda le caratte-

ristiche del settore pubblico locale, nella parte orientale della Germania fu attuato il modello weberiano, mentre nella parte occidentale vi furono esperimenti di NPM.

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

L'inizio e la realizzazione dei cambiamenti in Germania furono condotti attraverso progetti pilota invece che con un approccio globale. Questo crea problemi di strutture duali e compromette le isole della riforma. La sperimentazione è appannaggio dei livelli di governo più bassi invece che dei più elevati. Ciò è ben riassunto nel titolo di un progetto di ricerca di Naschold *et al.* «Il paese ha bisogno di nuove città» (Naschold *et al.*, 1994). La pressione di modernizzazione viene dai livelli di governo più bassi ed è spinta attraverso i *Länder* al livello federale. Tuttavia, l'unione con la Germania orientale, e la relativa modernizzazione, fu certamente un processo dall'alto verso il basso.

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Non esiste una valutazione dei risultati della riforma compiuta ai diversi livelli di governo. Ci sono sondaggi dell'Associazione tedesca delle città (e del KGSt) sul grado di realizzazione del Nuovo modello di conduzione (si veda anche Grömig e Thielen, 1996; Grömig e Gruner, 1998). I processi e le iniziative di riforma sono stati descritti da Hill e Klages (1995, 1996a, 1996b) riferendosi alla realizzazione generale del Nuovo modello di conduzione nei governi locali (Duisberg, Bad Oldesloe, Saarbrücken, Rheine, Pforzheim, Soest, Heidelberg, Monaco e Norimberga) o ad aspetti più specifici della modernizzazione come il controllo (Offenbach, Ludwigshafen, Heidelberg, Lipsia, Soest e Detmold), il teambuilding (Aquisgrana), la riduzione del costo (Kronach), i centri di servizio decentralizzati (Ludwigsburg), l'organizzazione legata alle prestazioni (Main-Kinzing, Meissen), la struttura di holding (Oberhavel), il benchmarking (Osnabrück), l'esternalizzazione (Pinneberg) e il budgeting (Waldshut).

L'iniziativa «Cities of Tomorrow» della fondazione Bertelsmann include il caso della gestione delle risorse umane della Municipalità di Duisburg.

Non sono disponibili evidenze empiriche sistematiche a livello di *Länder* e sicuramente neanche a livello federale.

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

Germania: scheda sinottica

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Schmidt: Cancelliere (Soc.) (1980) - Kohl: Cancelliere (CDU) (1982) - Decisione del governo di promuovere la deburocratizzazione (1983) - Commissione federale indipendente per la semplificazione della legislazione e dell'amministrazione (Interni) (1983) - Importanti tagli ai budget e riduzione dei diritti legali dei cittadini a ricevere benefici (1983) - Studio, per l'eliminazione della normativa inutile e consolidare la normativa vigente (1983) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tentativo di riformare la burocrazia ministeriale nel Baden-Württemberg (1985) - Cooperazione con il settore privato (1985) - Deburocratizzazione in tutti i <i>Länder</i> e tramonto delle regolamentazioni amministrative (1980-89) 		<ul style="list-style-type: none"> - Rettifica al Codice sul budget federale: sistema contabile uniforme a tre stadi implicante una semplificazione dell'organizzazione e un migliore uso degli strumenti informatici (1986)
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - La Fondazione Bertelsmann finanzia ricerche sul public management (1987) - Kohl: Cancelliere (CDU) (1986) - Prima fase del programma sindacale OTV (Servizio pubblico, trasporti e traffico); Fusione dei servizi pubblici (ZOD) (1988) - Linee guida federali per l'utilizzo dell'informatica (1988) - Strategia federale per il miglioramento della legislazione federale (1989) - Trattato dell'unificazione (1989) - Creazione dei governi dei <i>Länder</i> in Germania orientale (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministero degli affari ambientali (1986) - Primo passo verso la privatizzazione delle poste e telecomunicazioni federali (1987) - Inizio delle privatizzazioni in Germania orientale (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Modifiche alla legislazione sulle condizioni di lavoro (tempo parziale, congedi non retribuiti ecc.) (1989) - Accademia Federale sulla pubblica amministrazione: dello Speyer Institute: programma di addestramento sul posto di lavoro per i <i>Länder</i> (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuovi sistemi di controllo in varie municipalità (1987) - Estensione della legge di bilancio alla Germania orientale (1990)

Germania: scheda sinottica (continua)

	Organizzazione	Personale	Finanza
	<p><i>In generale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Importante riforma della costituzione del governo locale in Germania orientale (1990) - Dibattito sulla necessità di autorità regionali nei nuovi <i>Länder</i> (1990) - Kohl: Cancelliere (CDU) (1990) 		
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> - Spostamento della capitale da Bonn a Berlino (1991) - Importanti tagli di budget (1992) - Legge fondamentale che assegna ai <i>Länder</i> maggior potere di influenzare il processo decisionale su questioni affrontate a livello di Unione Europea (1992) - Gruppo <i>ad hoc</i> sulla «semplificazione dell'amministrazione e riduzione dei compiti del governo» (Conferenza dei ministri degli interni federale e dei <i>Länder</i>) (1993) - Gruppo di lavoro congiunto sulla privatizzazione (Ministero federale delle finanze e dell'economia, <i>Länder</i>, autorità locali) (1993) - Riforma del sistema di redistribuzione delle entrate tra i <i>Länder</i> e tra i <i>Länder</i> e il governo federale (1993) - Kohl: Cancelliere (CDU) (1994) - Gruppo di lavoro interministeriale sull'«aumento dell'efficienza e la revisione critica dei compiti» (interni); risultati da sottoporre al Comitato per le questioni organizzative (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampio trasferimento di dipendenti pubblici ai nuovi <i>Länder</i> (1991) - Legge di riforma del servizio pubblico (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gruppo di lavoro sulla possibilità di promuovere l'efficienza attraverso un miglioramento della contabilità nel settore governativo dell'amministrazione pubblica (Conferenza dei ministri degli interni federale e dei <i>Länder</i>) (1993) - Gruppo di lavoro sui «metodi di contabilità gestionale nella pubblica amministrazione» (1993) - Prove di utilizzo di strumenti di budget flessibile (riporto a nuovo di risorse non utilizzate) (1995) - Contabilità dei costi in aree specifiche (1995)
	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperazione di gestione locale (KGS) lancia il Modello di conduzione (1991) - Prosegue l'introduzione del Nuovo modello di conduzione nei <i>Länder</i> e nei governi locali; Modifica delle leggi sulla famiglia (1991-95) - In tutti i ministeri federali le divisioni sono incaricate di esaminare i problemi e le necessità di coordinamento per il recepimento della legislazione europea (1992) - Gruppo di lavoro sulla «velocizzazione delle procedure di pianificazione e concessione di licenze» (affari economici); riduce le funzioni inutili, assegna compiti a terzi, semplifica le procedure e l'organizzazione dell'amministrazione (1993) - Privatizzazione delle ferrovie federali (1993) - Riduzione a 27 del numero dei ministri junior (1993) 		

Germania: scheda sinottica (continua)

	In generale	Organizzazione	Personale	Finanza
1996-1998	<ul style="list-style-type: none"> - Ministero federale degli interni; - Comitato consultivo per lo stato «leggero»: facilitazione del processo di riforma del management pubblico (1995) - Legge per la modifica della procedure amministrative (procedura che permette la flessibilità) (1996) - Seconda fase del programma sindacale OTV (Servizio pubblico, trasporti e traffico); Futuro dei servizi pubblici (ZOD) (1996) - Rapporto finale del Comitato consultivo per lo stato «leggero» (1997) - Schroeder: Cancelliere (Soc.) (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Länder</i> e municipalità, proseguono nell'adozione del cosiddetto Nuovo modello di conduzione (1996) - Miglioramento della struttura organizzativa federale: riduzione del numero di autorità federali (1996) - Modifica della Legge quadro federale sulla famiglia (1997) - Steering Committee sull'organizzazione amministrativa (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - Modifica alla legge federale sui dipendenti pubblici (1996) - Legge di riforma della legge sul pubblico impiego; prestazioni, mobilità e gestione - Riduzione di personale a causa dell'unificazione (da 381.000 nel 1992 a 315.000 nel 1998); riduzione di personale nei ministeri (da 21.300 nel 1991 a 18.500 nel 1998) - Legge di riforma delle pensioni (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - Il governo incarica il ministero federale delle finanze di sviluppare una contabilità dei costi e dei risultati (CRA) (1997) - La CRA è introdotta in più di 20 autorità o ministeri (1998) - Legge sull'ulteriore sviluppo della legge finanziaria (maggiore flessibilità) (1998) - Modifica alla legge finanziaria (maggiore flessibilità) (1998)

NUOVA ZELANDA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

La Nuova Zelanda è un paese piccolo (3,8 milioni di abitanti) con un posizionamento geografico periferico (a 2000 km dall'Australia). Il PNL pro-capite era 90 nel 1985 e 76 nel 1992 (fatta 100 la media OCSE). Ha stretti legami economici e culturali con il Regno Unito, che iniziano ad allentarsi dopo l'adesione del Regno Unito alla Comunità Europea nel 1973 e dopo che è diventato evidente che i favorevoli accordi per le esportazioni agricole della Nuova Zelanda verso il mercato del Regno Unito non avrebbero potuto continuare indefinitamente. La popolazione è costituita da due gruppi principali: bianchi e maori. Questi ultimi (il 12 per cento della popolazione) sono stati sempre più attivi politicamente, insistendo nella difesa dei loro diritti e mettendo in evidenza le ineguaglianze, un processo a volte descritto come «decolonizzazione interna» (Castles *et al.*, 1996, capitolo 7).

Per dettagli sulla posizione comparativa della Nuova Zelanda si vedano i paragrafi A.2 e A.3.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Il sistema protezionistico in vigore a partire dalla seconda guerra mondiale all'inizio degli anni Ottanta era prossimo al collasso. Nel 1952 il 65 per cento delle esportazioni era verso il Regno Unito e solo l'1,7 per cento verso l'Asia. Entro il 1982 la prima cifra calò al 14,7 per cento e la seconda crebbe fino a raggiungere il 31,8 per cento (Castles *et al.*, 1996, p. 25).

Quando il nuovo governo laburista guidato da David Lange salì al potere nel luglio 1984 l'economia era in fase di stagnazione e il debito nazionale ampio. La banca centrale sospese le negoziazioni in dollari neozelandesi e si arrivò rapidamente a una svalutazione del 20 per cento. La riforma delle tasse, la deregulation finanziaria e le privatizzazioni erano in cima alle priorità del governo. Le riforme onnicomprensive del management pubblico del periodo 1984-90 derivavano direttamente da queste crisi finanziarie ed economiche (continua a esserci una controversia sulla dimensione in cui la crisi dei tassi di cambio fosse anche il sintomo di una crisi economica più profonda; i critici sostengono che il nuovo governo sfruttò la situazione per far approvare un'agenda radicale).

La ristrutturazione dell'economia fu intrapresa velocemente, ma gli effetti positivi impiegarono più di cinque anni a manifestarsi. Il periodo intermedio

fu molto duro. Nel 1985 l'inflazione raggiunse il 13 per cento. Le aziende straniere erano le maggiori beneficiarie del programma di privatizzazione, essendo principalmente responsabili degli acquisti delle ferrovie, del sistema telefonico e (grazie alla deregulation finanziaria) della maggior parte delle grandi banche. Tra il 1985 e il 1992 l'economia in realtà si contrasse dell'1 per cento (sebbene la rilevazione del 1992 sia stata effettuata durante una recessione).

Si veda anche il paragrafo A.2. -

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Prima del 1984 la disoccupazione in Nuova Zelanda era abbastanza contenuta (meno del 5 per cento). Crebbe rapidamente tra il 1985 e l'inizio degli anni Novanta, superando il 10 per cento negli anni 1992/93. Le ricadute sociali furono estese e pesanti. In parte perché molti benefici sociali erano legati allo status di occupato, ma anche perché dal 1990 il governo nazionale aveva iniziato a smantellare rapidamente gran parte del precedente sistema di welfare state. Parlando degli anni Ottanta, Castles *et al.* (1996, p. 101) dicono:

Un notevole declino dei salari reali nella seconda metà del periodo fu accompagnato da effetti distributivi... Questi comprendono un aumento dell'incidenza delle retribuzioni basse per gli uomini, una diminuzione della quota di reddito lordo reale dei percettori di salari e stipendi nei tre quintili inferiori e un forte incremento nella quota del quintile di vertice.

Si potrebbe aggiungere che, come è prevedibile, le donne e le minoranze etniche furono colpite in modo particolarmente duro dal contemporaneo peggioramento delle condizioni di impiego e dalla contrazione dei servizi del welfare.

Si veda anche il paragrafo A.3. La Nuova Zelanda ha una percentuale di persone anziane sul totale della popolazione abbastanza inferiore alla maggioranza dei paesi dell'Europa occidentale.

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

Un impegno molto chiaro verso una ristrutturazione economica completa (si veda *supra*). La riforma fiscale (per diminuire il carico fiscale sulle attività); la deregulation finanziaria (per attrarre capitali stranieri); le privatizzazioni (per promuovere l'efficienza e diminuire la pressione sulla spesa pubblica). All'inizio il generoso welfare state neozelandese non fu quasi toccato, ma il nuovo

governo del partito nazionale del 1990 introdusse grandi riforme mirate a ridurre la spesa per il welfare e per la previdenza sociale. Una legge sull'equità dell'impiego introdotta nel 1990 dal governo laburista fu presto abrogata dal successivo governo del partito nazionale. La legge sui contratti di lavoro deregolamentò significativamente il mercato del lavoro.

E. SISTEMA POLITICO

L'esecutivo politico è formato esclusivamente da un piccolo parlamento, organizzato secondo i principi dei sistemi tipo Westminster. Non c'è una camera alta. Non c'è un singolo documento costituzionale scritto e il governo in carica non è soggetto ad alcun altro vincolo significativo.

Fino al 1996 il sistema elettorale si basava su un sistema uninominale secco con un rappresentante per collegio che di solito porta un solo partito al potere. Una volta al potere: «I dipendenti pubblici e i loro responsabili hanno a lungo operato in un contesto in cui il primo ministro e il gabinetto potevano, se lo desideravano, travolgere qualsiasi opposizione» (Boston *et al.*, 1996, p. 68).

In seguito a un referendum costituzionale del 1993, il sistema elettorale è stato trasformato (dal 1996) in un sistema basato su una rappresentanza proporzionale mista dei membri. Questo ha prodotto un governo di coalizione, sebbene gli effetti a lungo termine del cambiamento non siano ancora completamente chiari. La coalizione tra partito National e partito New Zealand First si sciolse nell'agosto 1998 e fu seguita da un governo di minoranza guidato dai nazionalisti.

A differenza di altri piccoli paesi del nostro studio (la Finlandia e i Paesi Bassi), la Nuova Zelanda è per tradizione abbastanza centralizzata. C'è stata: «Una preferenza per il mantenimento dei poteri e delle responsabilità governative chiave a livello del governo centrale, con solo un limitato trasferimento al governo subnazionale, malgrado la notevole retorica sul trasferimento degli anni Ottanta» (Boston *et al.*, 1996, p. 5).

329

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

In Nuova Zelanda le riforme del management pubblico sono state insolite sia in termini di ampiezza che nel relativamente alto grado in cui si basavano esplicitamente su idee teoriche in merito al management. L'allora Central

Financial Controller al Tesoro scrisse: «Numerosa letteratura ha contribuito... Le fonti comprendono la teoria della public choice, il managerialismo, l'economia dei costi di transazione, la public policy, la contabilità e la gestione finanziaria del settore pubblico» (Ball, 1993, p. 5).

Nel gruppo abbastanza piccolo di ministri chiave, dipendenti pubblici di alto livello e uomini d'affari che conducevano le riforme, il background intellettuale era comune: «c'erano relazioni abbastanza strette, a partire dal 1982, tra un gruppo che comprendeva il settore delle grandi aziende private e il gruppo parlamentare laburista senior» (Canadian Broadcasting Corporation, 1994, p. 3). Il carattere fortemente teorico di gran parte di questa corrente di pensiero era innovativo:

Come i loro omologhi britannici, i dipendenti pubblici di alto livello non erano conosciuti in passato per il loro interesse per la teoria. L'enfasi attuale sull'utilizzo della teoria per guidare la policy è quindi un fenomeno relativamente recente e sembra dovuto, almeno in parte, alla crescente influenza degli economisti e al particolare tipo di istruzione più elevata che molti di questi economisti, specialmente quelli al Tesoro, hanno ricevuto (Boston, 1995, p. 168).

Il contenuto di questa scuola di pensiero, in termini istituzionali, può essere espresso come segue (da Boston *et al.*, 1996, pp. 81-2):

- a) dovunque possibile, preferire il settore privato al settore pubblico, specialmente per attività di natura commerciale;
- b) preferire le organizzazioni non dipartimentali invece dei dipartimenti ministeriali, specialmente per la fase di attuazione della politica;
- c) preferire organizzazioni piccole invece che grandi;
- d) preferire organizzazioni monoscopo rispetto a quelle pluriscopo;
- e) consentire strutture amministrative pluriformi invece di cercare l'uniformità («il cavallo giusto per la corsa»);
- f) separare il momento politico dalla gestione operativa;
- g) separare i finanziatori dagli acquirenti e gli acquirenti dai fornitori;
- h) separare la gestione ordinaria dalla regolazione;
- i) separare la fornitura dalla revisione e dall'audit;
- j) preferire le fonti di approvvigionamento multiple a quelle singole;
- k) mettere insieme le attività analoghe (principalmente sulla base dello scopo o del tipo di attività);
- l) preferire gerarchie corte («piatte») invece che gerarchie lunghe;
- m) mirare a una accountability «semplice»/evitare «molteplici principali»;
- n) decentralizzare dovunque possibile.

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Fino all'avvento nel 1996 della rappresentanza proporzionale la principale competizione elettorale si è avuta tra il partito laburista (grosso modo equivalente ai socialdemocratici) e il partito nazionale (più o meno equivalente ai conservatori). Si noti che il Labour neozelandese e i governi del Labor australiano furono gli unici esecutivi laburisti/socialdemocratici nell'OCSE a rispondere alle pressioni economiche globali degli anni Ottanta impegnandosi attivamente in riforme orientate al mercato (Castles *et al.*, 1996, p. 2). Il Labour è stato al potere dal 1935 al 1949 e in quel periodo ha messo in piedi quello che si può ritenere il primo welfare state completo al mondo. Ma, in seguito, il Labour riuscì a restare al potere solo per brevi periodi (1957-60 e 1972-75) prima di ritornare al governo nel 1984.

Le specifiche idee dei *partiti* politici non sembrano aver avuto grande influenza sulle riforme neozelandesi del periodo 1984-90. Le politiche che erano poste in essere erano sviluppate rapidamente dal vertice del governo, senza troppe consultazioni esterne (Castles *et al.*, 1996). Diversamente dal partito laburista australiano, quello neozelandese non aveva legami particolarmente stretti con i movimenti sindacali e la sua posizione costituzionale, relativamente senza controlli, gli consentiva di scegliere le sue politiche con un numero davvero limitato di vincoli rilevanti.

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

La corsa alle riforme del periodo 1984-90 non può essere considerata una risposta alle pressioni dirette dei cittadini, dato che inizialmente esse erano controverse e largamente impopolari. Si trattava di un pacchetto imposto rapidamente dal vertice che colse l'opportunità per una riforma radicale quando si trovò di fronte a immediate e potenti pressioni esterne (si vedano la sezione B precedente e la sezione I seguente). Il rallentamento delle riforme a metà degli anni Novanta può però essere stato influenzato da una specifica «stanchezza da riforma» del pubblico.

331

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

Il piccolo gruppo di vertice, costituito dai ministri del partito laburista e da dipendenti pubblici, che guidò le riforme neozelandesi dal 1984 al 1990 era, nel complesso, entusiasta delle nuove idee di management spiegate in dettaglio nella sezione F. Quando il partito nazionale ritornò al potere nel 1990 non ci furono

grandi cambiamenti di questo «menu» al di fuori, forse, della volontà di applicare questi concetti in modo ancora più energico al sistema di protezione sociale.

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO FATTIBILI

Nel caso neozelandese, il divario tra i desideri e ciò che era fattibile era minore rispetto a molti degli altri paesi allo studio. Questo a causa del modo in cui i sistemi politici e amministrativi consentivano a un governo determinato di operare con relativamente pochi controlli e bilanciamenti (si veda la sezione E precedente).

Sarebbe però un errore vedere l'esempio neozelandese come un'applicazione pura e intonsa di un insieme di idee teoriche solidamente collegate. Tanto per cominciare, le idee non stanno tutte perfettamente insieme (a volte principi o linee guida differenti non sembrano puntare nella stessa direzione). Inoltre, si sono dovuti accettare molti minuziosi compromessi pratici (Boston *et al.*, 1996, pp. 82-6). Per esempio: «malgrado il programma sostanziale di privatizzazioni della fine degli anni Ottanta, numerose importanti organizzazioni commerciali restarono di proprietà pubblica e ci fu un modesto sostegno pubblico o politico alle privatizzazioni in aree quali l'istruzione, la sanità e la ricerca scientifica» (Boston *et al.*, 1996, p. 82).

K. EVENTI CASUALI

Non risulta che ci siano stati eventi casuali che abbiano avuto un'influenza importante e diretta sul corso e il contenuto delle riforme del management pubblico. Tuttavia, si potrebbe dire che, verso la fine del periodo considerato, il disastro di Cave Creek (in cui, nel 1993, quattordici giovani morirono nel crollo di una piattaforma di osservazione in una riserva naturale del Dipartimento della conservazione) aumentò la preoccupazione del pubblico riguardo ai cambiamenti realizzati nel decennio precedente. Un tema ricorrente nei resoconti dei media riguardanti la tragedia di Cave Creek era la mancanza di responsabilità individuale nel servizio pubblico decentralizzato (Gregory, 1998).

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

All'inizio delle riforme il pubblico impiego neozelandese era un servizio di carriera, unificato e non schierato politicamente. I dipendenti pubblici di alto

livello «tendevano ad assumere una prospettiva ampia a livello di intero servizio, almeno tanto quanto era stretto il focus sul proprio dipartimento» (Boston *et al.*, 1996, p. 56). Era pesantemente bloccato dalle regole (specialmente in materia di personale e relazioni industriali) e all'inizio degli anni Ottanta era ampiamente considerato inefficiente.

La legge del 1988 sul settore pubblico (si veda più avanti), insieme ad altre riforme, modificò sostanzialmente la situazione. I poteri sul personale furono decentralizzati e i dipendenti pubblici di alto livello furono da allora in poi assunti con contratti legati alle prestazioni. Le grandi strutture dipartimentali furono suddivise in un numero maggiore di agenzie più piccole, ciascuna con un insieme di obiettivi e target più strettamente definito (si veda la prossima sezione).

In termini generali, tuttavia, la Nuova Zelanda aveva, e ha ancora, un sistema politico-amministrativo abbastanza centralizzato.

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

I cambiamenti chiave del management sono inclusi in quattro atti legislativi:

- *The State Owned Enterprises Act, 1986*. Fornisce le basi per convertire i vecchi dipartimenti e società pubbliche che svolgevano attività potenzialmente di rilevanza commerciale in attività secondo i principi del settore privato.
- *The State Sector Act, 1988*. I direttori generali diventano pienamente responsabili della gestione efficiente ed efficace dei loro dipartimenti. Il ruolo del commissario per i servizi statali, che era quello di datore di lavoro e manager del pubblico impiego, diventa quello di datore di lavoro dei direttori generali e di consigliere del governo sui problemi di gestione generale e del personale. I direttori generali diventano i responsabili del proprio personale di dipartimento.
- *The Public Finance Act, 1989*. Introduce la contabilità per competenza insistendo sull'attenzione agli output e outcome invece che agli input e alle attività.
- *The Fiscal Responsibility Act, 1994*. Obbliga il governo a dichiarare i suoi obiettivi fiscali e a spiegare come questi soddisfacevano i principi stabiliti per una gestione fiscale responsabile.

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

Il processo di realizzazione è stato vigoroso, a volte duro e abbastanza continuo durante gli otto anni successivi alle elezioni del 1984. I dipendenti pub-

blici chiave del Tesoro e della Commissione per l'impiego statale hanno rivestito ruoli centrali. Si è fatto grande ricorso a consulenti di gestione e ad altri esperti esterni. Il clima delle relazioni umane è spesso povero (formalmente negli anni Ottanta fu adottato un modello relativamente attento all'aspetto umano della gestione delle risorse umane, ma in pratica ci furono molte perdite di posti di lavoro, vaste ristrutturazioni, forti pressioni e molte agitazioni, Boston *et al.*, 1996, p. 213).

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Il governo neozelandese realizzò l'insieme di riforme del management pubblico probabilmente più completo e radicale fra tutti i paesi OCSE. Per esempio, tra il 1988 e il 1994, i dipendenti pubblici passarono da 88.000 a 37.000 (anche se la cifra comprende i dipendenti pubblici trasferiti «al di fuori», agli enti della Corona o alle imprese possedute dallo stato).

A differenza di molti altri paesi i governi neozelandesi hanno commissionato almeno due ampie valutazioni delle riforme (Steering Group, 1991; Schick, 1996). Giunsero entrambe a conclusioni positive, ma individuarono alcune aree di permanente preoccupazione. Lo Steering Group riteneva che: «Nell'opinione della maggioranza delle persone con le quali abbiamo parlato o che abbiamo sentito, il quadro di riferimento è sano e si sono realizzati benefici sostanziali» (Steering Group, 1991, p. 11). Allen Schick, un esperto americano, concludeva che «le riforme hanno soddisfatto la maggioranza delle alte aspettative che si avevano» (Schick, 1996, Executive Summary). Nel settore pubblico si sono ottenuti importanti miglioramenti di produttività e di qualità. L'insieme delle fonti di consiglio ai ministri per la definizione della policy sembra essersi ampliato. C'è una flessibilità di impiego molto maggiore e i manager operativi esercitano poteri realmente decentralizzati. L'informazione sulle prestazioni resa di dominio pubblico è molto maggiore (Boston *et al.*, 1996, pp. 359-61).

Tra i risultati meno positivi si possono ricordare:

- i costi della riforma non sono stati accuratamente stimati, ma sembra molto probabile che siano stati alti. Includono grande disordine, perdita di continuità e di «memoria istituzionale»;
- si è ottenuta una maggiore attenzione agli output, ma a volte a spese di una minore attenzione agli *outcome*;
- l'*accountability* e i meccanismi di monitoraggio per le diverse categorie di «istituzioni statali» sono poco chiari.

NUOVA ZELANDA

Nuova Zelanda: scheda sinottica

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Muldoon: PM (NP) (1975) - Lange: PM (Lib.) (1984) - Avvio della ristrutturazione dipartimentale (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> - Avvio delle iniziative sulle pari opportunità nel mondo del lavoro (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> - Introdotto in molti servizi statali il principio che i servizi devono essere pagati dagli utenti (1985)
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - State Owned Enterprise Act (SOE) (1986) - Intenzione di riformare il sistema di governo locale (1987) - State Sector Act (SSA) (1988) - SSA: autonomia, accountability, servizio alla comunità, integrità, stato come buon datore di lavoro. (1988) - Palmer: PM (Lib.) (1989) - Emendamento SSA: comprende l'istruzione, altri servizi dello stato, SSC (1989) - Moore: PM (Lib.) (1990) - Bolger: PM (NP) (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - SOE: separazione delle attività commerciali da quelle amministrative e di regolazione (1986) - Trasformazione in aziende delle attività commerciali delle SOE (1987) - Ristrutturazione dei dipartimenti governativi: separazione tra consiglio politico e funzioni operative (agricoltura, lavoro, giustizia, welfare sociale) (1987) - Separazione tra consiglio politico e attività di regolazione, revisione e controllo (istruzione, trasporti) (1987) - Privatizzazioni: attività governative, attività commerciali (1988) - Governo locale: da 600 a 94; abolizione della maggior parte delle autorità con scopi speciali (1989) - Trasformazione in aziende delle Local Authority Trading Enterprises (LATEs) (1989) - Ufficio del PM e Ufficio di gabinetto: nuova struttura; migliorato coordinamento e qualità dei consigli (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> - SSA: trasferisce la gestione finanziaria al chief executive (1988) - Annuncio di un nuovo ciclo di budget, accordi di prestazione (1988) - Public Finance Act (PFA) (1989) - PFA: output/outcome; proprietario/acquirente; modi di ripartizione dei fondi (fondi di competenza vs fondi rotativi) (1989) - Legge quadro: riforma la gestione delle risorse e assegna la responsabilità di realizzazione (1989) - Tutti gli organismi centrali del settore pubblico: spostamento verso un nuovo sistema di gestione finanziaria: output definiti e concordati, utilizzo pieno della contabilità per competenza, sistema per la gestione dei fondi, nuovo reporting finanziario (1990)

Nuova Zelanda: scheda sinottica (continua)

In generale	Organizzazione	Personale	Finanza
1991-1995 - Revisione Logan delle riforme del settore statale (1991); accountability e interesse collettivo; prestazioni dei dipartimenti; costi/benefici di reporting e specifiche di controllo, qualità della dirigenza - IT nelle imposte e welfare sociale - Vari gruppi di lavoro ministeriali per sviluppare meccanismi più competitivi di fornitura del servizio (1992) - Referendum per passare al sistema proporzionale (1993) - «The Next Three Years» (1994) - Rafforzare l'«interesse collettivo»: «Strategic Result Areas» del governo (SRA) (1994) - SRA adottate nei dipartimenti: Key Result Area (KRA) (1994) - Pubblicazione delle norme guida sui principi, le convenzioni e le pratiche del servizio pubblico (1995) - «Investing in our future» (1995)	- PM e governo: interventi per il coordinamento della policy e gruppi di lavoro PP (1991) - Creazione di 10 Crown Research Institutes (1991) - Vendita di quote di aeroporti, società portuali e utilities locali (1991) - Crown Research Institute, Crown Health Enterprises, Regional Health Authorities, utilizzo di nuove forme organizzative (commerciali) nei servizi sociali (ospedali, alloggi e trasporti ecc.) (1992) - Creazione di 23 Crown Health Enterprises (1993) - Privatizzazioni: Gov Computing Services Ltd, Prime Rate Housing Corporation (1994) - Nuovo Fishery Dept (separazione della policy dalla gestione e dalla ricerca nell'ente della Corona) (1995) - Ristrutturazione del dipartimento di giustizia separando la policy dalla realizzazione, chiarezza dell'ambito organizzativo (1995)	- Employment Contracts Act (ECA) (1991) - ECA: nuovi accordi legali e istituzionali per le relazioni industriali nel settore privato e in quello pubblico; SSC per il settore centrale statale, ma delega dell'autorità negoziale (1991) - Revisione degli schemi pensionistici governativi (1991) - Più contratti individuali che accordi collettivi (1991) - Diritti di contrattazione sindacale contestabili (1991) - SSC collabora con i chief executive per sviluppare linee guida e codici etici (1992) - Organizzazione per la formazione nel settore pubblico (rileva le necessità e fornisce o coordina la formazione) (1995)	- Introduzione addebiti per l'utilizzo del capitale per riflettere il costo del capitale utilizzato dai dipartimenti nel prezzo degli output (1991) - Parziale addebito (agli utenti) dei servizi sanitari (1992) - Legislazione che stabilisce accountability e struttura del reporting finanziario uniforme (1992) - Bilancio che include organi della corona e organismi centrali (1993) - Separa acquisti da accordi di prestazioni (1993) - Fiscal Responsibility ACT (FRA) (1994): gestione fiscale responsabile e rafforzamento del reporting degli organi della corona - Stime vs DFR (Departmental Forecast Reports) (1994) - DFR: riflette l'orientamento dei produttori e utilizzatori di capitale; versione protettata nel futuro del reporting annuali; aspettative di acquisto del «Vote Minister» vs interesse proprietario del «Responsible Minister» (1994) - Responsabilità del tesoro per le stime (1994)

Nuova Zelanda: scheda sinottica (continua)

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1996-1998	<ul style="list-style-type: none"> - «The spirit of Reform» (revisione Schick) (1996) - Revisione principale del quadro gestionale: struttura, capacità organizzativa, gestione dei fondi pubblici, contabilità dei risultati (1996) - Prime elezioni con il sistema elettorale proporzionale (1996) - Standing Orders per le operazioni della House of Representatives (1996) - Legge sul governo locale (1996) (trasparenza e accountability) - Shipley: PM (NP) (1997) - Nuove SRAs (1997-2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fusione di quattro Regional Health Authorities (RHAs) in una Health Funding Authority (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> - House: cambiamenti nel ciclo finanziario annuale (1996) - Compliance Cost assessment Cost Statement; Compliance Framework; Compliance Cost Statement; Compliance Cost Assessment Report (1996)

PAESI BASSI

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Si vedano il paragrafo A.2 e la tabella A.1.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si veda il paragrafo A.2.

C. PROBLEMI SOCIO-DEMOGRAFICI

Si vedano il paragrafo A.3, la figura A.1 e le tabelle A.2 e A.3. Nel 1993 i Paesi Bassi avevano un'incidenza della spesa sociale sul PIL seconda solo alla Svezia (tra i dieci paesi presi in esame in questo libro).

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

Nel dopoguerra, fino alla recessione degli anni Settanta, il settore pubblico olandese ha vissuto una più o meno continua espansione. Tra il 1974 e il 1982 la situazione di bilancio si è deteriorata, passando da un surplus a un grande deficit. Non sorprende perciò che gli anni Ottanta siano stati un periodo caratterizzato da drastici tagli nel settore pubblico, affiancati da una serie di misure mirate a sviluppare un più stretto controllo sulla spesa statale. Dal 1989 la situazione economica è migliorata, sebbene i Paesi Bassi abbiano condiviso il rallentamento internazionale dei primi anni Novanta. Dal 1994 la crescita dell'occupazione è stata superiore a quella di molti altri paesi membri dell'Unione Europea. I governi della metà e della fine degli anni Novanta hanno goduto di una posizione meno difficile nei confronti della spesa pubblica rispetto ai loro predecessori degli anni Ottanta.

E. SISTEMA POLITICO

I paesi Bassi sono uno stato unitario ma decentralizzato: «tradizionalmente lo stato olandese... ha fatto resistenza alla centralizzazione dell'autorità dello sta-

to» (Kickert e In't Veld, 1995, p. 45). Il sistema politico è consociativo, consensuale, multipartito e corporativista (Lijphart, 1984). Il sistema elettorale è proporzionale. Di recente, i partiti principali sono stati i cristiano-democratici (nati dalla fusione, avvenuta negli anni Ottanta, tra partiti cristiani in precedenza divisi), un partito liberale (conservatore), un partito liberale progressista e un partito social-democratico. I partiti cristiani sono stati ininterrottamente al governo dalla prima guerra mondiale fino al 1994, alleati con vari raggruppamenti di altri partiti. Negli anni Settanta i governi di coalizione erano di centro-sinistra e negli anni Ottanta di centro-destra. Nel 1994, per la prima volta, è stata formata una coalizione «rosso porpora» (sinistra-destra) senza la partecipazione dei cristiano-democratici.

Nei Paesi Bassi quasi ogni settore della politica del governo è formato da una miriade di comitati consultivi e di consulenza che sono strettamente interrelati con il governo e formano un «cerchio di ferro» intorno ai dipartimenti ministeriali... Deliberazioni, consultazioni e il perseguimento del compromesso e del consenso costituiscono un tratto caratteristico profondamente radicato della cultura politica olandese (Kickert e In't Veld, 1995, p. 53).

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

Il sistema di comitati consultivi e di consulenza (si veda la sezione E precedente) consente alle idee accademiche e a quelle provenienti dal settore privato di entrare nella pubblica amministrazione attraverso molti canali: «i ministeri dei Paesi Bassi sono organizzazioni relativamente aperte. Non si trovano unicamente dipendenti pubblici di carriera, ma anche molti consulenti e studiosi esterni che contribuiscono di buon grado alla formazione dell'indirizzo politico generale» (Kickert e In't Veld, 1995, p. 56). Da questo punto di vista, quindi, i Paesi Bassi sono differenti da sistemi di tipo *Rechtsstaat* più chiusi come la Germania e la Francia. Dopo la seconda guerra mondiale c'è stata una notevole «delegificazione» della pubblica amministrazione. Durante gli anni Ottanta alcune specifiche idee di riforma vennero da altri stati, specialmente Svezia, Regno Unito e Stati Uniti (Roberts, 1997, p. 101).

Come in molti altri paesi, durante gli anni Ottanta l'idea di una pianificazione onnicomprensiva perdeva consenso e le idee di management tipiche del settore privato entravano sempre più nel settore pubblico. Tuttavia, nei Paesi Bassi, la spinta verso l'efficienza e i risparmi non aveva la stessa connotazione ideologica antigovernativa caratteristica, per esempio, del Regno Unito della signora Thatcher o degli Stati Uniti guidati da Reagan.

Bisognerebbe anche notare che i Paesi Bassi, rispetto alla loro dimensione, hanno una delle maggiori comunità di studiosi di pubblica amministrazione dell'Europa occidentale. Molti docenti hanno avuto un ruolo come consiglieri del governo sulla riforma amministrativa. Durante gli anni Ottanta approcci di sistemi aperti e teorie di network fornirono visioni alternative agli approcci di business management e durante gli anni Novanta la comunità accademica olandese rivestì un ruolo importante nello sviluppo del «nuovo modello di conduzione» della governance (Kickert e In't Veld, 1995, pp. 59-60).

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Mentre i partiti politici sviluppavano le loro posizioni sul modo in cui il governo dei Paesi Bassi doveva essere riformato è necessario ricordare che la rilevanza delle idee di un singolo partito ai fini dell'azione pratica è probabile sia inferiore in un sistema consensuale multipartito rispetto alla situazione in cui un partito ha una posizione dominante, situazione che ha di solito caratterizzato i governi della Nuova Zelanda e del Regno Unito. Detto questo, si possono ricordare numerosi temi dei partiti politici che hanno avuto una qualche rilevanza.

Primo, è chiaro che il primo governo Lubbers, arrivato al potere nel 1982 come coalizione di centro-destra, fu influenzato dai governi anglo-americani dell'ala destra neoliberale del tempo. Adottò una retorica che era a favore delle privatizzazioni e dello snellimento dello stato centrale. Nel tempo questa enfasi fu in qualche modo annacquata, specialmente quando la terza amministrazione Lubbers (1989-94) cooptò i socialdemocratici come partner importanti (al posto dei liberali, come nel primo e secondo governo Lubbers). Contemporaneamente, tuttavia, i socialdemocratici abbandonarono la precedente resistenza ideologica alla (selettiva) introduzione di varie pratiche del settore privato nel settore pubblico. Inoltre, durante gli anni Novanta le pressioni per tagliare la spesa pubblica diminuirono, cosicché il contesto della discussione era meno acuto.

Più tardi, durante gli anni Novanta, si assistè a un certo disinnamoramento per alcune riforme. In seguito ad analisi critiche (per esempio, *Algemene Rekenkamer*, 1995) dei molti ZBO (organismi amministrativi autonomi) creati negli anni Ottanta, il nuovo governo di coalizione «color porpora» della metà degli anni Novanta dichiarò l'intenzione di ristabilire il «primato della politica», intendendo con questo un maggiore accento sull'accountability pubblica e sulla trasparenza degli organismi pubblici non ministeriali (Roberts, 1997).

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

Nonostante ci sia una diffidenza popolare verso «la burocrazia» ritenuta inefficiente e il pubblico impiego sembri diventato una carriera meno attraente per i giovani, la pubblica opinione dei Paesi Bassi non sembra condividere l'atteggiamento decisamente antigovernativo abbastanza diffuso negli Stati Uniti e, in minor misura, in Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito. Si può anche ricordare che gli olandesi hanno una certa avversione culturale verso figure pubbliche che «si mettono in mostra» e questo può aver significato che la potenziale attrattiva popolare dei politici che presentavano audaci programmi dottrinari (come Thatcher, Reagan, Howard, Lange o Mulroney) era inferiore nei Paesi Bassi che negli altri paesi.

In generale «agli olandesi sembra piacere che il governo rappresentativo sia composto da governi locali, nazionali o regionali. L'idea sottostante è che in questo tipo di organismo democratico i giudizi intersettoriali funzionino meglio» (Kickert e In't Veld, 1995, p. 58).

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

Molta attenzione del vertice era concentrata sui problemi di budget. Lo sviluppo degli indicatori delle prestazioni, della contrattualizzazione e dell'output budgeting era considerato opportuno.

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO FATTIBILI

Durante gli anni Ottanta e i primi anni Novanta il vertice politico era principalmente interessato alle strategie per riuscire a realizzare le riduzioni di spesa. I funzionari di vertice, tuttavia, erano più entusiasti delle possibilità delle riforme del management *per sé*.

K. EVENTI CASUALI

Nessuno di grande rilevanza.

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

«La responsabilità ministeriale è la pietra angolare del nostro sistema» (Kickert e In't Veld, 1995, p. 46). I ministri sono responsabili politicamente, sia in sede penale sia civile. Il processo di decisione collettiva ha luogo nelle riunioni settimanali del consiglio dei ministri. Il primo ministro non ha la forza di coordinamento e di centralizzazione propria del sistema britannico e molti tentativi, compiuti negli anni Ottanta e Novanta, di rafforzare l'ufficio del primo ministro sono stati rigettati o lasciati cadere. Il primo ministro rimane *primus inter pares*.

Alla metà degli anni Novanta i ministri erano 14 (il numero è cambiato nel tempo, per esempio nel 1982 il nuovo governo abolì il ministero della Sanità e dell'Ambiente e trasferì le sue funzioni a due nuovi ministeri). A causa della mancanza di un forte potere centrale ognuno gode di notevole autonomia, più di quanto avviene in Nuova Zelanda o nel Regno Unito. Il dipendente pubblico di grado più elevato in ciascun ministero è il segretario generale e i ministeri sono di solito suddivisi in direzioni generali. Il pubblico impiego non è di parte ed è separato dalla carriera politica. I ministeri sono organizzazioni abbastanza aperte, almeno nel senso che spesso si avvalgono di esperti esterni da utilizzare nel processo di definizione della policy (si veda la sezione F precedente).

Dal punto di vista di servizi, spese e personale i livelli provinciale e municipale sono altamente significativi. Le province sono 12 e le municipalità 625. Questi livelli subnazionali sono responsabili della maggioranza dei servizi del welfare state, che sono costosi e ad alta intensità di lavoro (le municipalità contano per circa un terzo della spesa pubblica, sebbene gran parte sia finanziata dal governo centrale). Molti dei tagli effettuati negli anni Novanta riguardavano questi livelli.

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

I contenuti del pacchetto di riforma sono cambiati nel tempo, con i cambiamenti nel governo di coalizione e nella situazione economica olandese. In termini generali, si può dire che il pacchetto sembra più radicale all'inizio del periodo considerato, specialmente sotto il «Lubbers I», governo di coalizione di centro-destra del 1982-86. Le privatizzazioni erano un tema importante, ma la possibilità di restituire organismi statali alla proprietà privata era minore che nel Regno Unito e in Nuova Zelanda a causa della dimensione prece-

dente, più limitata, della proprietà statale. Tuttavia le quattro principali società di stato, Postbank (10.500 dipendenti), Poste e telecomunicazioni (95.000 dipendenti), Zecca reale e l'Autorità sui porti per la pesca, furono trasformate in aziende o vendute, interamente o in parte.

Parallelamente alle privatizzazioni, l'amministrazione «Lubber I» annunciò una serie di «grandi operazioni». Tra queste le misure per ridurre le spese del governo centrale, decentralizzare le attività a livelli inferiori di governo e semplificare le procedure legali e burocratiche.

Negli anni Ottanta furono anche creati molti nuovi ZBO. Da un'analisi risulta che, entro il 1992, il 18 per cento del totale della spesa pubblica passava attraverso questi organismi semiautonomi. Alcuni erano stati costituiti da tempo (per esempio, le università statali) ma più del 40 per cento risaliva a dopo gli anni Ottanta (*Algemene Rekenkamer*, 1995).

Negli anni Novanta l'agenzia dipartimentale, invece che lo ZBO, diventò la forma più alla moda di decentralizzazione dell'autorità amministrativa. Tra il 1991 e il 1998 furono create più di 20 agenzie (Ministerie van Financiën, 1998). Tra queste, per esempio, agenzie per la meteorologia, immigrazione e naturalizzazione, difesa, telematica e il servizio per gli edifici del governo.

Nella gestione delle risorse umane/gestione del personale si verificò un graduale spostamento verso la «normalizzazione» delle condizioni del pubblico impiego, portandolo più in linea con le condizioni di lavoro del settore privato.

I Paesi Bassi, così come la maggioranza degli altri paesi considerati in questo studio, hanno sperimentato una tensione tra il desiderio di utilizzare la gestione delle risorse umane per creare una forza lavoro più esperta e fortemente motivata e il desiderio di tagliare posti di lavoro ed economizzare (Korsten e van der Krogt, 1995).

Durante questo periodo si è manifestata una tendenza a sviluppare e rifinire indicatori di prestazione per un sempre più ampio campo di servizi pubblici. Mol (1995) fornisce un'interessante casistica dei punti di forza e di debolezza di questo processo nel National Logistic Command.

Durante gli anni Ottanta sono state introdotte ampie riforme della gestione finanziaria, sia nel governo centrale sia in quello locale.

Un elemento chiave di questa iniziativa consisteva nell'introduzione della contabilità degli impegni nel governo centrale, da applicarsi congiuntamente alla contabilità di cassa già in uso. La contabilizzazione degli impegni può essere considerata un fattore chiave nel controllo della spesa del governo centrale, dato che i movimenti finanziari risultano inevitabilmente da operazioni decise in precedenza (Boorsma e Mol, 1995, p. 229).

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

In molti, forse la maggioranza, dei paesi la retorica della riforma del management pubblico supera di gran lunga i reali cambiamenti. Questo è certamente vero per i Paesi Bassi durante il periodo 1980-97. La realizzazione della decentralizzazione è un buon esempio:

Negli anni Ottanta e Novanta il processo di decentralizzazione divenne in gran parte una lotta di potere. I dipartimenti di spesa spesso resisterono risolutamente (e con successo) al trasferimento di poteri a province e municipalità. La decentralizzazione iniziò ad assumere importanza solo quando i tagli di spesa e la decentralizzazione furono riuniti in un unico contesto: alle municipalità fu consentito di assumere certi compiti se erano preparate ad accettare un finanziamento del 90 per cento; la riduzione del 10 per cento era (senza molti riscontri) giustificata come un «guadagno di efficienza» (Derksen e Korsten, 1995, p. 83).

Più in generale, la realizzazione è stata un processo incrementale e selettivo, certo non come la serie di eccezionali «ondate» del Regno Unito e della Nuova Zelanda. Ed è forse l'unica cosa che ci si può aspettare da un sistema politico-amministrativo orgoglioso del suo carattere consensuale.

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

I Paesi Bassi sono un paese in cui la valutazione dei programmi e delle policy è stata praticata abbastanza ampiamente (un sondaggio del 1991 registra 300 valutazioni svolte in 14 ministeri), ma relativamente poco di questo sforzo sembra essere stato dedicato alla riforma del management *per sé*. Per esempio, durante gli anni Ottanta sono stati creati molti ZBO ma, scrivendo a metà degli anni Novanta, un esperto olandese concludeva che l'evidenza riguardo alle loro prestazioni era molto carente (Leeuw, 1995). Certamente non sembra esserci stata una valutazione complessiva delle riforme o anche di una significativa sezione di esse, come le «grandi operazioni» delle amministrazioni Lubbers I e II.

Alcuni dubbi sulle riforme vengono dall'organismo nazionale di audit (*Algemene Rekenkamer*). In particolare, esso pubblicò nel 1995 un rapporto fortemente critico sulla mancanza di accountability pubblica di alcuni ZBO. Per esempio, il rapporto riportava che solo il 22 per cento degli ZBO controllati produceva dati di indicatori di prestazione per il loro ministero di appartenenza. Le procedure di controllo finanziarie erano spesso deboli e in alcuni casi le basi legali per alcuni compiti non erano chiare (*Algemene Rekenkamer*, 1995).

Più di recente, il ministero delle Finanze ha sponsorizzato una valutazione del programma (1991-98) di creazione delle agenzie (Ministerie van Financiën, 1998).

PAESI BASSI

Paesi Bassi: scheda sinottica

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Van Agt: PM (CD, Soc.) (1981) - Interventi importanti: deregolamentazione, privatizzazioni, revisione (1981) - Lubbers: PM (CD, Lib.) (1982) 	<ul style="list-style-type: none"> - Riorganizzazione che comprende la decentrazione (1982) - Trasferimento di competenze ai manager di linea di livello inferiore (1984) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pagamenti sotto forma di bonus per ricompensare impegni speciali (1984) - Comitato centrale di guida sulla politica del personale (1984) 	
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Lubbers PM (CD, Lib.) (1986) - Obiettivi di riduzione del lavoro (1988) - Lubbers: PM (CD, Soc.) (1989) - Management Development Advice Centre (Interni) (1989) - Comitato ministeriale «Operazione grande efficienza» (ridurre le richieste, migliorare l'organizzazione, ridurre i costi) (1990) 		<ul style="list-style-type: none"> - Il ministero degli Interni chiede alle università di organizzare programmi di formazione alla gestione (1988) - Sistema retributivo differenziato (1989) - Scuola della pubblica amministrazione (1989) - «Efficienza operativa su scala ridotta»: aumentare la produttività del lavoro (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicatori di prestazione (PI) nel budget (stime, efficienza, efficacia): primo studio: (input) stime (1990)
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> - Iniziativa «Core Business»: compiti centrali; riduzione del personale (1991) - Ministero della giustizia presenta un rapporto al parlamento sulle lacune legislative (1991) - Rapporto del governo «Verso una gestione più orientata ai risultati» (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> - Esplicitamento: centri di servizio pubblico (1991) - Accordo tra il livello centrale e quello locale per trasferire compiti (1992) - Avvio delle agenzie: 4 (1994) - Agenzie: 7 - Posizione del governo: organismi semi-privatizzati (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> - Passi significativi verso la «normalizzazione» dello status dei dipendenti governativi (1991) - Programmi contributivi correlati alla valutazione delle prestazioni (1991) - Accordo tra governo e sindacati per privatizzare, dal 1996, il fondo pensionistico generale dei dipendenti pubblici (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> - Chiusura della «Financial accountability operation» (1986-91) - Ministero delle finanze: miglioramento quantitativo e qualitativo delle misure: stime, sistemi di pianificazione e controllo, allocazione delle risorse (1991)

Paesi Bassi: scheda sinottica (continua)

In generale

- «Operazione grande efficienza» (Interni): privatizzazioni e riduzione del personale (1992)
- Comitato per la revisione della costituzione (Parlamento) (1992)
- «Consigli su misura»: revisione degli organismi consultivi (1993)
- «Verso ministri chiave»: piccoli centri amministrativi (1993)
- «Organizzazione e metodologie di lavoro del pubblico impiegato»: compiti chiave (1993)
- Kok: PM (Soc. Lib.) (1994)
- «Scelte per il futuro» (1994)
- Comitato ministeriale per la riforma politica (Interni) (1994)
- Comitato ministeriale (PM) per il miglioramento del mercato, deregolazione e qualità legislativa (1994)
- Documento governativo sulla policy: «Ritorno al futuro»: ICT e utilizzo delle informazioni (1995)

Organizzazione

- Posizione del governo: organismi autonomi pubblici (ZBO) vs responsabilità ministeriali (1995)
- Inizio della selezione di 253 ZBOs (1995)

Personale

- Aumento della mobilità con «incarichi temporanei» (1992)
- «Personale e gestione nel pubblico impiego»: primo rapporto annuale sulla gestione del personale (1994)
- Senior Public Service (SPS) (PM e Interni): archivio informatico Interloop, mobilità (1995)

Finanza

- Completamento della «financial accountability operation»: ogni ministro è responsabile del sistema contabile, agenzie indipendenti, snellimento del processo di budget, revisione delle regole della gestione finanziaria e del personale (1992)
- Ministri tenuti a informare su programmi di valutazione della policy nelle spiegazioni annuali di budget (1992)
- Rafforzamento delle norme contabili del 1976; più PI (1992)
- Applicazione di più ampie regole di disciplina nel budget (marginare a fine anno: 0,25%) (1993)
- Policy: gli addebiti coprono i costi (1993)
- Predisposizione di un progetto di valutazione della policy: il budget considera le valutazioni attuali, pianificare e completare (1993)
- Progetto: indicatori del costo di attuazione dei regolamenti (1993)
- Controllo del budget operativo integrato (personale e macchinari) (1994)
- Ministro delle finanze: Manuale del PI (1994)
- Procedura «Reconsideration» sostituita da «Interdepartmental Policy Audit» (1994)
- Agenzie: 5 contabilità a partita doppia (1995)

Paesi Bassi: scheda sinottica (continua)

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Legge quadro sul sistema consultivo (1996) - Legge sulle relazioni finanziarie (1996): redistribuzione delle finanze tra le municipalità - Valutazione delle agenzie (1997) - Rapporto Cohen: mercato e governo (1997) - Ulteriore riduzione del numero di municipalità a circa 550 (1998) - Kok: PM (Soc., Lib.) (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - 19 agenzie (1998) - Intenzione politica di riorganizzare parte dell'attuazione della politica sociale in autorità amministrative autonome (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduzione delle 36 ore lavorative nella maggior parte dei settori del servizio pubblico (1997) - Estensione del SPS a tutte le posizioni di responsabilità (più di 1500 dipendenti pubblici) (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> - Margine a fine anno: 1% (1995) - Avvicinamento della procedura di revisione: riforma finanziaria (1995) - Modifica alle norme contabili (1995) - Regole più restrittive sulla gestione dei contratti e delle attrezzature (1996) - Parlamento: la commissione finanze controlla i PF (1996) - PI nel budget: secondo stadio: output (1997) - PI nel budget: terzo stadio: collegamento tra costi/spese e output (efficienza) (1998) - «Interdepartmental Management Audit» (1998) - Progetto per il budget del XXI secolo (1999)

REGNO UNITO

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Si veda il paragrafo A.2.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si veda il paragrafo A.2.

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Si veda il paragrafo A.3.

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

L'avvento al potere, nel 1979, del governo conservatore della signora Thatcher segnò l'abbandono definitivo delle politiche keynesiane di gestione macroeconomica e l'avvio di un periodo di vigoroso monetarismo. L'opinione generale era che le necessità finanziarie del settore pubblico fossero una variabile chiave che un governo responsabile deve cercare di minimizzare. E questo comporta una politica fiscale rigorosa. Altrettanto rigorosa fu la costante determinazione del governo di controllare l'inflazione (che durante gli anni Settanta aveva raggiunto livelli paurosamente elevati ed era ancora a livelli molto superiori di quelli della maggioranza dei principali concorrenti economici del Regno Unito).

Così i governi conservatori si impegnarono a ridurre la percentuale di spesa pubblica sul totale del PIL. All'inizio ebbero poco successo (si veda Thain e Wright, 1995 per dettagli). Entro gli anni Novanta il rapporto spesa pubblica/PIL diminuì (si veda il capitolo 5, tabella 5.1), anche se in parte a causa di modifiche della definizione.

Il governo laburista che si insediò nel 1997 ereditò una situazione economica abbastanza sana, ma si impegnò a mantenere i rigorosi programmi di spesa del precedente governo per almeno due anni. Condusse un'ampia revisione della spesa e poi annunciò aumenti per certi settori, specialmente la sanità e l'istruzione (Chancellor of the Exchequer, 1998).

E. SISTEMA POLITICO

Il Regno Unito è uno stato unitario fortemente centralizzato. Il sistema politico è maggioritario e antagonistico, con una legge elettorale uninominale secca. Ci sono due partiti principali (conservatore e laburista) e alcuni partiti minori, il più importante dei quali è il partito liberal-democratico. A partire dalla seconda guerra mondiale tutti i governi sono stati laburisti o conservatori. Il governo si occupa principalmente di promuovere la responsabilità collettiva tra i ministeri e di sostenere le nuove politiche, mentre la maggioranza delle politiche sono sviluppate al di fuori del governo, nei singoli ministeri o in comitati di Gabinetto. L'esecutivo è forte, rafforzato da una stretta disciplina di partito nella camera bassa del parlamento (i Comuni). In tempi normali è quasi sempre in grado di far approvare le sue leggi. Nel momento in cui scriviamo si prevede che la camera alta, un misto di aristocrazia ereditaria e «pari nominati a vita» sarà sottoposta a una importante riforma (per rimuovere la componente ereditaria). La camera alta (i Lords), comunque, ha sostanzialmente solo il potere di ritardare l'approvazione dei progetti di legge presentati dal governo, non di respingerli.

Un altro cambiamento costituzionale che sta avvenendo al momento della preparazione del presente volume è la creazione di parlamenti eletti per la Scozia e il Galles. Non è ancora chiaro quali saranno le implicazioni per la pubblica amministrazione.

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

Il Regno Unito è stato parte integrante del mondo anglofono e dominato dagli Stati Uniti del managerialismo, dei consulenti di gestione e dei guru del management (Pollitt, 1993, capitoli 1 e 2). I governi conservatori degli anni 1979-97 erano molto aperti alle idee di management generale e all'adozione nel governo di idee del settore privato. Derek Rayner, il primo consulente per il miglioramento dell'efficienza della signora Thatcher, era un uomo d'affari e in seguito molti altri manager furono chiamati a far parte del governo con vari ruoli di consulenza (Metcalfe e Richards, 1990). Il successivo governo laburista ha continuato a servirsi di uomini d'affari di alto livello per importanti ruoli pubblici (per esempio, per rivedere l'iniziativa *Citizen's Charter*).

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Lo spostamento decisivo verso il managerialismo è avvenuto nel 1979, con l'elezione di un governo neo-conservatore al posto di un'amministrazione di

centro-sinistra (si vedano anche Canada e Stati Uniti, ma è da notare che le riforme managerialiste in Australia e Nuova Zelanda sono dovute principalmente ai partiti di centro-sinistra, Castles *et al.*, 1996). Tuttavia, questo non significa che i politici conservatori avessero necessariamente le idee molto chiare sulla riforma del management. Si trattò piuttosto di un insieme di ampie opinioni e dottrine che orientarono il governo in una certa direzione. Tra queste l'opinione che il settore privato fosse intrinsecamente più efficiente del settore pubblico, che il pubblico impiego godesse di troppi privilegi e compiacenze e che lo stato fosse troppo grande e troppo interventista (Pollitt, 1993). Tuttavia, le idee si svilupparono durante il lungo periodo di governo e sarebbe un errore supporre che il governo che si insediò nel 1979 avesse un programma chiaro per tutte le riforme del management che seguirono.

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

Non esisteva un movimento di opinione pubblica a favore della riforma. Le riforme del management provenivano dalle élite politiche, amministrative e del mondo degli affari, anche se l'opinione pubblica ebbe comunque il suo ruolo. La popolarità delle prime misure di privatizzazione (cessione delle abitazioni pubbliche agli inquilini, distribuzione di azioni della British Telecom) contribuì a convincere il governo che si trattava di una politica che poteva essere perseguita con più decisione. Anche i cittadini recepirono il messaggio del governo che la qualità dei servizi pubblici doveva essere migliorata sebbene, ironicamente, il *Citizen's Charter* del 1991 sia stato lanciato essenzialmente come un'iniziativa imposta dall'alto, con scarsa consultazione dell'opinione pubblica (Prime minister, 1991). Anche il generale «declino della considerazione» ebbe una significativa influenza di fondo su alcune riforme orientate agli utenti.

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO AUSPICABILI

Il radicalismo del governo conservatore della signora Thatcher crebbe quando il suo potere venne rafforzato dalle elezioni vittoriose del 1983 e del 1987. Verso la fine degli anni Ottanta, alcuni membri del governo, fra questi probabilmente la stessa Thatcher, compresero la possibilità di realizzare un insieme di marketizzazione e minimizzazione, cioè il ritorno al settore privato di molte funzioni e attività che fino ad allora erano pubbliche, insieme all'introdu-

zione di meccanismi tipo-mercato in gran parte del settore pubblico «superstite». Questo orientamento generale proseguì con l'amministrazione Major (1990-97), come provano le ulteriori privatizzazioni delle ferrovie e della British Coal, la vendita di alcune agenzie governative di Next Steps e l'espansione della Private Finance Initiative. Le aspirazioni del governo laburista entrante del 1997 erano leggermente differenti. La spinta verso le privatizzazioni scomparve, ma senza il desiderio opposto di riportare organizzazioni o funzioni all'interno del settore pubblico. La Private Finance Initiative fu mantenuta. Anche se il clima nei confronti del personale del settore pubblico era più favorevole, persisteva l'opinione generale sulle possibilità di migliorare la gestione del settore pubblico e di fornire servizi più efficienti e di elevata qualità.

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO REALIZZABILI

L'insolito predominio all'interno del sistema britannico di una forma di governo composta da un unico partito dava ai governi una ugualmente inusuale possibilità di realizzare le riforme desiderate, anche quando erano avversate in parlamento o impopolari nel paese (per esempio la riforma del servizio sanitario nazionale del 1989 era enormemente impopolare, sia tra il personale della sanità sia tra l'opinione pubblica, ma il «mercato del fornitore» fu imposto ugualmente, si vedano Pollitt, Birchall e Putman, 1998). È chiaro che, a partire dal 1979, i governi hanno considerato il continuo e profondo cambiamento amministrativo come pienamente fattibile. Nel Regno Unito le barriere a questo tipo di riforma (e i loro costi politici) sono notevolmente inferiori che in molti altri paesi.

K. EVENTI CASUALI

Nessun evento casuale ha avuto un immediato, forte e diretto effetto sulla riforma del management (a meno che si consideri la guerra delle Falkland con il suo effetto di spinta sull'apprezzamento elettorale del governo conservatore e i successivi successi alle elezioni generali del 1983, sebbene anche questa possa essere considerata un'influenza indiretta).

D'altro canto ci sono stati fatti particolari in alcune amministrazioni o settori che hanno avuto significative influenze locali. Gli esempi comprendono una serie di tragici fallimenti nella protezione dell'infanzia (che costrinsero i governi ad affrontare la riforma dei dipartimenti dei servizi sociali) e il com-

portamento di alcune amministrazioni locali di sinistra che fornirono al governo centrale (nel periodo della signora Thatcher) un pretesto per abolire alcuni grandi consigli urbani e istituire numerosi nuovi controlli su quelli che rimanevano (Cochrane, 1993).

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

Il pubblico impiego permanente è ancora la principale fonte di consiglio e di supporto per i ministri, anche se è probabile che il suo ruolo sia meno importante di quanto non fosse trent'anni fa e attualmente sia fortemente radicato l'impiego di consulenti politici di parte. Il pubblico impiego è neutrale rispetto ai partiti politici, fino al personale di livello più elevato (Permanent Secretary). La cultura del vertice del pubblico impiego è generalista (e non giuridica). La dottrina costituzionale più importante in assoluto per i dipendenti pubblici di alto livello rimane quella della «responsabilità ministeriale» che significa, più o meno, che i ministri devono rispondere al parlamento per tutto quello che succede nei loro ministeri e che i dipendenti pubblici, che di solito restano anonimi, hanno il dovere primario di sostenere e proteggere il «loro» ministro. Quindi i dipendenti pubblici *non* hanno alcun dovere più alto verso «lo stato» (un concetto poco utilizzato), il parlamento o la cittadinanza.

Il governo centrale è organizzato in dipartimenti, la maggior parte dei quali sono retti da un ministro facente parte del Gabinetto. La maggioranza di dipendenti pubblici non-industriali lavora adesso in agenzie operative semi-autonome che sono ancora, costituzionalmente, parte dei loro dipartimenti «di appartenenza» (O'Toole e Jordan, 1995).

Il governo locale è meno protetto della maggioranza degli stati europei dalle interferenze del governo centrale. Il periodo di governo conservatore tra il 1979 e il 1997 ha visto manifestarsi una notevole tensione tra il centro e le autorità locali. Il governo centrale ha adottato molte nuove leggi che limitano la discrezionalità delle autorità locali (specialmente in relazione alla finanza) e attribuito molte funzioni ai *quangos* locali e altri organismi non elettivi (Cochrane, 1993; Painter *et al.*, 1996; Stoker, 1988).

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

Col senno di poi, per quanto riguarda la riforma del management, il periodo di governo conservatore potrebbe essere diviso in tre ampie fasi di sviluppo.

Dal 1979 fino al 1982-83 tutti gli interventi miravano alla realizzazione di economie e all'eliminazione degli sprechi. Il numero di dipendenti pubblici fu ridotto, prima del 14 per cento e, successivamente, di un ulteriore 6 per cento. Gli scrutini «Rayner» (si veda Metcalfe e Richards, 1990) hanno cercato di individuare modi più efficienti di svolgere i compiti e sono quasi sempre giunti alla conclusione che era possibile ridurre il personale.

Nei primi anni Ottanta, tuttavia, l'accento si è spostato verso un miglioramento della gestione finanziaria e generale e verso l'aumento dell'efficienza. La Financial Management Initiative, lanciata nel 1982, pone l'attenzione su una gestione più decentralizzata, budget più decentralizzati, un maggior numero di obiettivi e una maggiore professionalità e ha coinvolto l'intero governo centrale (Zifcak, 1994). Furono istituiti il National Audit Office e la Audit Commission (la legislazione relativa fu approvata rispettivamente nel 1983 e nel 1982) e a ognuno fu dato il mandato di concentrarsi sulle «tre E», economia, efficienza ed efficacia. Per quel che riguarda il servizio sanitario nazionale, il governo centrale insisté sull'introduzione di direttori generali in ogni azienda sanitaria (Harrison *et al.*, 1992). Cominciarono a sorgere sistemi di indicatori di prestazione per la maggior parte dei servizi pubblici, centrali e locali (Pollitt, 1986).

Durante la metà degli anni Ottanta, il programma di privatizzazioni prese slancio con la vendita di British Telecom (1984), British Gas (1986), British Airports Authority (1987) e di acquedotti e reti fognarie (1989). Tra il 1979 e il 1990 circa 800.000 dipendenti passarono dal settore pubblico a quello privato.

La terza fase della riforma conservatrice fu la più radicale. In seguito alla vittoria schiacciante riportata nelle elezioni del 1987, l'amministrazione della signora Thatcher avviò una serie di profonde ristrutturazioni. Furono introdotti su vasta scala meccanismi tipo mercato, nell'assistenza sanitaria, community care e istruzione. La suddivisione tra acquirente e fornitore fu imposta dal governo centrale come un modello di riferimento per la maggioranza dei servizi pubblici locali (Pollitt, Birchall e Putman, 1998). Furono affinati sistemi di misurazione delle prestazioni e la pubblicazione annuale di tabelle nazionali di valutazione per scuole e ospedali divenne un importante evento mediatico. Le privatizzazioni continuarono (elettricità, 1990-93; ferrovie, 1994). Nel governo centrale il rapporto *Next Steps* del 1988 portò alla creazione, entro dieci anni, di più di 140 agenzie operative che impiegavano più del 70 per cento dei dipendenti pubblici non occupati in attività a rilevanza industriale (Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997; O'Toole e Jordan, 1985). Durante la metà degli anni Novanta alcuni ministeri centrali furono significativamente ridotti di dimensione, in seguito a un programma di revisione

gestionale (per esempio, H.M. Treasury, 1994). Nel 1991 furono lanciati sia il *Citizen's Charter* (Prime minister, 1991) che ambiziosi programmi di esternalizzazione e market-testing (*Competing for quality*, H.M. Treasury, 1991). Entrambi ben rappresentano le tendenze principali degli anni Novanta: una forte enfasi sul «servizio al cliente» (Clarke e Newman, 1997) e una ugualmente intensa preoccupazione di mantenere il ritmo dell'esternalizzazione e della marketizzazione.

Il nuovo governo laburista del 1997 cambiò molto poco di quanto fatto in precedenza. Sebbene ideologicamente più vicino al settore pubblico, mantenne le privatizzazioni compiute e la suddivisione acquirente/fornitore, anche se cercò di mitigare le conseguenze meno popolari di quest'ultima. Semmai, intensificò ulteriormente il sistema delle «classifiche», ribattezzò il programma *Citizen's Charter* e lanciò un'iniziativa «il servizio è la cosa più importante». Molte proposte dividevano le ipotesi fondamentali sulla capacità trasformatrice di una gestione pubblica migliore e più professionale caratteristiche dei precedenti governi conservatori (per esempio, l'idea di un modello verificato con i migliori negli approvvigionamenti o le iniziative «Best value» nel governo locale; si veda Cancelliere dello scacchiere, 1998). Nel 1999 il primo ministro pubblicò un libro bianco, *Modernizing government*, che offriva una combinazione abbastanza curiosa di vecchi temi (per esempio, maggiore rispondenza e qualità), con visioni vagamente millenaristiche del ruolo del governo nell'«età dell'informazione» (Prime minister and the Minister for the Cabinet Office, 1999).

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

Nel Regno Unito la riforma è stata continua, spesso intensa e a volte dura. I dipendenti del settore pubblico si sono abituati a costanti ristrutturazioni, ridimensionamenti e nuove «iniziative». Gran parte del cambiamento è stato fortemente guidato dall'alto. Il Tesoro e il Cabinet Office (Office of Public Service) sono stati i principali attori, anche se la maggioranza dei dipartimenti, specialmente la Sanità (per il servizio sanitario nazionale), l'Ambiente (per il governo locale), l'Istruzione (riforma di scuole, collegi e università) e la Previdenza Sociale sono stati pesantemente coinvolti.

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Come notato in precedenza (sezioni E e J), il governo centrale britannico è relativamente libero nella sua capacità di apportare cambiamenti amministra-

tivi. Quando decide di intraprendere qualche azione, di solito è in grado di farlo. Come è stato chiarito nella sezione M, sono state realizzate molte riforme di vasta portata. Questo non significa che tutte abbiano ottenuto i risultati previsti o dichiarati. A volte si può portare il cavallo ad abbeverarsi, ma non si può obbligarlo a bere (si veda Pollitt, Birchall e Putman, 1998, per una valutazione di questo aspetto nelle riforme dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione e delle abitazioni sociali).

I governi conservatori dal 1979 al 1997 non erano favorevoli alle crescenti valutazioni di grande scala delle loro riforme del management. I ministri tendevano a ritenere che la riforma fosse essenziale e di per se stessa desiderabile e che la valutazione formale pubblica potesse causare ritardi e confusione. Erano più comuni revisioni condotte dal management interno. Il governo laburista, a partire dal 1997, si è, almeno dal punto di vista delle dichiarazioni, impegnato maggiormente in una valutazione formale, ma è troppo presto per dire quanto questo sarà effettivamente realizzato in pratica, specialmente se i risultati delle valutazioni indicassero che le riforme di maggior profilo non stanno funzionando bene.

Ci sono state, tuttavia, un certo numero di valutazioni specifiche di iniziative particolari e alcune sono state rese di pubblico dominio. Tra queste, un'utile serie di valutazioni del programma *Next Steps*, sostanzialmente positive (per esempio, Trosa, 1994).

REGNO UNITO

Regno Unito: scheda sinottica

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>	
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Thatcher: Primo Ministro (Cons.) (1979) - Thatcher: Primo Ministro (Cons.) (1983) - Primo insieme nazionale di PI per il NHS (1983) - «Approvvigionamenti statali: revisione delle procedure statali per i contratti e gli acquisti» (1984) - Libro bianco «Lifting the burdens: sulla deregolamentazione (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> - Creazione dell'Ufficio per la gestione e il personale (MPO) all'interno del Cabinet Office (1981) - Privatizzazione di British Aerospace (1981) - Creazione dell'Unità centrale per gli acquisti: rapporti annuali sui progressi rispetto agli obiettivi VFM (1984) - Privatizzazione di British Telecom (1984) 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduzione degli scrutini Rayner (studi di efficienza) (1979) - Il Tesoro assume parte delle responsabilità del dipartimento del pubblico impiego (1981) - Financial management Initiative (FMI): delega le questioni finanziarie e del personale ai dirigenti di linea (1982) 	
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Libro bianco: «Building Business... Not Barriers» (1986) - Thatcher: Primo Ministro (Cons.) (1987) - Libro bianco: «Releasing Enterprise» sulla deregolamentazione (1988) - Continuazione della revisione delle procedure e degli scrutini sull'efficienza (1989) - Libro bianco del NHS «Working for patients: introduzione di MTM dal 1991 (1989) - Major: Primo Ministro (Cons.) (1990) - Prima revisione annuale del programma Next Steps (1990) - Il governo centrale avoca a sé il potere di fissare tetti ai budget delle autorità locali e di stabilire le aliquote delle imposte sulle attività locali (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatizzazione di British Gas (1986) - Privatizzazione di British Airports (1987) - Programma Next Steps: Agenzie operative: il direttore è responsabile verso i ministri che fissano gli obiettivi di prestazione (1988) - Privatizzazione della Work Authorities (1989) - Creazione di 34 agenzie (80.000 dipendenti) (1990) - Identificazione di 29 possibili nuove agenzie (200.000 dipendenti) (1990) - Privatizzazioni: 1990-93: Produzione di energia elettrica (1990) - Trading Fund Act: estende il campo di attività statali che possono godere dello status di trading fund (Royal Mint, Central Office of Information, Fire Service College) (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ufficio del Ministero del pubblico impiego: ricostituzione del MPO; funzione di supporto al Cabinet Office del Primo Ministro (1987) - Tesoro: introduzione di 21 strumenti di flessibilità per i dipartimenti e le agenzie in materia di gestione, retribuzioni e premi al personale (1989) - Nuovi percorsi di carriera per il personale informatico e degli acquisti: maggiore professionalità (1989) - Retribuzione flessibile, assunzioni, sviluppo del management e addestramento (1989) - Iniziative per le pari opportunità: revisione del codice di comportamento per i dipendenti disabili (1990) - 606 assegnazioni tra il pubblico impiego e il settore privato (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisione multi-dipartimentale del budget: strumento per l'allocazione delle risorse (1986) - Rapporto sui progressi nelle riforme riguardanti il budget (1988)

Regno Unito: scheda sinottica (continua)

In generale	Organizzazione	Personale	Finanza
1991-1995 - «Trarre il massimo dai Next Steps: relazione di dipartimenti e agenzie (1991) - Major: Primo Ministro (Cons.) (1992) - Seconda e terza revisione annuale dei Next Steps (1991) (1992) - Libro bianco: «Citizens' Charter» (1991) - Opuscolo: «Cutting Red Tape for Business» sulla deregolamentazione (1991) - Libro bianco: «Competing for Quality» obiettivi fissati e pubblicati per nuove aree di attività sul mercato (1991) - Primo rapporto Citizen's Charter e pubblicazione di 28 follow-up (1992) - Charter Mark Award: 36 premi assegnati dal primo ministro (1992) - Piani di test di mercato per l'equivalente di 1,5 milioni di sterline di spesa (1992) - Vittoria dei Conservatori alle elezioni (maggioranza limitata) (1992) - Lancio del Programme of Fundamental Review (1993) - Libro bianco: Continuity and Change (1994) - «Next Steps: Moving on» (1994) - Libro bianco: «Competitiveness» (1994)	- Creazione di 57 agenzie (40% dei dipendenti pubblici) (1991) - Privatizzazioni: 900.000 posti di lavoro trasferiti; settore delle industrie pubbliche ridotto di 2/3 (1991) - Creazione dell'Office of Public Service and Science (OPSS) - all'interno del governo: fusione di OMCs, Next Steps Team, Citizens Charter, Efficiency Unit, Market testing Unit (1992) - Lancio del Programma per aumentare l'interscambio con le autorità locali (1992) - 76 agenzie (50% del pubblico impiego) e 29 identificate (1992) - Government Office for the Region (sporcello unico per i trasporti, il commercio, l'industria, l'occupazione e l'ambiente) (1994) - Inizio di una serie di «revisioni fondamentali» dei principali dipartimenti ministeriali che porta a un ridimensionamento medio di più del 20% (1994) - OPSS perde «Sciences» e diventa OPS (1995) - Unità Centrale per l'informatica in OPS (1995) - Le restanti responsabilità del Tesoro sulla gestione del pubblico impiego sono trasferite all'OPS (1995)	- Tesoro: introduzione di 40 forme di flessibilità per i dipartimenti e le agenzie sulla gestione, le retribuzioni e i premi al personale (1991) - Dipartimenti e agenzie: maggiore flessibilità sulle remunerazioni e l'inquadramento del personale (1991) - Programma di intervento per le donne nel pubblico impiego (1992) - 13 agenzie: programmi di incentivazione di gruppo collegati a obiettivi di qualità dei servizi e finanziati con i risparmi generati da aumenti di efficienza (1992) - Efficiency Unit Report: Career Management and Succession Planning (1993) - Introduzione di uno schema di finanziamento centrale: aiuta i dipartimenti a coprire i costi delle uscite anticipate dal servizio (1994) - Tutti i dipartimenti: piani per il futuro «Investors in Peoples» (1994) - Libro bianco: «Taking Forward Continuity and Change» (1995) - Introdotto un MBA sul settore pubblico (1995)	- Audit Commission: i governi locali devono rilevare e comunicare 77 indicatori di prestazione (1992) - Introdotto la Private Finance Initiative (1994) - Libro verde: contabilità delle risorse entro il 1998 e budgeting per risorse entro il 2000 (1994) - Revisione fondamentale della spesa: condurre a 25% di riduzione delle dimensioni del ministero del Tesoro (1994) - Dipartimenti: preparare piani di efficienza ogni anno (1995) - Libro bianco: «Resource Accounting and Budgeting in Government»: dalla gestione dei flussi di cassa alla gestione delle risorse per il raggiungimento di obiettivi (1995) - «Burdens of Bureaucracy»: scrutini sull'efficienza (1995) - Pubblicazione dei risultati dei controlli di efficienza dei sistemi informativi direzionali (1995)

Regno Unito: scheda sinottica (continua)

	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
	<i>In generale</i>		
	- Secondo rapporto del Citizen's Charter; 98 Charter Marks; 53 revisioni della Complaints Task Force; 16 Charter Quality Network (1994)		
	- Codice sull'accesso alle informazioni governative (1994)		
	- Norma su deregolamentazione ed externalizzazione (1994)		
1996-1998	- Valutazione dei primi tre anni di «Competing for Quality» (1996) Blair; Primo ministro (Lab.) (1997)	- Entrata in vigore del Civil Service Code (1996)	- Programmi di efficienza delle agenzie (1997)
	- Iniziative di benchmarking per le agenzie operative (1996-98)	- Creazione del Nuovo Senior Civil Service (1996)	
	- Libro bianco: Better government migliore (1997)	- Completata la Senior Management Reviews (1996)	
	- «Service First» (rilancio del Citizen's Charter) (1998)	- Libro bianco: «Development and Training for Civil Servants» (1996)	
	- Libro bianco: «Modernizing Government» (1998)		

STATI UNITI D'AMERICA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Si veda il precedente paragrafo A.2. Gli Stati Uniti, a causa del loro status di «superpotenza» militare ed economica, costituiscono un caso particolare tra i dieci paesi considerati in questo testo. È quindi verosimile che siano in grado di esercitare una maggiore influenza sugli andamenti globali.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si veda il paragrafo A.2.

C. PROBLEMI SOCIO-DEMOGRAFICI

Si veda il paragrafo A.3. Sebbene siano un paese ricco, in base al reddito medio pro-capite (tabella A.1), gli Stati Uniti destinano un ammontare incredibilmente basso di fondi pubblici alla spesa sociale (figura A.1, prime due colonne). Rispetto alla maggioranza dei paesi europei gli Stati Uniti hanno un welfare «snello».

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

Gli anni Ottanta sono stati un periodo in cui la consapevolezza politica e della gente circa l'entità del deficit federale è aumentata (insieme alla crescita del deficit stesso). Durante l'amministrazione Reagan i livelli molto elevati di spesa per la difesa, insieme all'incapacità di ridurre drasticamente i programmi sociali in linea con quanto dichiarato all'inizio, contribuirono ad acuire questo problema (Stockman, 1986). Questi aumenti annullarono i risparmi e i tagli derivanti dai miglioramenti di efficienza gestionale (si veda la sezione M). A partire dal 1992, con il presidente Clinton, furono adottate misure più efficaci per controllare il deficit e contemporaneamente l'economia entrò in una lunga fase di espansione. Nel 1997 il presidente Clinton e il Congresso controllato dai repubblicani concordarono un piano quinquennale di riequilibrio del bilancio e quando, nel 1999, il presidente fece il suo discorso sullo stato dell'Unione si stava sviluppando un dibattito politico su come impiegare i previsti surplus di bilancio.

E. SISTEMA POLITICO

Gli Stati Uniti hanno un sistema politico unico, che non ha paralleli con nessuno dei dieci paesi allo studio. È uno stato federale, con una divisione di poteri tra esecutivo, legislativo e giudiziario fissata costituzionalmente. Dalla sua fondazione, l'élite politica americana si è sempre preoccupata di mantenere un sistema di «controlli ed equilibri» per assicurare che nessuna delle tre componenti fondamentali dello stato prendesse il sopravvento (Maidment e McGrew, 1986).

Il sistema è basato su due partiti (repubblicani e democratici), ognuno con le caratteristiche di «ampie chiese».

Rispetto agli standard europei, c'è una limitata disciplina di partito all'interno del parlamento, dove ogni deputato o senatore è libero di votare e agire secondo le proprie convinzioni. Anche i singoli comitati all'interno del parlamento hanno una grande indipendenza e i presidenti dei comitati sono figure politiche importanti. Gli interessi dello specifico collegio elettorale hanno molta influenza sui comportamenti di voto. Non c'è nulla di equivalente ai partiti socialdemocratici o ai socialisti che sono una presenza così familiare nella politica europea occidentale. L'elezione del presidente è diretta e avviene ogni quattro anni; il presidente non può restare in carica per più di due mandati consecutivi.

Il parlamento è bicamerale e, rispetto all'esecutivo, per gli standard europei è insolitamente forte. Il presidente e il governo non possono essere certi che le loro proposte saranno tutte approvate dal parlamento, sicuramente non per quel che riguarda la riforma amministrativa (Savoie, 1994, p. 213). Le agenzie dell'esecutivo possono essere, in parte o totalmente, «influenzate» da gruppi di interessi rappresentati in parlamento. Molti commentatori hanno sottolineato la predilezione del parlamento a entrare in modo molto puntuale nella gestione della burocrazia federale (per esempio, Kettl, 1994).

Un'altra caratteristica del sistema politico americano è lo «spoils system», in cui la nuova amministrazione colloca un gran numero di propri simpatizzanti in posizioni amministrative di alto livello. Questo personale di nomina politica (spesso di breve durata) lavora a fianco dei dipendenti pubblici di carriera (Hecko, 1977). Durante gli anni Ottanta, sotto i presidenti Reagan e Bush, lo spoils system crebbe di dimensioni.

Infine non si deve dimenticare che, nonostante questo libro ponga la maggiore attenzione sui governi a livello nazionale, gli Stati Uniti hanno un sistema di stato ampiamente decentralizzato e democratizzato (si veda la tabella 3.2 nel capitolo 3. Negli Stati Uniti ci sono più di 80.000 «enti elettivi»).

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

Gli Stati Uniti sono caratterizzati da una cultura «orientata al business» e alla «libertà d'impresa» e il loro sistema di governo è molto aperto e frammentato. Questi fattori hanno reso molto facile per le idee del management del settore privato penetrare nel settore pubblico. In diversi momenti, l'amministrazione federale ha manifestato entusiasmo verso la maggioranza delle tecniche e degli approcci del management attuali tra cui la gestione per obiettivi, le organizzazioni di limitate dimensioni, il TQM, il benchmarking e il re-engineering.

Una prospettiva storica indica che non c'è niente di particolarmente nuovo in questa apertura alle tecniche del business. Per esempio, negli anni Sessanta il governo federale notoriamente adottò il PPBS e negli anni Settanta furono entusiasticamente recepite altre tecniche ideate nel settore privato, come lo ZBB e lo sviluppo organizzativo.

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Anche queste sono state influenzate dalla cultura generale della «libera impresa» e dall'assenza di un partito socialdemocratico o socialista di qualsiasi forma o rilevanza. Per questo motivo, indipendentemente dal fatto che la maggioranza fosse repubblicana o democratica, era disponibile ad aderire a una visione del governo più vicina al mondo degli affari. Dai tardi anni Settanta, tuttavia, un gruppo rilevante di repubblicani appartenenti all'ala destra ha assunto una posizione più radicale. Profondamente scettici sull'efficacia delle azioni federali, essi hanno sostenuto una drastica riduzione di dimensioni del pubblico impiego e una riduzione generale dell'«ingerenza del governo». A metà degli anni Novanta i repubblicani hanno ottenuto il controllo del Congresso e, nel momento in cui scriviamo, l'atteggiamento ostile alla burocrazia federale è più forte che mai.

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

Dagli anni Sessanta la pubblica opinione statunitense è diventata sempre più critica nei confronti sia delle ragioni sia della competenza del governo federale (Bok, 1997; Kaufman, 1981). La maggioranza degli americani ritiene che la burocrazia federale sprechi grandi somme di denaro. È lecito dubitare dell'accuratezza delle percezioni del pubblico riguardo al governo federale. Per esem-

pio, come ricordato in precedenza, la maggioranza ritiene che i costi generali amministrativi assorbano più del 50 per cento del programma di previdenza sociale, mentre la cifra reale è inferiore al 2 per cento (Bok, 1997, p. 56). Tuttavia, i presidenti degli Stati Uniti e i loro colleghi devono tener conto di un'opinione pubblica nella quale la percentuale di americani che ritiene che i funzionari pubblici non si interessino di quello che pensa la gente è passata dal 36 per cento nel 1966 al 66 per cento nel 1996 e la percentuale che ritiene che nel governo siano abbastanza numerosi i disonesti è passata (nello stesso periodo) dal 29 al 51 per cento (Orren, 1997). Questo insieme di atteggiamenti non riguarda specifiche riforme del management quanto piuttosto costituisce un handicap per tutti i riformatori, nel senso che è probabile che i loro sforzi e le loro motivazioni siano visti con grande scetticismo dai cittadini.

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

Negli Stati Uniti è meno appropriato parlare di una (singola) percezione dell'élite rispetto ai paesi europei, più centralizzati e omogenei. Tradizionalmente, negli Stati Uniti, la percezione del governo di ciò che è necessario tende a essere in qualche modo mutevole in relazione alla percezione dei principali gruppi all'interno del parlamento. Mentre può essere abbastanza facile ottenere il consenso sull'affermazione che il governo federale deve essere più flessibile, efficiente, vicino all'utente e coordinato, è molto più difficile costruire un'ampia coalizione di sostegno a un pacchetto di misure concrete e specifiche che ne consentano il conseguimento.

362

Alla fine degli anni Ottanta vi furono segnali di un reale crollo del morale tra il personale federale (Volcker, 1989). Nessuno aveva interesse a che questo accadesse e ciò diede all'amministrazione Clinton, che era appena entrata in carica, una base sulla quale costruire il sostegno per un nuovo tentativo di riforma, che assunse la forma della National Performance Review e del Government Performance and Results Act (si veda la sezione M più avanti).

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO REALIZZABILI

Come indicato in precedenza (sezioni E, G, H) i riformatori dovevano vedersela con una generalizzata perdita di fiducia nella macchina federale, una ten-

denza a volte incoraggiata dagli stessi presidenti. Nel sistema statunitense la fattibilità dipende spesso in grande misura dall'umore del Congresso e dalla situazione contingente in cui si trova il presidente in carica. È interessante notare come le riforme strutturali di larga scala (per esempio la fusione di agenzie, il consolidamento o la suddivisione di grandi dipartimenti), sebbene importanti nei primi tentativi di riforma degli anni Trenta e Cinquanta, sono state più raramente intraprese dai presidenti degli anni Ottanta e Novanta (e con risultati deludenti, sia il Civil Service Simplification Act di Reagan del 1986 sia i Personnel System Reinvention e Omnibus Civil Service Reform Acts di Clinton fallirono). Evidentemente i cambiamenti nelle tecniche (sistemi di budget e di contabilità, sistemi di assistenza al cliente, logiche di gestione orientata alle prestazioni) sono stati visti come più fattibili e meno politicamente controversi di un ridisegno complessivo della macchina del governo.

K. EVENTI CASUALI

Alcuni eventi hanno un impatto su specifici aspetti o settori dell'amministrazione federale. L'esplosione avvenuta nel 1986 della navetta spaziale Challenger (che ha avuto un forte impatto sulla National Aeronautics and Space Administration - NASA, una delle più grandi agenzie federali) e la bomba di Oklahoma City del 1994, che è stata una dura dimostrazione della profondità dell'odio per le autorità federali nutrito da alcuni gruppi della destra radicale dello scenario politico americano, sono due esempi.

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

Il sistema amministrativo statunitense è abbastanza frammentato e fortemente permeabile alle influenze che provengono dall'esterno dell'esecutivo. A differenza di molti paesi europei, gli Stati Uniti non hanno mai sviluppato un forte e unificato apparato dello stato centrale. Sono diventati una democrazia prima dell'industrializzazione e si sono industrializzati prima dell'era della costruzione degli stati (Amenta e Skocpol, 1989). Durante il ventesimo secolo è cresciuto un insieme variegato di dipartimenti e agenzie che successivi tentativi di riforma (specialmente il comitato Brownlow del 1936 e le commissioni Hoover del 1944 e del 1955) sono riusciti a razionalizzare solo in parte (Savoie, 1994).

Prima della metà degli anni Novanta la macchina federale era composta da una grande varietà di forme organizzative (Peters, 1995). Tra queste quattordi-

ci dipartimenti governativi, un gran numero di amministrazioni operative indipendenti (per esempio, la National Aeronautics and Space Administration), commissioni regolatrici indipendenti (per esempio, la Federal Trade Commission) e imprese pubbliche (per esempio, la Tennessee Valley Authority, la Federal Deposit Insurance Corporation).

Anche alcune organizzazioni interne alla sfera del parlamento sono attori importanti nei campi finanziario e di gestione, specialmente il Congressional Budget Office (CBO) e il General Accounting Office (GAO).

Il governo federale è un datore di lavoro di notevoli dimensioni: anche se limitato rispetto al totale della forza lavoro (2,4 per cento) o al totale della forza lavoro del settore pubblico (solo il 15 per cento), in termini assoluti resta un'importante fonte di lavoro (circa tre milioni di dipendenti prima dei ridimensionamenti della metà e della fine degli anni Novanta connessi al programma NPR, Peters, 1995, p. 22).

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

Tra i dieci paesi oggetto di questo studio gli Stati Uniti sono probabilmente quello che ha sperimentato la più forte retorica anti governativa e il livello più basso di fiducia dei cittadini verso il governo (non è chiaro quale sia la gallina e quale l'uovo). Tutti gli ultimi quattro presidenti, Carter nel 1976, Reagan nel 1980 e Bush e Clinton nel 1992, hanno ritenuto politicamente vantaggioso includere come elemento significativo nelle proprie campagne elettorali una critica alla burocrazia federale. In pratica, tuttavia, le loro azioni spaziano da tentativi di modernizzazione dei dipartimenti federali e delle agenzie attuati con spirito favorevole (Carter e Clinton) ad attacchi all'arma bianca agli «sprechi» burocratici insieme all'introduzione di sempre più numerose nomine politiche (Reagan).

Una riforma che è avvenuta appena prima del periodo considerato in questo testo, nel 1978, ma che deve essere ricordata, è la Legge di riforma del pubblico impiego (Civil Service Reform Act - CSRA - si veda Ban e Ingraham, 1984) del presidente Carter. Con questa legge si è creato un Senior Executive Service (SES) di circa 8.000 dipendenti e introdotta la valutazione delle prestazioni e una remunerazione basata sul merito. Il SES fu creato per far fronte alla crescente disparità salariale tra il settore pubblico e quello privato (a favore del privato), ma il Congresso si affrettò a tagliare dal 50 al 20 per cento la percentuale di posizioni SES che potevano ottenere dei bonus. Un commento amaro fu che sulla realizzazione del CSRA il sostegno del Congresso

era «largo un miglio ma profondo un pollice». Il presidente Reagan fu in seguito in grado di fare buon uso della legge del 1978 per controllare l'amministrazione del personale molto più ampiamente rispetto a quanto fosse riuscito ai suoi predecessori.

L'amministrazione Reagan ha introdotto una ridda di riforme, molte delle quali studiate per portare la «mentalità degli affari» nel pubblico impiego federale. Ha anche agito sfruttando sistematicamente gli ampi poteri di nomina della presidenza facendo sì che i conservatori occupassero posizioni chiave a Washington (Savoie, 1994). Alcune delle iniziative principali furono:

- la nomina di Donald Devine, un ultra conservatore critico acceso della burocrazia federale, a capo dell'Office of Personnel Management (OPM): «I funzionari di carriera erano scioccati e demoralizzati dall'ostilità di Devine nei loro confronti» (Savoie, 1994, p. 222);
- il President's Council on Integrity and Efficiency (istituito nel 1981) «mise in discussione molte procedure, individuò con i controlli risparmi per miliardi, intraprese azioni civili e penali e introdusse numerose sanzioni contro gli impiegati o le agenzie del governo» (Savoie, 1994, p. 189);
- la Reform 88 (lanciata nel 1982). Un programma di ampio respiro, abbastanza carente di focus. L'aggiornamento dei sistemi informatici e il miglioramento della gestione finanziaria e dell'accountability furono alcune delle azioni intraprese in questo ambito;
- il Council on Management and Administration (1982);
- il President's Private Sector Survey on Cost Control (PPSSCC, meglio noto come «Grace Commission», 1982);
- il Council on Management Improvement (1984). Un comitato di Assistant Secretaries dai dipartimenti federali e dalle agenzie, incaricato di sviluppare programmi di miglioramento della gestione nel lungo periodo e di rafforzare la realizzazione di Reform 88;
- il President's Productivity Program (dal 1985), il cui intento era aumentare la produttività delle agenzie governative del 20 per cento entro il 1992. Le misure includevano l'estesa adozione del TQM;
- «Sebbene non con il successo che avrebbe desiderato, Reagan promosse le privatizzazioni, l'esternalizzazione e l'addebito all'utente dei servizi utilizzati ovunque possibile» (Savoie, 1994, p. 215).

Tra queste iniziative la Grace Commission è stata una delle più pubblicizzate e, in un certo senso, un esempio tipico dell'approccio dell'amministrazione Reagan. Era formata da un gran numero di persone (2000, sostenute da 859

aziende) provenienti dal mondo degli affari, con il compito di individuare gli «sprechi» burocratici. In un periodo di due anni produsse quarantasette rapporti contenenti 2478 raccomandazioni. Dichiarò di aver individuato 298 miliardi di dollari di risparmi potenziali, sebbene un'analisi del General Accounting Office abbia suggerito che la cifra reale era più vicina a 98 miliardi. Alcune delle sue raccomandazioni furono, in parte o totalmente, adottate, ma molte no (Pollitt, 1993, pp. 91-5). Rispetto alla dimensione dello sforzo (e dell'enfasi delle dichiarazioni – si veda Grace, 1984) lasciò solo una modesta traccia. Probabilmente il molto meno pubblicizzato Council on Integrity and Efficiency ebbe un impatto notevolmente superiore.

Il presidente George Bush (1988-92) era meno dichiaratamente anti-burocratico di Reagan, probabilmente perché aveva trascorso la sua intera vita nel pubblico impiego. Durante la sua presidenza la crisi del morale del pubblico impiego federale si aggravò, ma egli fu apparentemente incapace di intraprendere alcuna incisiva azione necessaria per neutralizzarla. Nel 1989 una task force individuò gravi debolezze nel pubblico impiego (tra le quali le remunerazioni, la valutazione delle prestazioni e i sistemi di valutazione e sviluppo di carriera e il basso morale – Volcker, 1989). Nel 1990 uno studio del General Accounting Office giunse grosso modo alle stesse conclusioni (US General Accounting Office, 1990). Malgrado ciò non fu intrapresa alcuna riforma importante. Come scrisse allora un osservatore: «La grande fiamma americana delle riforme manageriali sembra essersi ridotta a un semplice tizzone ardente» (Hede, 1991, pp. 507-8). Gli interessi principali del presidente Bush sembravano essere più per le alte questioni di indirizzo politico che per la riforma del management.

Al contrario, la nuova amministrazione Clinton del 1992 voleva ricostruire lo status della macchina federale e farlo perseguendo una riforma di alto profilo che avrebbe condotto a un governo che «funziona meglio e costa meno». L'elemento centrale del programma, che fu affidato al vicepresidente Gore, era la National Performance Review (NPR – si veda Gore, 1996, 1997; National Performance Review, 1997 e innumerevoli altre pubblicazioni). Questo pacchetto comprendeva proposte di risparmi (che si dichiarava valessero 108 miliardi di dollari) e di ridimensionamenti (di 252.000 dipendenti, in seguito portati dal Congresso a 272.900), così come la «maggior delega di poteri» e la «reinvenzione». Portatori di interessi diversi hanno sottolineato differenti aspetti e fin dall'inizio fu chiaro che esistevano tensioni tra, per esempio, l'obiettivo «risparmi e ridimensionamenti» e quello «maggior delega di poteri e reinvenzione». «In pratica l'NPR è stata una guerra su più fronti, disordinata e a volte disorganizzata, contro i problemi di prestazione della pubblica amministrazione» (Kettl, 1994, p. 5).

Una seconda importante riforma del management ebbe luogo parallelamente alla NPR. Il Government Performance and Results Act (GPRA) del 1993 imponeva lo sviluppo della pianificazione strategica e delle misure delle prestazioni all'intero governo federale (National Academy of Public Administration, 1994). La sua origine risale alla bozza della legislazione del Congresso dell'era Bush (Radin, 1998, p. 308). Furono previsti tre anni di progetti pilota prima che, nel 1997, le richieste contenute nei rapporti fossero estese a tutto il governo federale.

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

Per i presidenti degli Stati Uniti è sempre stato difficile realizzare la riforma del management. Come notato in precedenza, i poteri del Congresso di intervenire nelle ristrutturazioni organizzative sono tanto estesi quanto quelli di intervenire sui budget. Neanche le stesse agenzie sono sotto una così chiara e non equivoca autorità gerarchica come è il caso, per esempio, delle agenzie inglesi e francesi. In molti casi possono essere viste come un angolo in un «triangolo di ferro», con il Congresso come secondo angolo e uno o più importanti gruppi di interesse come terzo (per esempio, i coltivatori, le compagnie petrolifere o l'industria della difesa). Questi collegamenti possono dare alle agenzie la capacità di resistere, attraverso i canali politici, a cambiamenti sgraditi.

Inoltre, la realizzazione di alcune riforme importanti è stata affidata principalmente a personale di nomina politica (invece che a dipendenti pubblici di carriera). Per esempio, i gruppi di «reinvenzione» istituiti all'interno della NPR furono di solito guidati da persone nominate da Clinton. A volte questo aiuta a dare slancio, ma produce anche oscillazioni e discontinuità, dato che l'attenzione del personale di nomina politica è spesso attirata da altri problemi di rilevanza politica contingente o, addirittura, essi abbandonano l'incarico (il turnover tra il personale di nomina politica può essere abbastanza elevato).

Non è una sorpresa, quindi, che la realizzazione delle riforme sia stata a macchia di leopardo. Dal punto di vista organizzativo l'attore chiave nei cambiamenti del management dovrebbe di solito essere l'Office of Management and Budget (OMB). Ma, in pratica, esso non è sempre stato una forza rilevante per la riforma del management. All'interno dell'OMB l'enfasi sul management è variata e, per un considerevole periodo, lo sforzo maggiore è stato diretto verso problemi di budget di breve periodo, mentre il miglioramento del management occupava solo un misero secondo posto (si veda Savoie, 1994, per un'analisi della modifica del ruolo dell'OMB sotto la presi-

denza Reagan). Di recente, con la presidenza Clinton, l'OMB ha assunto un ruolo di guida nella realizzazione del GPRA, ma ha contribuito solo limitatamente alle attività di reinvenzione della NPR. Ma anche con il GPRA, la natura del sistema governativo statunitense ha creato difficoltà di realizzazione:

Nonostante lo scopo del GPRA suggerisca che le informazioni prodotte in tale contesto consentano un processo decisionale più razionale, sia la struttura del governo degli Stati Uniti sia gli sviluppi correnti in altre aree lo rendono estremamente difficoltoso. La struttura crea uno scollegamento tra le funzioni di budget, l'organizzazione dell'agenzia e le giurisdizioni dei comitati che autorizzano i finanziamenti. La natura frammentata del processo decisionale (compreso il processo di budget) limita la capacità di ogni struttura dell'amministrazione, sia nel ramo esecutivo sia in quello legislativo, di guardare ai problemi che coinvolgono più aree e al governo come un insieme (Radin 1998, p. 301).

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Nonostante l'esistenza di una fiorente cultura della valutazione nel settore pubblico americano, è molto difficile ottenere qualsiasi sicura valutazione dell'impatto delle riforme nel periodo a partire dal 1980. A livello micro ci sono stati chiaramente molti esempi e casi di miglioramento dell'efficienza, di modernizzazione di sistemi e di maggiore attenzione alle richieste dei cittadini. Alcune delle pubblicazioni della NPR sono piene di esempi di tali miglioramenti di prestazione (per esempio, Gore, 1997). Tuttavia, le valutazioni su ampia scala sembrano poco diffuse. Una valutazione svolta da accademici dei laboratori di reinvenzione della NPR individua alcuni successi (specialmente in presenza di una leadership «determinata») ma anche alcuni fallimenti e problemi continui (Ingraham, Thompson e Sanders, 1998). Certamente la maggior parte delle riforme dell'amministrazione Reagan non è stata soggetta a una valutazione scientifica (l'umore di quel periodo era abbastanza contrario alla valutazione, essendo essa stessa vista come un ulteriore sintomo di una volontà di aggiungere compiti burocratici). Più di recente, è stata prevista una importante valutazione degli effetti del GPRA, ma i risultati non sono ancora arrivati. Le valutazioni iniziali svolte dal GAO indicano un quadro misto con alcuni programmi sul miglioramento delle prestazioni che non sembrano essere al livello richiesto (per esempio, si veda General Accounting Office, 1998). In teoria, il Government-Wide Performance Plan, di cui l'Office of Management and Budget è responsabile della preparazione, potrebbe in futuro fornire un mezzo per una ampia valutazione delle prestazioni della pubblica amministrazione.

Stati Uniti d'America: scheda sinottica

STATI UNITI D'AMERICA

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Reagan: Presidente (Rep.) (1980) - Reagan: Presidente (Rep.) (1984) - Sforzi di semplificazione, tra i quali l'eliminazione di 30.000 pagine dal Manuale federale per gli acquisti (1984) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comitato presidenziale per l'integrità e l'efficienza (1981) - Comitato per la gestione e l'amministrazione (1982) - Sondaggio presidenziale sul controllo dei costi nel settore privato (Commissione Grace) (1982) - Riforma 88 (1982) - Comitato per il miglioramento della gestione (1984) - Programma presidenziale per la produttività (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione del numero di sistemi per il calcolo delle remunerazioni da 132 (1983) a 53 (1988) - Studi sul reclutamento e sui modi per evitare che il personale qualificato non lasci il servizio pubblico (1989) - Federal Employees Pay Comparability Act (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostituzione del sistema di budget centrale con un unico sistema finanziario per l'intero governo (1981)
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Ampio sforzo per il miglioramento della qualità (1986) - Bush: Presidente (Rep.) (1988) - Aumento del numero di contratti sottoposti a concorrenza da 41% nel 1981 a 58% (1988) - Programma presidenziale per il miglioramento della gestione: Riforma 88 (1988) - Revisione dei maggiori problemi ai quali porre attenzione nel nuovo secolo (1989) - Revisione dello sviluppo e utilizzo dell'informatica (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comitato presidenziale per la competitività (1989) - Revisione dell'adeguatezza dei controlli gestionali in 65 dipartimenti (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione del numero di sistemi finanziari da 379 (1984) a 253 (1988) - Definizione di una struttura formale integrata per la gestione finanziaria (fissazione degli obiettivi, predisposizione dei bilanci annuali, chief financial officer in 23 agenzie) (1990) - Creazione del Federal Accounting Standards Advisory Board (1990) - Legislazione presidenziale sulla gestione finanziaria (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del numero di agenzie aventi Ispettori generali: controllo e investigazione degli sprechi e delle procedure inefficienti (1988) - Miglioramento dei programmi di credito - Riduzione del numero di sistemi finanziari da 379 (1984) a 253 (1988) - Definizione di una struttura formale integrata per la gestione finanziaria (fissazione degli obiettivi, predisposizione dei bilanci annuali, chief financial officer in 23 agenzie) (1990) - Creazione del Federal Accounting Standards Advisory Board (1990) - Legislazione presidenziale sulla gestione finanziaria (1990)

Stati Uniti d'America: scheda sinottica (continua)

<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Sistema MBO per consentire al Presidente e ai funzionari di elevato livello di controllare e valutare circa 50 programmi/politiche - Valutazione del programma: accelerazione (1990) - OMB: controllo di 100 aree ad alto rischio (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> - CFOA: creazione dell'Ufficio per la gestione finanziaria federale all'interno dell'OMB (1991) - Comitato economico nazionale (Casa Bianca): problemi interni (1993) - Abolizione del Comitato presidenziale per la competitività (1993) - Comitato presidenziale per la gestione: tutti i Chief Operating Officers dei dipartimenti e delle agenzie (1993) - 200 Laboratori per la reinvenzione: Partnership tra le agenzie federali e quelle degli stati dell'Oregon e del Connecticut (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Servizio postale: riduzione del 5% del personale (1992) - Eliminazione di 100.000 posti di lavoro, riduzione del personale della Casa Bianca del 25% (1993) - National Partnership Council (NPC): impiegati e dirigenti federali: collaborazione, servizio al cliente, riduzione dei costi (1993) - Legge per la ristrutturazione del personale federale (FWRA) (1994): eliminazione di 272.000 posti di lavoro [in realtà Full Time Equivalent] entro il 1999, autorità per il buyout - Eliminazione del Manuale per il personale federale (che constava di 10.000 pagine) (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuova legge per la riduzione del disavanzo - Norme di applicazione del budget (1990) - Legge di riforma del credito federale (1990) - Chief Financial Officers Act (CFOA) (1991): pubblicazione di linee guida e standard per la contabilità e il reporting federale (1991) - Primo pacchetto di bilanci controllati (varie agenzie e 27 aziende) (1991) - Pilot regulatory budget (all'interno del CAA) (1991) - Aumento dell'attenzione alla misura delle prestazioni del programma (1991) - OMB richiede alle agenzie di fornire dati costi/benefici su tutte le direttive rilevanti (1991) - Cessazione dell'MBO (1991) - GPRA: tutte le agenzie federali: piano strategico quinquennale, piano annuale di prestazione, rapporto sulle prestazioni (1993) - Estensione della Legge sulla riforma della gestione del governo (GMRA) (1994): audit dei bilanci complessivi delle 24 agenzie CFO
<ul style="list-style-type: none"> - Clinton: Presidente (Dem.) (1992) - Estensione del programma di buoni per l'assistenza all'infanzia e gli alloggi sociali (1992) - Presidente: moratoria sulle nuove regolamentazioni (1992) - Senato: Government Performance and Results Act (GPRA) (1992) - Vice Presidente Gore: National Performance Review (NPR) (1993) - NPR: «Dalla burocrazia ai risultati: creare un governo che funzioni meglio» (1993) - Presidential EO: Regulatory Planning Review (eliminazione di regolamenti obsoleti, premio ai risultati, trasferimenti fuori dalla sede di Washington negoziati, partnership al livello più basso) (1993) - Presidential EO: «Fissare livelli di riferimento per il servizio ai cittadini» (1993) - GPRA (Congresso) (1993) - Legge per la semplificazione degli acquisti federali (FASA) (1994): riforma degli acquisti 			

Stati Uniti d'America: scheda sinottica (continua)

In generale

- Sistema elettronico per i contratti per l'intero governo (1995)
- Legge che autorizza la riduzione dei passaggi burocratici (1995)

Organizzazione

- Clinton: Presidente (Dem.) (1996)
- Budget: 1997: consolidamento, devoluzione, privatizzazione, cessazione (da 271 programmi a 27 «Performance Partnerships») (1996)
- Federal Acquisition Reform Act (PARA) (1996)
- «National Performance Review» diventa «National Partnership for Reinventing Government» (1998)
- Information Technology Management Reform Act (ITMRA): creazione di un Chief Information Officer in ogni agenzia, nuovi programmi per la gestione e l'acquisizione (1996)
- Ufficio del dipartimento dell'educazione per il sostegno finanziario agli studenti: prima organizzazione creata dal Congresso basata sulla prestazione (PBO) (1998)

Personale

Finanza

- Progetti pilota in tutti i 14 Dipartimenti del governo e in 13 agenzie: piani annuali, obiettivi di prestazione e rapporti sui risultati reali e pianificati (comprese azioni militari e ricerca e sviluppo) (1994)
- Eliminazione dei mandati ai governi statali, locali e di altre autorità non finanziati (1995)
- Legge di riforma dei mandati non finanziati (1995)
- Line Item Veto Act (LIVA) II: Presidente può eliminare spese discrezionali, nuove autorizzazioni di spesa e tasse (1996)
- tutte le agenzie presentano piani strategici come parte del GPRA (1997)
- Primo bilancio in pareggio in trent'anni (1998)

SVEZIA

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

Si vedano il paragrafo A.2 e la tabella A.1.

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

Si vedano il paragrafo A.2 e la tabella A.1.

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

Secondo gli scienziati politici Lane ed Ersson, che hanno analizzato le divisioni sociali in molte nazioni (1991, capitolo 2), la Svezia è fra i paesi dell'Europa occidentale uno dei più omogenei e meno socialmente e/o etnicamente divisi. Ciononostante, come la maggioranza degli altri paesi dell'Europa occidentale e degli stati nordamericani, incontra i problemi derivanti da una popolazione che invecchia e dall'aumento dei divorzi. Nei tardi anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta la crescita della popolazione anziana è stata particolarmente rapida (si vedano le figure A.1 e A.2 e il paragrafo A.3 in generale).

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

372

Se si considera l'incidenza percentuale sul PIL nel periodo considerato nello studio, quello svedese è il più grande settore pubblico del mondo occidentale. La Svezia ha costruito e mantenuto il welfare state più generoso ed egualitario al mondo (Esping-Andersen, 1990). Questo aveva già causato problemi fiscali alla fine degli anni Settanta e nel 1982 il deficit di bilancio ha raggiunto la punta massima del 13 per cento del PIL. Nonostante nel 1987 il bilancio sia stato per un breve periodo in attivo, la Svezia ha in seguito avuto un ulteriore, e spettacolare, deterioramento dei suoi conti. Alcuni commentatori esperti ritengono che si tratti di un problema potenzialmente insolubile all'interno del sistema politico e amministrativo esistente (Lane, 1995). Sicuramente, la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta sono stati particolarmente difficili, come risulta dalla tabella A.5.

Tabella A.3 - CRESCITA ECONOMICA SVEDESE, 1970-93

	1970-77	1978-86	1987-93
Svezia	1,7	2,1	0,1
OCSE Europa	2,5	2,0	2,3
OCSE	3,8	2,5	2,3

Fonte: adattata da Lane, 1995, basata su dati OCSE.

Nel 1991 salì al potere un governo conservatore e l'inizio e la metà degli anni Novanta furono dominati dall'acuta necessità di operare dei tagli e di realizzare risparmi derivanti da aumenti di efficienza. Tuttavia, entro la fine degli anni Novanta, l'equilibrio del bilancio è stato ripristinato (OECD, 1998). Resta da vedere se questo recupero durerà più a lungo di quelli di breve durata del periodo 1987-90.

E. SISTEMA POLITICO

La Svezia è uno stato unitario fortemente decentralizzato. È una monarchia costituzionale dal 1866, ma il ruolo del monarca è quasi esclusivamente di rappresentanza. Il potere esecutivo è nelle mani del primo ministro e del governo (*Regering*). Le decisioni più importanti sono prese collegialmente, non dai singoli ministri. Il potere legislativo è affidato a un parlamento unicamerale con 349 seggi (*Riksdag*). Gran parte dell'attività si svolge con uno spirito relativamente non di parte a differenza di quanto avviene, per esempio, nella House of Commons del Regno Unito o nel parlamento australiano. Il presidente del *Riksdag* (che è una figura *super partes*) avvia il processo di formazione del governo. Indica un candidato primo ministro, ma se più del 50 per cento dei parlamentari vota contro questo candidato deve essere presentato un altro nome.

Le elezioni per il *Riksdag* e per i governi locali si tengono ogni quattro anni con un sistema di rappresentanza proporzionale. Tuttavia, dagli anni Settanta:

Non solo vi è stato un trasferimento di poteri dal *Riksdag* al governo, ma il potere pubblico sembra essere più diffuso tra numerosi gruppi di attori, tra cui si possono citare diverse burocrazie che si sono sviluppate con l'eccezionale espansione del settore pubblico svedese, differenti interessi organizzati, gruppi di attori regionali e locali (Lane e Ersson, 1991, p. 262).

In Svezia, a partire dagli anni Venti, il partito socialdemocratico è stato il partito dell'«establishment». È stato ininterrottamente al governo (spesso in coalizione con partiti più piccoli) dal 1932 al 1976. Lane e Ersson (1991, p. 262) scrivono che:

La forte posizione del partito socialdemocratico sia nello stato sia nella società ha aperto la strada alla partecipazione di interessi organizzati nel processo di elaborazione delle politiche, esercitando influenza a vari stadi del processo di policy. Tra le principali organizzazioni vi sono: la LO (*Landsorganisationen*), la TCO (forza lavoro impiegatizia), la SACO-SR (accademici), la SAF (associazione dei datori di lavoro) e la LRF (associazione degli agricoltori).

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

Le nuove idee di management che hanno pervaso il mondo anglosassone negli anni Ottanta e Novanta (si vedano le schede nazione sulla Nuova Zelanda e sul Regno Unito) hanno raggiunto anche la Svezia. Il sistema svedese è molto «aperto», nel senso che i funzionari e gli accademici svedesi hanno un ruolo attivo in molti consessi internazionali (un ruolo probabilmente sproporzionato per un paese così piccolo in termini di popolazione). Tuttavia, l'élite che ha governato la Svezia non ha aderito alle idee del management di moda con lo stesso entusiasmo dei loro omologhi di altri paesi. Le idee di «marketizzazione», sebbene per un breve periodo siano state ufficialmente viste con favore, non hanno mai avuto il successo sperimentato in Australia durante gli anni Novanta o in Nuova Zelanda e Regno Unito negli anni Ottanta. Altri nuovi concetti di management sono stati più prontamente assimilati; il TQM, per esempio, è stato abbastanza ampiamente adottato in varie forme. A partire dalla fine degli anni Ottanta la gestione basata sulle prestazioni, che implica uno spostamento di accento dall'orientamento all'input e ai controlli procedurali verso un sistema basato sul raggiungimento di risultati misurati, è diventata una filosofia centrale delle riforme del management pubblico.

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

Premfors (1991) spiega il dibattito politico interno della prima metà degli anni Ottanta come una lotta tra tre fazioni: i fautori della decentralizzazione, i tradizionalisti e gli economizzatori. Il programma del 1985 favorì le idee dei fautori della decentralizzazione, ma il ministro fu presto fortemente criticato

per il fatto che le enunciazioni erano di gran lunga superiori alle azioni. In ogni caso, entro la fine degli anni Ottanta, in piena crisi fiscale, decentralizzazione e partecipazione sembravano meno urgenti del taglio delle spese. Gli economizzatori divennero il gruppo dominante e la gestione legata ai risultati uno dei temi più importanti della riforma amministrativa.

Con le elezioni del 1991 la Svezia ebbe, per la prima volta dal 1930, un primo ministro conservatore. Idee neoliberali come le privatizzazioni e il confronto con il mercato, ampiamente mutate dalla Nuova Zelanda e dal Regno Unito, incontravano adesso i favori dell'élite politica (Premfors, 1998, pp. 151-2). Fu però una fase abbastanza breve e quando i socialdemocratici tornarono al governo, nel settembre del 1994, i «discorsi sulle riforme» persero presto la marcata enfasi sul potere del mercato di risolvere i problemi. L'attenzione all'economicità e all'efficienza permaneva, dato che i problemi di bilancio erano troppo seri per poter essere risolti rapidamente.

H. PRESSIONI DEI CITTADINI

Secondo Premfors (1998) l'atteggiamento degli svedesi verso i loro governi è stato abbastanza instabile. Per esempio, il settore pubblico, insieme alla leadership socialdemocratica, ha perso rapidamente il favore dei cittadini al termine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, ma già nel 1992 c'erano segnali che la fiducia nelle istituzioni del settore pubblico stava aumentando e che l'elettorato temeva ogni smantellamento radicale del generoso welfare state. In generale si potrebbe dire che, durante il periodo in esame, la maggioranza degli svedesi era insofferente nei confronti degli aspetti più burocratici del grande apparato statale, ma tendeva a difendere la maggioranza dei benefici del welfare e non era certamente convinta dalle dottrine della «nuova destra» favorevoli al mercato che erano di moda nel Regno Unito e negli Stati Uniti negli anni Ottanta.

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO DESIDERABILI

Un esperto svedese ha indicato, nel periodo che stiamo considerando, tre principali scuole di pensiero e di opinione su come il governo svedese avrebbe dovuto rispondere ai problemi (Premfors, 1991 – si veda la sezione G precedente). I decentralizzatori volevano allentare lo stretto controllo dello stato

centrale e delegare sia le decisioni di gestione operativa sia alcune sempre più difficili decisioni sull'allocazione delle risorse ad altri livelli di governo o anche a singole istituzioni, quali scuole e ospedali. Gli economizzatori si preoccupavano principalmente del deficit incombente e della tendenza a espandersi con naturata alle spese per il welfare. Essi cercavano di ridurre il peso delle «coalizioni distributive» nel processo svedese di elaborazione delle politiche. I tradizionalisti si concentravano sul mantenimento, per quanto possibile, sia della sostanza sia dei processi di policy dello stato svedese, così come era esistito nella sua «età d'oro», negli anni Sessanta e inizio Settanta. Dalla fine degli anni Ottanta gli economizzatori sembrarono prendere il sopravvento; ma Premfors (1998) suggerisce che, entro la fine degli anni Novanta, i decentrizzatori stavano di nuovo guadagnando terreno.

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME DEL MANAGEMENT SIANO FATTIBILI

Il problema della fattibilità era in parte determinato dal *processo* fortemente consolidato con il quale erano adottate le decisioni di governo. Di solito, le agenzie pianificano aiutate da comitati nei quali hanno una forte rappresentanza i sindacati, le associazioni dei datori di lavoro e altri gruppi di interessi. In questo modo la fattibilità della riforma proposta è presto portata all'attenzione di coloro che dovranno «conviverci», a differenza, per esempio, del sistema di elaborazione delle politiche proprio del Regno Unito e della Nuova Zelanda, dove le riforme erano concepite e promulgate da un gruppo abbastanza ristretto di politici e funzionari di alto livello.

376

K. EVENTI CASUALI

Nessuno di particolare rilevanza.

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

Nel 1994 solo il 17,3 per cento dei dipendenti pubblici lavorava per il governo centrale (rispetto al 48,7 per cento della Francia e al 47,7 per cento del Regno Unito – si veda la tabella 3.2). Questo dato riflette l'importanza dei livelli provinciali e municipali nel sistema amministrativo svedese. Ci sono 23

contee e 296 municipalità. Le contee sono responsabili della maggior parte dell'assistenza sanitaria e possono introdurre un'imposta sul reddito. Le municipalità sono responsabili dell'edilizia residenziale pubblica, dell'istruzione e del welfare sociale. Lane e Ersson attribuiscono alla Svezia un punteggio elevato in termini di discrezionalità regionale e locale (1991, pp. 224-5, si veda anche la tabella 3.3).

Anche il governo centrale è altamente decentralizzato rispetto agli standard internazionali. L'autonomia operativa delle agenzie del governo centrale svedese è garantita dalla costituzione ed esse sono responsabili verso il governo collettivamente, non verso singoli ministri. Sono più di 300 e a metà degli anni Novanta impiegavano circa 320.000 dipendenti (mentre i ministeri ne impiegavano solo 2900). Così i ministeri stessi tendono a essere piccoli e impegnati in gran parte a fornire consiglio politico e a preparare la legislazione. Sono spesso stati espressi dubbi sulla loro capacità di guidare o controllare le agenzie (OECD, 1997a, p. 94, 1998; Wilks, 1996).

Il pubblico impiego svedese non è di parte e i percorsi di carriera di ministri e burocrati sono di solito separati (si veda la tabella 3.1). Tuttavia, i tre funzionari di grado più elevato nei ministeri (il sottosegretario di stato, il segretario permanente e il sottosegretario agli affari legali) sono nominati dal ministro.

Il processo di elaborazione delle politiche è normalmente un processo aperto, con una larga partecipazione di esperti e di gruppi di interesse. La legislazione sulla libertà di informazione consente pubblico accesso a quasi tutti i documenti ufficiali, compresa anche gran parte della corrispondenza del primo ministro.

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

Nel 1976, in seguito alla sua estromissione dal governo (per la prima volta in quarantacinque anni), il partito socialdemocratico si interrogò sui motivi della sconfitta. Un elemento parve essere il fatto che molti cittadini lo associavano, considerandolo il partito dell'«establishment», all'inerzia burocratica. Quando, nel 1982, essi ritornarono al governo erano quindi determinati a modificare, per ciò che riguarda questo aspetto, la loro immagine e a rendere l'apparato statale più attento e accessibile ai cittadini. Come segnale del loro intento riformatore ricrearono un ministero della Funzione Pubblica. Nel 1985 un programma di modernizzazione del governo pose un forte accento sulla decentralizzazione dal centro alle contee e alle municipalità (anche se si deve notare che la decentralizzazione era un tema politico di vecchia data e

non esclusivo dei socialdemocratici – Premfors, 1998). Fu enfatizzata anche la possibilità di aumentare la possibilità di scelta e l'attenzione alle esigenze degli utenti. Altri temi erano la deregulation e la deburocratizzazione. L'autorità del personale fu decentralizzata, cosicché le agenzie potevano ora assumere il proprio personale e fissare, all'interno di un quadro di riferimento nazionale, le proprie griglie salariali.

In quel momento le privatizzazioni non erano viste con favore. Come disse nel 1987 un dipendente pubblico di elevato livello: «Il governo svedese in linea teorica non considera le privatizzazioni un mezzo per risolvere i problemi del settore [pubblico]. La principale obiezione è che questo porterebbe a ingiustizie distributive» (Gustaffson, 1987, p. 180).

Nei tardi anni Ottanta iniziò una seconda fase di riforme, messa in ombra dalla crescente crisi fiscale. Il bisogno di migliorare l'efficienza e di risparmiare era dominante. Nel 1990 fu annunciato un programma dell'amministrazione con lo scopo di ridurre del 10 per cento la dimensione del settore pubblico. Si riteneva che il risultato dovesse essere conseguito con una combinazione di misure: abolizione o fusione di agenzie, aumento delle deleghe e varie iniziative di miglioramento della produttività. L'attenzione all'economicità si intensificò con l'avvento nel 1991 di un governo conservatore (Bild). Le dichiarazioni furono in quel periodo molto più favorevoli alle privatizzazioni, ma in pratica il governo dovette presto accettare dei compromessi riguardo al suo originale programma di privatizzazioni e abbastanza esteso. In ogni caso, i socialdemocratici tornarono al governo nel 1994, sebbene nel frattempo avessero abbandonato la loro opposizione di principio alle privatizzazioni e fossero pronti ad accettarle, selettivamente e pragmaticamente. Tra il 1990 e il 1996 tredici agenzie furono quotate (gli svedesi, come i finlandesi, tendono a preferire una combinazione della forma societaria con la proprietà dello stato, invece che la completa privatizzazione come in Nuova Zelanda e nel Regno Unito).

Dal 1988 al 1993 fu portata a termine una serie di importanti riforme della gestione finanziaria, tra cui il budgeting orientato ai risultati, il finanziamento indistinto e la contabilità per competenza. La gestione orientata ai risultati fu ufficialmente adottata da tutte le amministrazioni dello stato a partire dal 1988. La crescita di questo tipo di approccio orientato all'output e all'outcome fu accompagnata da un parallelo declino della precedente, formidabile, struttura di pianificazione svedese (Wilks, 1996). Dal 1993 tutte le agenzie devono pubblicare un rappporto annuale che include dati sulle prestazioni, un conto economico, uno stato patrimoniale, un piano di riparto degli utili e un'analisi finanziaria (OECD, 1997a, p. 90). Nel 1996 fu riformato lo

stesso processo di budget, con un primo stadio meglio definito in cui sono fissati tetti non superabili alla spesa complessiva (OECD, 1998).

Mentre proseguiva l'adozione di misure di decentralizzazione, parallelamente continuavano i tentativi di risparmiare. Nel 1993 un nuovo sistema di finanziamento del governo centrale alle municipalità ne rafforzò l'autonomia (riducendo il numero dei regolamenti dettagliati imposti dal centro), ma permise anche al governo centrale di fissare rigidi budget complessivi e di lasciare alle autorità locali il problema di come allocare le loro limitate disponibilità.

A partire dalla metà degli anni Ottanta furono adottati vari programmi di miglioramento della qualità dei servizi, spesso basati sui principi TQM o ISO 9000. Furono realizzati a tutti i livelli di governo, ma mancava un programma centrale o un quadro di riferimento equivalente, per esempio, al *Citizen's Charter* britannico (OECD, 1997a, p. 91).

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

La Svezia ha tentato di evitare lo stile di realizzazione a volte stridente e duro caro all'amministrazione della signora Thatcher nel Regno Unito, a quella di Lange in Nuova Zelanda o di Howard in Australia. I tradizionali processi svedesi, caratterizzati da un intenso e corporativo dibattito tra le principali parti interessate prima che l'azione sia intrapresa sono, con poche eccezioni, ancora in piedi. Come in Finlandia, si è fatto ampio uso di progetti pilota per testare le innovazioni chiave (per esempio, il budgeting orientato ai risultati) prima di «estenderle» a tutto il governo. Un esempio potrebbe essere l'esperimento delle «municipalità libere» del 1984, in cui i consigli di nove municipalità e tre contee sperimentarono un sistema di maggior libertà dai regolamenti dello stato centrale. Si fecero anche strenui sforzi per minimizzare i licenziamenti tra i dipendenti pubblici.

379

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Non c'è dubbio che, durante gli anni Ottanta e Novanta, sia stata realizzata una sostanziale decentralizzazione di poteri alle contee e alle municipalità. Anche il sistema di budgeting è stato radicalmente modernizzato e, a partire dai tardi anni Ottanta, è stato posto in essere un insieme di meccanismi di gestione molto più orientato all'output. Studi sulla produttività hanno messo in luce un ampio deterioramento complessivo della produttività del settore

pubblico durante gli anni Settanta, uno minore durante gli anni Ottanta e un miglioramento della produttività all'inizio degli anni Novanta (si veda la discussione svolta nel capitolo 5).

Gli svedesi hanno sviluppato un forte interesse per la valutazione e hanno creato un insieme di organismi di valutazione. Il National Audit Office (*Riksrevisionsverket*) ha un ruolo rilevante nella valutazione e nel controllo delle prestazioni e si è occupato di numerose riforme del management pubblico (Pollitt *et al.*, 1999). Esiste un Gruppo di Esperti di Finanza Pubblica, che ha svolto studi su vasta scala della produttività pubblica, e un'Agenzia Svedese per lo Sviluppo Amministrativo. Ciò nonostante, non sembra che sia stata ancora intrapresa alcuna valutazione generale delle principali riforme.

A fronte del conseguimento di questi risultati sostanziali bisogna citare la costante preoccupazione sulla incapacità dei ministeri centrali di fissare un insieme di obiettivi di prestazione per le agenzie che sia basato sulla conoscenza dei problemi e stringente (OECD, 1997a, 1998). Inoltre, non sembra assolutamente che i membri del *Riksdag* siano particolarmente interessati a utilizzare l'accresciuto flusso di dati sulle prestazioni ora disponibile. Infine, cosa più importante, è troppo presto per ritenere che il sottostante problema di un cronico deficit di bilancio sia stato definitivamente risolto.

SVEZIA

Svezia: scheda sinottica

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Fälldin: PM (Agrar., Lib.) (1979) - Ministero delle finanze: gruppo di esperti indipendenti sulla finanza pubblica (ESO): cambiamenti nel welfare state e produttività delle agenzie (1981) - Palme: PM (Soc.) (1982) - Palme: PM (Soc.) (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuove istruzioni per 200 agenzie: decentralizzazione, risultati, obiettivi di lungo termine, accresciuta autonomia, autorità discrezionale per i responsabili (1988) - Ministero dell'amministrazione pubblica: riorganizzazione, rafforzamento, leader del processo di rinnovamento (1988) 	<ul style="list-style-type: none"> - Maggiore flessibilità: assunzioni, mobilità dei dirigenti di livello elevato (1988) - Studio su griglie salariali e remunerazioni (1988) - Modernizzazione della legge sul pubblico impiego (1988) 	<ul style="list-style-type: none"> - Esperimento: budget triennale quadro (spese amministrative) (1985)
1986-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Carlsson: PM (Soc.) (1986) - Decisione parlamentare sul management pubblico (1987) - Circolare del governo sulle agenzie: linee guida per la riforma amministrativa (1987) - Carlsson: PM (Soc.) (1988) - Esperimento di liberalizzazione municipale: accresciuta autonomia, revisione delle relazioni centrali, regionali e municipali (1988) - Amministrazione: riduzione del 10%: decentralizzazione, deregulation, internazionalizzazione (1990) - Estensione del sondaggio sull'impatto delle regolamentazioni (1990) - Numero di leggi e regolamenti in vigore: livello minimo: risultato della revisione normativa e dell'informatizzazione (1990) 	<ul style="list-style-type: none"> - Legge finanziaria supplementare: budget triennale quadro (primo: 1991/92) (1988) - Gestione basata sui risultati: misure, contabilità, ciclo di budget (richiesta e <i>reggeringsbrevet</i>) (1988) - Approfondimento delle richieste di budget: analisi delle risorse, ambiente, risultati (due anni prima, su tre anni) (1988) - Affinamento della metodologia per la determinazione dei costi delle regolamentazioni (1988) - Circolare del governo sulla riforma budgetaria (obiettivi e risultati) (1988) - Legge finanziaria supplementare: linee guida per il rinnovamento del settore pubblico (1988) 	<ul style="list-style-type: none"> - Legge finanziaria supplementare: budget triennale quadro (primo: 1991/92) (1988) - Gestione basata sui risultati: misure, contabilità, ciclo di budget (richiesta e <i>reggeringsbrevet</i>) (1988) - Approfondimento delle richieste di budget: analisi delle risorse, ambiente, risultati (due anni prima, su tre anni) (1988) - Affinamento della metodologia per la determinazione dei costi delle regolamentazioni (1988) - Circolare del governo sulla riforma budgetaria (obiettivi e risultati) (1988) - Legge finanziaria supplementare: linee guida per il rinnovamento del settore pubblico (1988) 	

Svezia: scheda sinottica (continua)

In generale

- Nuova legge sul governo locale: poteri più chiari, riforma della gestione finanziaria, maggiore importanza alla contabilità e all'auditing, struttura dei comitati più libera (1990)

1991-1995

- Bildt: PM (Cons.) (1991)
- Management by results: enfasi su analisi e valutazione (1991)
- Annessi alla legge finanziaria: rapporto sui progressi nella semplificazione delle regole (1991)
- Accresciuti sforzi
- di deregolamentazione: aboliti più di 1000 regolamenti delle agenzie (1991)
- Legge sulle autorità locali: libertà di organizzare le attività, promuovere la deregolamentazione, la privatizzazione e l'orientamento al mercato (1991)
- Dichiarazione di politica economica: riduzione del deficit di bilancio (1992)
- Criteri per determinare quando una impresa statale può essere privatizzata, trasformata o chiusa (1992)
- Diminuisce il deficit strutturale
- Criteri per la trasformazione in aziende delle attività statali (1993)
- Management by results (1993)
- Carlsson: PM (Soc.) (1994)

Organizzazione

- Ministero delle finanze: responsabile delle questioni centrali dell'amministrazione pubblica (1991)
- Ministero della pubblica amministrazione: autorità regionali e locali; il resto è trasferito al ministero delle Finanze; agenzia per lo sviluppo amministrativo, ufficio nazionale dell'audit, agenzia nazionale per i dipendenti pubblici (1991)
- Ufficio di gabinetto: Chancery di coordinamento politico (1991)
- Privatizzazione di alcune imprese possedute dallo stato (1991)
- Circolare per tutte le agenzie: obiettivi più chiari e controllo dei risultati (1992)
- Riorganizzazione della Chancery del governo, finanziamento indistinto (1992)
- Scioglimento del National Institute for Civil Service Training and Development (SIPU) (1992)
- Abolizione del monopolio postale sui pagamenti dello stato (1993)
- Vendita del 49% delle quote delle attività forestali

Personale

- Sistema per la sicurezza del lavoro (1991)
- Fondazione per la sicurezza del lavoro (1991)
- Sistema previdenziale simile al settore privato (1991)
- Nuovo metodo di classificazione per la remunerazione del servizio pubblico e le statistiche salariali (1991)
- Ogni agenzia è responsabile dell'addestramento e dello sviluppo (1992)
- Rapporto «Lo stato e l'organizzazione del personale»: i sindacati devono pagare per il sostegno ricevuto durante le negoziazioni (1992)
- Programma di addestramento sulla gestione finanziaria (1992)
- Nuova organizzazione per i dati di lavoro statali controllata e finanziata dalle agenzie statali (1994)

Finanza

- Continua la revisione del processo di budget: risultati specifici (1990)
- Revisione del processo di budget (1992)
- Commissione dell'ufficio nazionale dell'audit: sistema di classificazione per valutare la capacità delle agenzie (1992)
- Introduzione dei periodi di budget flessibili (1992)
- Le agenzie presentano il loro primo rapporto finanziario annuale direttamente al governo (controllato dall'ufficio nazionale dell'audit): stato patrimoniale, conto economico, rapporto sui finanziamenti, cambiamenti nella posizione finanziaria, rapporto sulla prestazione (1992)
- Nuove forme di contabilità e budgeting: migliore presentazione della situazione finanziaria (1993)
- Alle agenzie vengono addebitati gli interessi per l'utilizzo delle risorse del bilancio statale (1993)
- Le agenzie prendono a prestito i capitali necessari per gli investimenti, analisi del rischio (1993)

Svezia: scheda sinottica (continua)

In generale

Organizzazione

Personale

Finanza

- 1996-1998 - Person: PM (1996)
- Risoluzione del Riksdag sull'introduzione di un tetto alle spese (1995)
- VESTA: consolidato sistema integrato per il forecasting, il budgeting, la contabilità consolidata, il monitoraggio delle prestazioni e l'informazione sui pagamenti entro l'anno 2000 (1997)
- Decreto governativo: Amministrazione del governo centrale inclusa nel servizio pubblico (1997-98)

- Ulteriori trasformazioni in aziende di diverse attività statali (1996-?)

- Cambiamenti nei controlli finanziari delle agenzie: nuovo modello di contabilità per competenza, tecniche di finanziamento indistinto, conti di interesse, modello di finanziamento per investimenti in attività immobilizzate (1993)
- Circolare sull'audit interno delle agenzie governative (1994)
- Progetto Booster: 10 ministri e 10 agenzie (1995)
- Coincidenza tra anno fiscale e anno solare (1997)
- 260 agenzie: rapporti (1998)

Appendice B LA RIFORMA DEL MANAGEMENT PUBBLICO IN ITALIA

di *Edoardo Ongaro*

A. FORZE SOCIO-ECONOMICHE: QUADRO GENERALE

L'Italia, con riferimento al campione dei casi esaminati, è una nazione di significative dimensioni (la popolazione al 1999 è di 57 milioni di persone) e corrispondente PIL (il sesto paese al mondo in termini assoluti, sempre in riferimento all'anno 1999).

Le variabili economiche di rilievo sono riepilogate nella tabella B.1 (integrazione).

B. FORZE ECONOMICHE GLOBALI

La globalizzazione economica ha avuto rilevanti effetti sul sistema italiano – si veda il paragrafo A.2 e la tabella B.1.

385

Tabella B.1 - ALCUNE VARIABILI ECONOMICHE DI RILIEVO - ITALIA

<i>Variabile</i>	<i>Italia</i>
Popolazione (in milioni di abitanti)	57
PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto) – valori in \$ USA	23.288
Aumento medio annuo percentuale del capitale fisso lordo su cinque anni	2,1
Spesa pubblica (consumo finale) come percentuale del PIL	18
Esportazione di beni e servizi come percentuale del PIL	25,5
Aumento medio percentuale delle esportazioni su cinque anni	4,4
Importazione di beni e servizi come percentuale del PIL	23,5
Aumento medio percentuale delle importazioni su cinque anni	6,3

Fonte: OECD – tutti i dati si riferiscono all'anno 1999.

C. CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI

L'Italia sta affrontando tutti i problemi connessi al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. Importanti effetti «diretti» si hanno sui settori sanitario e dei servizi sociali (il primo in particolare presenta una significativa crescita in termini di valore assoluto delle risorse assorbite). Anche il sistema previdenziale e della sicurezza sociale è stato posto sotto diretta pressione, specialmente a causa dell'effetto congiunto dell'invecchiamento della popolazione e dell'alto tasso di disoccupazione (in generale superiore al 10 per cento durante gli anni Novanta).

L'immigrazione è un altro fenomeno rilevante, con impatti diretti e indiretti particolarmente rilevanti sui settori dell'istruzione, dei servizi sociali e anche dell'ordine pubblico.

D. POLITICHE SOCIO-ECONOMICHE NAZIONALI

L'Italia ha una tradizione di influenza dello stato sull'economia, talvolta combinata con elementi neo-corporativi, che è stata posta sotto pressione come effetto della globalizzazione economica. Si evidenziano alcuni impatti su tre categorie chiave del sistema economico e i conseguenti effetti sulle politiche economiche:

- sistema delle imprese statali (che includeva fino agli inizi degli anni Novanta buona parte del settore bancario e assicurativo e si estendeva in diversi settori industriali): l'accresciuta competizione, congiuntamente ai vincoli di bilancio, è stata un fattore forzante nella direzione della privatizzazione di ampia parte del sistema delle imprese statali;
- grandi industrie private: l'azione congiunta dell'apertura dei mercati nazionali, dell'accresciuta competizione e dello sviluppo della normativa antitrust europea e italiana ha comportato una ridefinizione della politica industriale, tradizionalmente caratterizzata per un forte orientamento a supportare le grandi industrie;
- piccole e medie imprese (una componente estremamente dinamica dell'economia): la globalizzazione dei mercati ha posto enfasi sulla necessità di ridefinire la politica industriale verso questo settore; infrastrutture, semplificazione delle pratiche amministrative e servizi a supporto dell'innovazione scientifica e tecnologica sono alcune delle più rilevanti priorità per le piccole e medie imprese.

Negli anni Novanta due fattori «convergenti» hanno influenzato la formazione delle politiche socio-economiche: il livello del debito pubblico, che a partire dalla seconda metà degli anni Settanta (un periodo caratterizzato da una pesante stag-flazione) e durante tutti gli anni Ottanta è cresciuto rapidamente fino a superare il valore del PIL e ha rappresentato un pesante «fardello» durante gli anni Novanta; e l'adesione formale nel 1992 ai criteri di convergenza per la partecipazione alla moneta unica europea. Durante la seconda metà degli anni Ottanta e fino al 1992 si era registrata una buona crescita dell'economia e l'inflazione, pur ancora abbastanza elevata, si era attenuata rispetto al periodo precedente, anche in virtù di specifici interventi anti-inflattivi. Anche le tensioni nelle fabbriche si erano molto attenuate a partire dal 1980.

Durante gli anni Novanta, la necessità di ottemperare ai criteri di convergenza prendendo le mosse da una situazione di finanza pubblica assai difficile ha fatto sì che obiettivi di «risparmio» fossero posti in cima all'agenda politica e che la riforma del welfare avvenisse in un contesto di forti pressioni esterne.

E. SISTEMA POLITICO

Rilevanti cambiamenti sono accaduti al sistema politico negli anni 1992-94 (dopo che fu fatta luce su scandali di corruzione e altre pratiche illecite), che lo hanno profondamente modificato e lo rendono tuttora instabile e molto fluido. Sotto questo profilo, l'Italia è probabilmente unica nel campione dei casi considerati nel libro.

Per quanto riguarda il sistema elettorale, deve essere richiamata la modifica del sistema elettorale da un modello proporzionale a un modello maggioritario. A livello locale, il sistema è pienamente maggioritario e basato sull'elezione diretta del sindaco (o del presidente di Provincia) e sul meccanismo di attribuzione automatica della maggioranza in consiglio alla coalizione collegata al vincitore. Una situazione simile si propone ora anche al livello regionale, a partire dalle riforme del 1999 che hanno dispiegato i propri effetti nella tornata elettorale del 2000.

A livello nazionale, la situazione è parzialmente differente in quanto i sistemi elettorali di Camera e Senato sono ibridi e innestano su un sistema maggioritario elementi proporzionali.

Venendo al sistema dei partiti, è utile porre mente al profondo cambiamento avvenuto rammentando come fino al periodo 1992-94 il sistema fosse imperniato su Democrazia Cristiana (con percentuali elettorali oscillanti dal 40 per cento a valori intorno al 33 per cento durante gli anni Ottanta), che

con Partito Socialista e partiti «laici» formava i governi basati sul «pentapartito», e Partito Comunista (intorno al 30 per cento all'inizio degli anni Ottanta), gli altri partiti essendo rappresentati dal Movimento Sociale, dai Radicali, dai Verdi e in certi periodi da alcune formazioni di sinistra.

Nel 1994 lo scenario è completamente cambiato e diversi ulteriori cambiamenti si sono succeduti (che hanno portato anche alla formazione dei due governi Ciampi e Dini caratterizzati dalla presenza di vari ministri «tecnici»).

A partire dai cambiamenti del 1994 il sistema italiano si presenta come maggioritario, con due principali coalizioni che si contendono il governo, talvolta caratterizzato da alcuni degli elementi più «duri» dei sistemi maggioritari, come una logica di fatto di tipo *spoils system*. Esso mostra coalizioni frammentate, partiti con venature anti-sistema (Lega Nord, Rifondazione Comunista) e formazioni che hanno un retaggio di partiti anti-sistema (post-comunismo o post-fascismo), partiti fortemente identificati con la personalità, o talvolta con le proprietà personali, del loro fondatore (L'Italia dei Valori di Di Pietro, i Radicali di Pannella e Bonino, Democrazia Europea fondata da Andreotti e D'Antoni e, più importante di tutti essendo stato alle elezioni del 2001 il partito in assoluto più votato, Forza Italia di Berlusconi): sicuramente un quadro complicato e unico se confrontato con il campione delle nazioni esaminate.

Un altro elemento che risalta ripercorrendo le trasformazioni degli anni Novanta è l'accresciuta importanza del presidente della repubblica (in passato una figura primariamente simbolica) dovuta non a cambiamenti nelle attribuzioni formali ma principalmente all'evoluzione della crisi del sistema politico e alla personalità dei presidenti in carica.

La questione del federalismo posta dal successo elettorale della Lega Nord nelle regioni settentrionali (e più ricche) del paese è un altro aspetto emerso con forza all'inizio degli anni Novanta. Invero, la trasformazione di un sistema in precedenza fortemente centralizzato in uno altamente decentralizzato (e dopo la riforma costituzionale del 2001 «federale») è uno degli aspetti di maggior rilievo delle riforme avvenute in Italia confrontate con il campione dei paesi esaminati.

Un ulteriore elemento rilevante in relazione agli obiettivi del presente lavoro è il fenomeno che ha visto, al livello locale, il potere dei partiti e dei loro «apparati» ridursi di molto a favore degli amministratori direttamente eletti (sindaci e presidenti di provincia). Questo ha rappresentato un importante cambiamento considerando che in passato i gangli del potere erano nei politici capaci di dominare i complessi meccanismi degli apparati di partito, figure che non sempre coincidevano con gli amministratori in carica (e solitamente sia il governo nazionale sia le giunte a livello locale cambiavano

ogni dieci-dodici mesi). In aggiunta, anche gli organi consiliari hanno perduto rilevanza a favore di sindaco e presidente di provincia o regione, in molti casi sostenuti da un'ampia popolarità. Questo ha rappresentato un importante cambiamento nella componente politica dell'élite (sia in termini di persone che di «ruoli»), che ha avuto un'influenza su quali riforme fossero «desiderabili» e sulla percezione della loro fattibilità. Al tempo della preparazione del presente volume, ci sono segnali di un rovesciamento di questa tendenza.

F. NUOVE IDEE DI MANAGEMENT

Durante gli anni Novanta molte idee «in voga» improntate al New Public Management hanno cominciato a circolare in Italia. Questo fenomeno ha causato una curiosa combinazione di modelli gestionali e organizzativi improntati al New Public Management e di abitudini e convenzioni amministrative di derivazione francese «napoleonica»; tale combinazione ha dovuto essere maneggiata da un funzionariato di prevalente estrazione giuridica e che ha speso buona parte della propria vita lavorativa in una cultura amministrativa di tipo *Rechtsstaat*.

In precedenza, durante gli anni Ottanta furono pubblicati vari studi miranti a introdurre una cultura aziendale nelle amministrazioni pubbliche (si richiama Borgonovi *et al.*, 1984; Reborà e Meneguzzo, 1990), focalizzati soprattutto su regioni ed enti locali e su aziende sanitarie locali (ex USSL) e ospedali. Tali studi permisero il primo sviluppo di una cultura del management pubblico nel mondo accademico e in alcune amministrazioni pubbliche. Gli effetti pratici durante quel decennio furono molto limitati, ma si rivelarono importanti per la successiva diffusione durante gli anni Novanta di svariate sperimentazioni di strumenti e approcci aziendali in molte amministrazioni pubbliche.

Idee circolanti a livello comunitario, soprattutto relativamente alle riforme dei fondi strutturali del 1989 e 1994 (si rammenti l'importante quota di fondi strutturali avuta dall'Italia, soprattutto per le regioni del Mezzogiorno), hanno costituito un'importante fonte di idee innovative, circolate primariamente attraverso il ministero del Tesoro, che ha svolto un ruolo importante nella gestione dei fondi strutturali, e le regioni, interlocutori istituzionali dell'Unione Europea per quanto riguarda le politiche strutturali, specialmente in relazione alle tematiche della programmazione e controllo, della gestione finanziaria e della valutazione dei programmi pubblici.

Durante la seconda metà degli anni Novanta l'intensificarsi dei contatti internazionali di regioni ed enti locali (si veda Ongaro e Valotti, 2002) ha rafforzato la circolazione *bottom up* di idee di management.

G. IDEE DEI PARTITI POLITICI

I radicali cambiamenti nel sistema dei partiti e la sua frammentazione rendono difficile identificare idee «guida» e modelli nella riforma del management pubblico. Ciononostante, è possibile identificare alcuni (talvolta tra loro in parte contraddittori) gruppi di idee:

- un orientamento favorevole verso alcune idee del NPM (si veda Mene-guzzo, 1997), in particolare: decentralizzazione «esterna» e riduzione delle dimensioni degli enti pubblici, specializzazione e distinzione fra responsabilità di pianificazione/programmazione e responsabilità di attuazione, *performance contracting* e altri meccanismi miranti al miglioramento delle prestazioni (come i meccanismi di *price cap* nelle utilities), Meccanismi Tipo Mercato, importazione di tecniche manageriali dal settore privato;
- la percezione della necessità di attivare importanti privatizzazioni;
- alcuni approcci improntati a logiche di *governance* e una accresciuta enfasi su filosofie partecipatorie (basate sul coinvolgimento delle forze economiche, della società civile e del terzo settore, attraverso «patti» o altri strumenti di concertazione).

390 Idee sul primato del «controllo politico», spesso implicanti approcci favorevoli all'irrobustimento dei tradizionali controlli (gerarchici, finanziari), si sono anch'esse rivelate importanti.

H. PRESSIONE DEI CITTADINI

L'Italia si caratterizza tradizionalmente per la poca fiducia dei cittadini verso la pubblica amministrazione, e invero anche per una scarsa fiducia dei funzionari pubblici nella collaborazione dei cittadini.

All'estremo opposto, l'atteggiamento verso l'integrazione europea è sempre stato molto positivo e sforzi in questa direzione hanno potuto contare sul forte appoggio dell'opinione pubblica. Questa contrastante figura è rappresenta-

Tabella B.2 - LA FIDUCIA DEI CITTADINI ITALIANI NELLA DEMOCRAZIA
E NELLE ISTITUZIONI POLITICHE NAZIONALI, E NELL'UNIONE EUROPEA

Qual è il grado di soddisfazione nella propria democrazia?	Fiducia nelle istituzioni politiche (Eurobarometer 2001)	Come vorrebbe che diventasse il ruolo dell'Unione Europea nella vita quotidiana?
<ul style="list-style-type: none"> - Molto soddisfatto o abbastanza soddisfatto: circa il 35% - Non molto soddisfatto o per nulla soddisfatto: circa il 65% 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiducia nelle istituzioni politiche: il 25% - Fiducia nel pubblico impiego: il 27% 	<ul style="list-style-type: none"> - Più importante: oltre il 70% - Circa uguale: meno del 20% - Meno importante: circa il 5%
<i>Il livello più basso nell'Unione Europea.</i>	<i>Il livello più basso nell'Unione Europea.</i>	<i>Al primo posto, fra le nazioni aderenti, di coloro che desiderano che l'UE abbia un ruolo più importante nella vita quotidiana.</i>

Fonte: Eurobarometer, 2000.

ra molto chiaramente dai risultati dei sondaggi condotti periodicamente a livello europeo (tabella B.2).

L'approccio positivo alla costruzione dell'Unione Europea ha avuto una grande influenza nella determinazione di alcune priorità dell'agenda politica.

La «questione fiscale» è stata di particolare importanza all'inizio degli anni Novanta, sebbene la «tolleranza fiscale» sia considerabile in generale abbastanza alta tra le nazioni dell'OCSE e nei decenni precedenti alti livelli di tassazione non abbiano causato forti pressioni al cambiamento del settore pubblico.

Le riforme realizzate negli anni Novanta, particolarmente negli enti locali e nella sanità, hanno probabilmente contribuito a determinare un atteggiamento più favorevole verso i servizi pubblici e, in ultima analisi, non si può dire che vi sia un atteggiamento ostile, soprattutto quando il focus si sposta verso importanti servizi come la sanità e l'istruzione. Inoltre, il «capitale sociale» (in termini di comportamenti collettivi facilitanti il funzionamento delle amministrazioni pubbliche e anche di esistenza di «risorse» attivabili nell'erogazione di servizi pubblici, come testimonia l'altissimo numero di organizzazioni del terzo settore operanti in molti campi oggetto di intervento pubblico, quali la sanità, i servizi sociali, l'istruzione, la cooperazione internazionale ecc.) del Centro-Nord Italia è estremamente significativo e si è dimostrato importante nel creare condizioni favorevoli al funzionamento delle pubbliche amministrazioni (l'argomento è discusso nel classico Putnam, *Making democracy work*).

I. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME SIANO DESIDERABILI

L'urgenza di rispondere ai drammatici cambiamenti della prima metà degli anni Novanta ha generato un impulso a cambiare un sistema (il settore pubblico) che nel passato era stato toccato soltanto in misura marginale dalle riforme. È stata sicuramente presente una forte componente retorica, ma tale impulso corrispose anche alla priorità politica di essere percepiti come riformatori, la qual cosa ha contribuito a porre la riforma del management pubblico ai primi posti nell'agenda politica.

Un obiettivo delle riforme fu probabilmente quello di ridurre la responsabilità amministrativa (in questo senso hanno sicuramente giocato un ruolo i fenomeni di corruzione e gli altri scandali) mantenendo al contempo l'indirizzo e il controllo: sotto questo profilo, il ricorso a strumenti contrattuali e ad approcci partecipatori furono probabilmente elementi di riforma favorevolmente percepiti.

Le politiche di privatizzazione si rivelarono una fonte di consenso, così come uno strumento per fare cassa in un periodo di restrizioni di bilancio.

La decentralizzazione, sotto l'impulso del successo della Lega Nord (si veda sezione E), ha trovato una buona popolarità presso l'élite.

J. PERCEZIONE DELL'ELITE DI QUALI RIFORME SIANO FATTIBILI

L'orientamento favorevole dell'opinione pubblica verso una maggiore integrazione dell'Italia nell'Unione Europea ha fatto sì che venissero percepite come fattibili le riforme del management che potevano contribuire a permettere la partecipazione alla moneta unica europea. Da allora politiche miranti a generare significativi risparmi e a ridefinire i confini del sistema pubblico attraverso privatizzazioni (utili anche per esigenze finanziarie) e liberalizzazioni poterono contare su un importante supporto, la qual cosa ebbe un'influenza decisiva sulla loro fattibilità.

La riduzione delle dimensioni del settore pubblico è un questione in merito alla quale la pressione dei mass media e di forti interessi ha contribuito a determinare la percezione che alcune resistenze potessero essere superate. Molte privatizzazioni sono state portate a compimento durante gli anni Novanta.

I vincoli provenienti dalla normativa comunitaria favorirono alcune liberalizzazioni (in particolare nei settori delle telecomunicazioni, dell'elettricità e del gas).

Durante lo scorso decennio la decentralizzazione verso i livelli di governo regionale e locale ha avuto un forte sostegno dei cittadini. La popolarità dei sindaci e, in generale, degli amministratori locali eletti direttamente ha costituito un'altra fonte di pressione, anche se probabilmente ha anche costituito un motivo di tensioni con i politici a livello centrale. In definitiva, anche in questo caso prevalse la percezione che alcune resistenze potessero essere superate.

K. EVENTI CASUALI

Due eventi sembrano aver avuto un impatto notevole sull'agenda politica. Il primo è stata l'inchiesta «mani pulite», avviata nell'inverno 1992 e che ha fatto luce su corruzione e altri scandali che hanno coinvolto pesantemente la classe politica, dirigenti e funzionari pubblici e manager di imprese private. Questi scandali hanno causato drammatici cambiamenti nella classe politica e nel sistema partitico e hanno anche portato ai due governi «tecnici» del 1993 e 1995. Diverse iniziative di riforma della pubblica amministrazione hanno trovato impulso anche dagli avvenimenti connessi al manifestarsi di Tangentopoli.

L'altro evento è stata la crisi valutaria del 1992, che ha visto il fortissimo deprezzamento della lira, in qualche momento percepito come incontrollabile. Sebbene chiaramente correlato ai fattori socio-economici e politici, l'intensità con cui tale fenomeno si è manifestato ha forzato il profondo ripensamento delle politiche di gestione del debito pubblico occorso negli anni successivi e ha avuto un impatto anche in termini di interventi di riforma delle logiche di gestione degli enti del sistema pubblico, avendo l'obiettivo prioritario di generare risparmi.

L. SISTEMA AMMINISTRATIVO

Nel delineare le caratteristiche del sistema amministrativo italiano, emergono alcuni rilevanti similitudini con il sistema amministrativo francese, dal quale il nostro è per molti versi derivato (l'Italia è classificata dall'OECD, 1997 come un «sistema di tipo napoleonico»). Ciononostante, devono essere tenute in considerazione anche importanti differenze.

Le principali caratteristiche del sistema amministrativo italiano posso essere riepilogate come segue:

- una tradizione di indirizzo e controllo dell'economia e della società da parte dello stato, attuata soprattutto attraverso l'ampliamento dimensionale del settore pubblico;
- il ruolo chiave nell'apparato statale di alcuni «corpi» amministrativi come il *Consiglio di Stato* (il supremo tribunale amministrativo; i membri del Consiglio di Stato svolgono anche una funzione di consiglieri di alto livello nei ministeri e spesso prestano servizio nei gabinetti ministeriali), la *Corte dei Conti* (l'*audit office* nazionale, che fino alla riforma del 1994 ha avuto pervasivi poteri amministrativi), l'*Ispettorato Generale* (il personale della Ragioneria Generale dello Stato ha la qualifica di ispettore). A differenza della Francia, i corpi amministrativi non hanno la medesima coesione, né hanno quella fitta rete di interscambi con il vertice dell'industria privata che può essere trovata al di là delle Alpi. Inoltre, non si riscontra un'articolazione del resto del pubblico impiego in corpi, né vi è una istituzione con la tradizione e il riconoscimento professionale della francese *Ecole Nationale d'Administration* (ENA). Analogamente alla Francia, e a buona parte delle nazioni dell'Europa continentale, il sistema di pubblico impiego è stato per lungo tempo un sistema separato con sue proprie regole e logiche interne di funzionamento;
- l'importanza di un corpo separato e specifico di norme regolanti le procedure e l'attribuzione dei compiti nella pubblica amministrazione (il diritto amministrativo). Il sistema italiano, in perfetta analogia con la valutazione proposta da Clark sul sistema francese (1998, p. 100) «è un "modello legale" nel senso che è regolato da regole legali che concepiscono l'amministrazione dello stato come occupante un campo autonomo separato dalla società civile». La cultura giuridica è stata, e per molti versi è tuttora, la cultura predominante nel sistema pubblico;
- la forte presenza a livello locale dello stato, attraverso la persona del *prefetto*, rappresentante del governo in ogni provincia (figura inesistente in altre nazioni del campione). Le competenze dei prefetti sono state nel tempo profondamente modificate, ma la centralità del ruolo del prefetto non è venuta meno. Dopo la riforma del 1999, gli uffici territoriali del governo svolgono un ruolo di coordinamento delle amministrazioni periferiche dello stato, oltre che avere la competenza in materia di ordine pubblico. Attualmente non hanno sostanzialmente poteri amministrativi di controllo su regioni ed enti locali, ma possono svolgere un ruolo rilevante in progetti di innovazione che coinvolgano sia amministrazioni periferiche dello stato sia regioni o enti locali;

- il sistema pubblico italiano si articola su quattro livelli istituzionali: Stato, Regioni (livello intermedio), Province e Municipalità (livello locale). Storicamente, buona parte delle funzioni pubbliche sono state gestite a livello centrale, in ministeri di rilevanti dimensioni e in alcuni casi con una forte tradizione tecnica e amministrativa. Il sistema di finanziamento si è basato sul modello di finanza derivata, imperniato sui trasferimenti dal livello statale, sebbene di recente tributi locali, tariffe e altre fonti di entrate siano cresciute di importanza (fino alle ultime riforme che hanno assegnato alcuni tributi o quote di tributi al livello regionale). Le regioni (previste dalla costituzione ma attivate solo nel 1970) hanno soltanto di recente ottenuto importanti funzioni, sebbene già la riforma della sanità del 1978-80 avesse avuto come effetto l'attribuzione di alcune competenze in materia alle regioni. Prima dell'importante processo di decentralizzazione dello scorso decennio le province erano titolari di funzioni estremamente limitate mentre i comuni, che hanno in Italia una forte tradizione, hanno sempre svolto importanti funzioni pubbliche;
- la centrale importanza delle differenze territoriali, culturali, economiche e sociali nelle diverse regioni d'Italia (discusse nella classica opera di Putnam, *Making democracy work*), che ha determinato impressionanti differenze nel funzionamento concreto delle amministrazioni pubbliche, nonostante l'uniformità delle regole e delle procedure determinata dalla cultura amministrativa legalistica e dal tradizionale modello amministrativo burocratico.

M. CONTENUTI DEL PACCHETTO DI RIFORMA

Durante gli anni Ottanta vennero attuate alcune iniziative di riforma (in particolare la riforma della Presidenza del consiglio dei ministri nel 1988) ed emersero alcune tendenze nel ridisegno dello stato: «il processo che prese corpo durante gli anni Ottanta è quello di una pubblica amministrazione che si ritira [...] e che fissa le regole del gioco» (Sepe, 1995). Particolarmente importanti furono i fermenti di innovazione emergenti negli enti locali e nel settore sanitario (anche come conseguenza della riforma sanitaria avvenuta appena prima del periodo preso in esame nel presente lavoro, che mirava a realizzare una maggiore concentrazione, sia a livello di programmazione sia di produzione dei servizi, delle diverse attribuzioni in materia di sanità in precedenza distribuite tra una pluralità di soggetti). Tra questi si richiamano le innovazio-

ni negli schemi organizzativi e l'introduzione del controllo di gestione e di nuovi strumenti a supporto della pianificazione e del budgeting.

È però soltanto negli anni Novanta che prese avvio un periodo di grandi cambiamenti. Proprio nel 1990 si ebbe la riforma dei servizi pubblici locali, che diede agli enti una maggiore autonomia organizzativa e la possibilità di scegliere tra una pluralità di formule istituzionali per l'erogazione di tali servizi, e la legge sulla trasparenza nella pubblica amministrazione che diede enfasi a un approccio alle attività amministrative «orientato al cittadino» e non più determinato dalla prevalenza di logiche autoreferenziali.

Nel periodo 1992-94 furono definiti alcuni pacchetti di riforma i cui principali contenuti possono essere riepilogati come di seguito esposto:

- pacchetto di riforma sulle privatizzazioni e liberalizzazioni: le aziende di credito e assicurative vennero privatizzate (per le banche, si procedette principalmente attraverso la creazione delle «fondazioni bancarie», successivamente oggetto di ulteriori interventi di riforma); iniziò lo smantellamento del gruppo IRI (fondato durante il periodo fascista e comprendente buona parte delle attività industriali dello stato); fu in parte liberalizzato il settore della telefonia mobile, che stava dando segni di rapidissima crescita;
- pacchetto di riforma sul pubblico impiego: introdusse, almeno nei principi generali, la «privatizzazione» del pubblico impiego, nel senso che quest'ultimo doveva intendersi sottoposto alle regole generali del diritto del lavoro privato. Questo accrebbe l'importanza della contrattazione collettiva nazionale e decentralizzata. L'assunzione dal settore privato fu resa più semplice. L'altra grande innovazione riguardava la ridefinizione dei rapporti tra organi politici e dirigenza. Fu posta enfasi al principio della distinzione delle due sfere: gli organi politici identificano obiettivi e priorità (e assegnano gli incarichi ai dirigenti: gli effetti sono risultati particolarmente evidenti all'inizio soprattutto negli enti locali), i dirigenti hanno la responsabilità organizzativa e nella gestione delle risorse, dopo che queste sono state allocate. Sebbene in pratica questo principio si sia rivelato di difficile attuazione, e in certo senso impossibile, «comportamenti e convenzioni» nel settore pubblico sono cambiati in profondità durante gli anni Novanta;
- pacchetto sulla gestione finanziaria: molte riforme successive e concatenate (spesso dettate da ragioni di urgenza) delle logiche e procedure di finanziamento introdussero da un lato i «finanziamenti indistinti» in molti settori del sistema pubblico, mentre dall'altro lato posero forti restrizioni finanziarie, specialmente sulla gestione della cassa;

- furono introdotti dalla legge le carte dei servizi e gli «uffici per le relazioni con il pubblico»;
- la Corte dei Conti fu riformata riducendone i poteri amministrativi e, in parte, riorientandola dai controlli amministrativi *ex ante* a valutazioni anche di prestazione *ex post*.

Altre importanti riforme ebbero luogo in diversi comparti, in particolare nella sanità furono introdotti meccanismi miranti ad accrescere la competizione tra erogatori, nell'ambito di una più generale riforma. Nel 1995 si ebbe la riforma della contabilità degli enti locali.

Un secondo importante pacchetto di riforme fu introdotto nel periodo 1997-99:

- decentramento amministrativo: ha rappresentato un'importante ridefinizione delle attribuzioni tra i diversi livelli di governo, stabilendo il «principio di sussidiarietà» e avviando il trasferimento di importanti funzioni ai livelli regionale e locale; la riforma costituzionale del 2001 ha rinforzato la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo;
- riforma del pubblico impiego: fu rafforzata la privatizzazione del pubblico impiego; furono introdotti i nuovi schemi di inquadramento e meccanismi per collegare la remunerazione a elementi connessi alle prestazioni rese. Il processo avvenne in misura rilevante attraverso la contrattazione collettiva;
- semplificazione amministrativa: questa riforma si è articolata in molteplici linee di intervento; un'innovazione particolarmente importante ha riguardato la costituzione degli «sportelli unici per le attività produttive» (come rilevato anche da OECD, 1999; sullo sportello unico si veda Caccia e Valotti, 2000; sugli effetti di tale innovazione per lo sviluppo di approcci alla gestione per processi nelle pubbliche amministrazioni si veda Ongaro, 2000);
- riforma delle amministrazioni centrali: comprende l'accorpamento di alcuni ministeri e la costituzione di agenzie guidate tramite convenzioni includenti meccanismi di orientamento alle prestazioni, secondo logiche di *performance contract* (sul caso dell'Agenzia delle Entrate si veda Dipartimento della Funzione pubblica, 2001);
- riforma del sistema dei controlli: ha introdotto la distinzione esplicita tra controlli amministrativi, da un lato, e i due controlli, di gestione e strategico (che debbono essere sviluppati in tutte le amministrazioni), correlati agli aspetti di *performance management*, dall'altro;

- riforma della contabilità: stabilisce per il bilancio dello stato l'aggregazione dei capitoli delle entrate e delle uscite in più ampie «unità previsionali di base», oggetto di approvazione parlamentare e assegnate per la gestione alla responsabilità dirigenziale generale; una riforma simile è stata attuata per le regioni.

Altre riforme di settore particolarmente importanti riguardarono l'accresciuta autonomia degli istituti scolastici, delle università (le prime riforme in tal senso risalgono alla fine degli anni Ottanta) e delle camere di commercio, e alcune liberalizzazioni nelle utilities (di solito in seguito alla necessità di recepire direttive comunitarie) e nella regolazione del commercio.

Vi furono inoltre cambiamenti importanti negli enti locali e in sanità, provenienti soprattutto da iniziative di innovazione degli enti stessi.

N. PROCESSO DI REALIZZAZIONE

Per quanto riguarda l'ampiezza degli interventi, pacchetti di riforma delle regole e dei meccanismi di gestione di tipo *government-wide*, trasversali ai diversi comparti, sono stati nell'agenda governativa a partire dal 1992 (delega al governo in materia di riforma dei ministeri e altre tematiche di rilievo). Nella pratica, si sono riscontrate soprattutto importazioni/espportazioni di modelli originariamente elaborati per una amministrazione o un settore e solo in alcuni casi (per esempio, la riforma del pubblico impiego nel 1993, la decentralizzazione e la semplificazione amministrativa nel 1997, la riforma dei ministeri avviata nel 1999) le riforme sono state concepite per coinvolgere trasversalmente l'intero settore pubblico (o quantomeno tutte le amministrazioni centrali).

Con riferimento all'intensità delle riforme, la situazione è molto variegata. In termini generali, ritardi nell'attuazione furono abbastanza comuni ed estenuanti negoziazioni, di solito effettuate durante la definizione dei dettagli operativi delle riforme e talvolta caratterizzate da elementi corporativi, hanno costituito la pratica quotidiana. La situazione è stata molto differente nei casi in cui le riforme sono state innescate in modo diretto da pressioni di ordine finanziario.

Un punto molto controverso è se la riforma del management pubblico in Italia sia stato un esercizio top down oppure bottom up. Da un lato, molte importanti riforme sono state un esercizio top down: imposte da leggi di riforma. Una valutazione della riforma del management pubblico in Italia come un

fenomeno primariamente top down è riportata nella prefazione di Bassanini (ministro della Funzione pubblica nel periodo 1996-99 e promotore di importanti pacchetti di riforma) alla traduzione italiana del libro di Gore, *Businesslike government: lessons learned from America's best companies* (Gore, 1997).

Dall'altro lato, se si esamina l'intero settore pubblico, ci sono stati significativi elementi di tipo bottom up (una considerazione della riforma del management pubblico come un fenomeno in cui fondamentale è stata la dinamica bottom up è riportata in Meneguzzo, 1997). In particolare, enti locali e aziende sanitarie e ospedaliere in molti casi sono stati laboratori per esperimenti di innovazione gestionale che sono poi stati riproposti in altri settori o nei diversi livelli istituzionali di governo. Una riforma bottom up (anche se successivamente contemplata in una legge di riforma) fu la diffusione della figura chiave del *city manager*, il direttore generale del comune (o della provincia). Inesistenti fino alla metà degli anni Novanta, attualmente buona parte delle città di grandi o medie dimensioni ha al vertice della struttura il direttore generale.

In definitiva, la riforma del management pubblico in Italia mostra un'interessante combinazione di elementi top down e bottom up, con i secondi che hanno costituito indubbiamente una caratteristica centrale del processo di realizzazione a partire dalla metà degli anni Ottanta, nonostante la configurazione altamente centralizzata del sistema amministrativo (vedi sopra, sezione L: l'Italia era uno Stato centralizzato, perlomeno fino alle recenti riforme sulla decentralizzazione).

Per quanto riguarda la questione dell'attivazione di strutture *ad hoc* per le riforme, sebbene in alcuni casi una parte del contenuto del pacchetto di riforma consistesse nella creazione di nuovi enti od organi (per esempio, i nuclei di valutazione o i servizi di controllo interno), in generale a livello centrale non è riscontrabile un modello univoco in merito al fatto che a supporto del processo di realizzazione si sia sistematicamente ricorso o meno alla costituzione di nuove strutture; in molti casi significativi compiti sono stati affidati al dipartimento della Funzione Pubblica. Al momento della preparazione di questo libro, sta cominciando la sua attività il ministero per l'Innovazione Tecnologica, di recente istituzione.

399

O. RIFORME REALMENTE CONSEGUITE

Non esiste allo stato attuale una valutazione generale della riforma del management pubblico intrapresa negli scorsi due decenni.

In uno studio sistematico relativo al settore sanitario si riporta che «il problema centrale nelle aziende sanitarie non è più la possibilità di perseguire maggiori livelli di funzionalità in presenza di forti vincoli giuridici; è invece la volontà e la capacità di utilizzare effettivamente gli spazi di autonomia oggi disponibili» (Anessi Pessina e Cantù, 2000). Negli enti locali, uno studio sulla riforma durante gli scorsi due decenni sottolinea come «ancora oggi ci si trovi in una fase “sperimentale”, ovvero che non si sia effettivamente giunti alla definitiva e organica messa a punto di un nuovo modello di organizzazione (di cui si sia verificata la validità e il grado di generalizzabilità) tale da garantire una definitiva rottura con la tradizione e l’eredità burocratica degli enti» (Valotti, 2000).

Esaminando alcuni specifici risultati, «risparmi» abbastanza rilevanti sono stati ottenuti (vedi anche tabella App. 5.1), sebbene sia difficile identificare l’esatto contributo dato dalla riforma del management pubblico al conseguimento di un obiettivo che è in cima all’agenda dei governi dal 1992 ed è stato perseguito attraverso una molteplicità di linee di intervento.

Molti elementi (come la costituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico o gli sportelli unici per le attività produttive) sembrano aver accresciuto l’orientamento all’utente del sistema pubblico.

Ci sono stati cambiamenti strutturali, tra i quali possiamo includere:

- la «privatizzazione» del pubblico impiego;
- il decentramento ai governi regionali e locali;
- l’accresciuta esternalizzazione;
- lo sviluppo di nuovi schemi organizzativi (si pensi al modello dipartimentale nei ministeri) e nuove figure e ruoli organizzativi (il direttore generale di dipartimento ministeriale o il city-manager).

ITALIA

Italia: scheda sinottica

	<i>In generale</i>	<i>Organizzazione</i>	<i>Personale</i>	<i>Finanza</i>
1981-1989	<ul style="list-style-type: none"> Diversi esecutivi, sostenuti dalla coalizione fra Democrazia Cristiana, Partito Socialista, Partito Repubblicano, Partito Liberale e Partito Socialdemocratico, si susseguono al governo Cossiga eletto presidente della Repubblica (1985) Riforma dei fondi strutturali per il periodo 1989-94 (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> Riforma della sanità (1978-80) Riforma degli enti locali (accresciuta autonomia organizzativa - 1980-81) Riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri (1988) Riforma dell'istruzione universitaria (1989-91) Accresciuta autonomia di INPS (previdenza) e INAIL (sicurezza sul lavoro) (1988-89) 	<ul style="list-style-type: none"> Vincoli alle piante organiche (1985-86) 	
1989-1992	<ul style="list-style-type: none"> Sesto e settimo governo Andreotti Carli ministro del Tesoro Monorchio assume l'incarico di Ragioniere Generale dello Stato (1989) Riforma delle autonomie locali: ridefinizione dei rapporti fra amministratori e dirigenti, pluralità di formule istituzionali per l'erogazione dei servizi pubblici locali (1990) Nuove regole sulla trasparenza amministrativa (1990) Il magistrato Falcone viene ucciso nella strage di Capaci (1992) Scalfaro eletto presidente della Repubblica (1992) Il magistrato Borsellino viene ucciso nella strage di Via D'Amelio (1992) Delega al governo riguardante la riforma dei ministeri e altri importanti argomenti (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> Organizzazione del ministero del Tesoro in dipartimento - Draghi viene nominato direttore generale del dipartimento Tesoro (1991) Riforma del ministero delle Finanze (1991) Riforma della sanità (regionalizzazione e introduzione di meccanismi di competizione - 1992 e 1993) 		

Italia: scheda sinottica (continua)

	Organizzazione	Personale	Finanza
1992-1994	<ul style="list-style-type: none"> Trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni Prende avvio l'inchiesta «Mani pulite» (1992) Governo Amato (1992) Crisi valutaria (1992) Governo Ciampi (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> Riforma del pubblico impiego e della responsabilità dei dirigenti (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> Tagli alle spese (1993) Accresciuto ricorso ai trasferimenti indistinti (in diversi settori del sistema pubblico), accresciuti vincoli di cassa (1993)
1994-1996	<ul style="list-style-type: none"> Primo governo Berlusconi (1994) Riforma dell'agenda dei fondi strutturali (1994) Governo Dini (1995) Riforma del sistema pensionistico (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> Avvio del piano di privatizzazioni (1993) Privatizzazione di Credito Italiano e Comit (1993 e 1994) Prima liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni Riforma della sanità (regionalizzazione e meccanismi di competizione - 1992-93) Legge delega al governo per la riforma dei ministeri e per la costituzione di authority nei settori industriali e delle utilities Introduzione degli uffici per le relazioni con il pubblico (1993) e della carta dei servizi (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> Riforma della Corte dei Conti (1994) Riforma della contabilità locale (1995)
1996-2001	<ul style="list-style-type: none"> Governo Prodi (1996) Istituzione della terza Commissione Bicamerale per le riforme (1996-97) L'Italia entra nella moneta unica europea (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> «Seconda» riforma del pubblico impiego (1998) Accresciuta mobilità della dirigenza dei ministeri 	<ul style="list-style-type: none"> Riforma del bilancio dello Stato (1997) Varie manovre finanziarie per il controllo della cassa e la ristrutturazione del debito (1996-98)

Italia: scheda sinottica (continua)

In generale	Organizzazione	Personale	Finanza
<ul style="list-style-type: none"> • Primo governo D'Alema (1998) • Proposta di legge sulla riforma dei servizi pubblici locali • Secondo governo D'Alema (1999) • Ciampi eletto presidente della Repubblica (1999) • Secondo governo Amato (2000) • Secondo governo Berlusconi (2001) • Sincalco è nominato direttore generale del dipartimento Tesoro (2001) • Riforma «federale» della Costituzione, successivamente confermata da referendum (2001) 	<ul style="list-style-type: none"> • Costituzione di alcune altre authority (di particolare rilievo quelle per i settori delle telecomunicazioni e dell'energia) • Normativa sul decentramento amministrativo (1997) • Normativa sulla semplificazione amministrativa (1997) • Altre riforme di diversi settori del sistema pubblico (1997-99) • Telecom Italia (lo storico monopolio pubblico della telefonia) è venduta (1997) • Avvio degli sportelli unici per le attività produttive a livello locale (1998) • Sviluppo della programmazione negoziata e dei patti per lo sviluppo (1997-98) • Istruzione: accresciuta autonomia degli istituti scolastici – i direttori d'istituto assumono la qualifica di dirigenti (1998, con avvio nel 2000); disegno di riforma dei cicli scolastici (non attivato) • Normativa di riforma del numero dei ministeri, che stabilisce in particolare l'accorpamento di ministero del Tesoro e ministero delle Finanze, con avvio nel 2001 (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> • I contratti collettivi nazionali e decentrati introducono importanti innovazioni in diversi settori (in particolare nei comparti della sanità e degli enti locali) (1998-00) • Rafforzamento di meccanismi di spoils system (2001) 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa sullo sviluppo delle misure di prestazione nel settore pubblico (1997) • Ridefinizione del sistema dei controlli: i controlli amministrativi sono chiaramente separati dal controllo di gestione e dal controllo strategico (quest'ultimo introdotto dalla normativa) e dalla valutazione dei dirigenti (1999) • Riforma della contabilità e della finanza regionale (2000)

Italia: scheda sinottica (continua)

In generale

Organizzazione

- Costituzione delle agenzie esecutive a livello centrale, guidate da convenzioni con il ministero anche seguendo logiche di *performance contract* (1999) – sigla della convenzione tra Dipartimento delle Politiche Fiscali e Agenzia delle Entrate (2001)
- Riforma degli uffici prefettizi (1999)
- Riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri (1999)
- Prima liberalizzazione del settore dell'elettricità, vendita di una prima quota di ENEL (2000)
- Importanti cambiamenti organizzativi negli Enti Locali e nelle Regioni (seconda metà degli anni '90)
- Riforma dell'istruzione universitaria (1999-01)
- Riforma degli acquisti delle amministrazioni pubbliche
- Costituzione del ministero dell'Innovazione Tecnologica (2001)

Personale

Finanza

ABBREVIAZIONI

ALP	Australian Labor Party
APO	Ausserparlamentarische Opposition
APS	Australian Public Service
BPR	Business Process Re-engineering
CBO	Congressional Budget Office
CCMD	Canadian Centre for Management Development
CCT	Compulsory Competitive Tendering
CDR	Centres de responsabilité
CSRA	Civil Service Reform Act
DAS	Annual statement of assurance - Dichiarazione annuale di assicurazione
DAS	Department of Administrative Services
DG	Direzione Generale (la principale divisione organizzativa all'interno della Commissione dell'UE e in altre amministrazioni europee continentali)
DRG	Diagnostic Related Groups
EFQM	European Foundation for Quality Management
EGPA	European Group for Public Administration
EMS	Expenditure Management System
ENA	Ecole National d'Administration
ERC	Expenditure Review Committee
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FMIP	Financial Management Improvement Programme
GAO	General Accounting Office
GBE	Government Business Enterprises
GPRA	Government Performance and Results Act

HRM	Human resource Management - Gestione delle risorse umane
IIAS	International Institute for Administrative Sciences
IMAA	Increased Ministerial Authority and Accountability
IRI	Istituto per la Ricostruzione Industriale
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KRA	Key Results Area
MAP 2000	Modernizing Administrative and Personnel Policy
MbO	Management by Objectives - Gestione per obiettivi
MOU	Memoranda of Understanding
MP	Member of Parliament (Regno Unito) - Membro del Parlamento
MTM	Market-type Mechanism - Meccanismo tipo mercato
MYOP	Multi-Year Operational Plan
NAO	National Audit Office
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NHS	National Health Service - Servizio sanitario nazionale
NPM	New Public Management
NPR	National Performance Review
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development - OCSE
OFP	Operational Framework Plan
OMB	Office of Management and Budget
OPM	Office of Personnel Management
PAR	Programme Analysis and Review
PEMS	Policy and Expenditure Management System
PI	Performance Indicators - Indicatori di prestazione
PIL	Prodotto interno lordo
PMA	Partisan Mutual Adjustment
PPBS	Planning, Programming and Budgeting System
PPSSCC	President's Private Sector Survey on Cost Control (Grace Commission)
PUMA	Public Management Service dell'OCSE
Quango	Quasi-autonomous non governmental organization - Organizzazione non governativa a elevata autonomia
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
SAI	Supreme Audit Institution
SAO	Supreme Audit Organization
SEM 2000	Sound and Efficient Management Initiative

SES	Senior Executive Service
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
SMA	Shared Management Agendas
SOA	Special Operating Agency
SRA	Strategic Results Area
TQM	Total Quality Management - Qualità Totale
UE	Unione Europea
USSL	Unità Socio-Sanitaria Locale
ZBB	Zero-based Budgeting
ZBO	Zelfstandige Bestuursorganen (Paesi Bassi) - Enti pubblici autonomi

BIBLIOGRAFIA*

- Ahonen, P. e Salminen, A. (1997), *Metamorphosis of the administrative state*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Algemene Rekenkamer (1995), *Tweede Kamer*, 1994/95, 24120, n. 3.
- Amenta, E. e Skocpol, T. (1989), «Taking exception: explaining the distinctiveness of American public policies in the last century», in F. Castels (a cura di), *The comparative history of public policy*, Oxford, Polity, pp. 292-333.
- Anessi Pessina, E. e Cantù, E. (2000), *Rapporto OASI*, Milano, EGEA, pp. 15-16.
- Aristotele (1963), *Aristotle's Politics* (traduz. di B. Jozett), Oxford, Clarendon Press.
- Ascher, K. (1987), *The politics of privatisation: contracting out public services*, Basingstoke, Macmillan.
- Association of Finnish Local Authorities (1995a), *Total Quality Management in municipal service provision*, Helsinki, Association of Finnish Local Authorities.
- (1995b), *Quality in the procurement of municipal services*, Helsinki, Association of Finnish Local Authorities.
- Aucoin, P. (1998), *Accountability in public management: making performance count*, comunicazione presentata alla tavola rotonda, Revitalising the public service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12-14 novembre.
- e Savoie, D. (1998), *Program Review: lessons for strategic change in governance*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- Auditor General of Canada (1993), «Canada's public service reform, and lessons learned from selective jurisdictions», *Report 1993*, chapter 6, Ottawa, Auditor General of Canada.
- (1997), *Annual report*, Ottawa, Auditor General of Canada.
- Bail, I. (1993), *New Zealand public sector management*, comunicazione presentata alla 1993 National Accountants in Government Convention, Hobart, 26-28 maggio.
- Ban, C. e Ingraham, P. (1984), *Legislating bureaucratic change: the Civil Service reform Act of 1978*, New York, SUNY Press.
- Barberis, P. (1998), «The new public management and a new accountability», *Public Administration*, 76:3, pp. 451-70, Autumn.

* Nell'edizione italiana ci si è attenuti alla bibliografia originale, ma si è cercato di colmare le lacune e di correggere le inesattezze presenti nella bibliografia originale. Non è stato tuttavia possibile reperire alcuni titoli, citati nel testo con il solo riferimento autore/data (N.d.R.).

- Barbier, J.-C. e Simonin, B. (1997), «European Social Programmes: can evaluation of implementation increase the appropriateness of findings?», *Evaluation*, 3:4, October, pp. 391-407.
- Bary, P. e Thomson, A. (1998), «Brought low by high ambitions», *The Times Higher*, 20th November, pp. 6-7.
- Beale, V. e Pollitt, C. (1994), «Charters at the grass roots: a first report», *Local Government Studies*, 20:2, Summer, pp. 202-25.
- Bellamy, C. e Taylor, J. (1998), *Governing in the information age*, Buckingham, Open University Press.
- Benz, A. e Götz, K. (1996), «The German public sector: national priorities and the international reform agenda», in A. Benz e K. Götz (a cura di), *A new German public sector? Reform, adaptation and stability*, Aldershot, Dartmouth, pp. 1-26.
- Boje, D., Gephart, R. e Thatchenkey, T. (a cura di) (1996), *Postmodern management and organization theory*, London, Sage.
- Bok, D. (1997), «Measuring the performance of government», in J. Nye, P. Zelikow e D. King (a cura di), *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, pp. 55-76.
- Borgonovi, E. (2000), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, EGEA.
- Borgonovi, E., a cura di (1984), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè.
- Boorsma, P. e Mol, N. (1995), «The Dutch public financial revolution», pp. 219-32, in Z. Kickert e F. van Vught (a cura di), *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/harvester Wheatsheaf.
- Borins, S. (1995), «Public sector innovation: the implications of new forms of organisation and work», in G. Peters e D. Savoie (a cura di), *Goernance in a changing environment*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, pp. 260-87.
- Boston, J. (1995), «Lessons from the Antipodes», in B. O'Toole e G. Jordan (a cura di), *Next steps: improving management in government?*, Aldershot, Dartmouth, pp. 161-77.
- Martin, J., Pallot, J. e Walsh, P. (1996), *Public management: the New Zealand model*, Auckland, Oxford University Press.
- Bouckaert, G. (1994), «The history of the productivity movement», in M. Holzer e A. Halachmi (a cura di), *Competent government: theory and practice: the best of Public Productivity and Management Review, 1985-1993*, Burke, Chateleine Press, pp. 361-97.
- (1995), «Improving performance measurement», pp. 379-412 in A. Halachmi e G. Bouckaert (a cura di), *The enduring challenges of public management: surviving and excelling in a changing world*, San Francisco, Jossey-Bass.
- (1996), «Measurement of public sector performance: some European perspectives», in A. Halachmi e G. Bouckaert (a cura di), *Organisational performance and measurement in the public sector*, London, Quorum Books, pp. 223-37.
- e Ulens, W. (1998), *Mesure de la performance dans le service public: exemples étrangers pour les pouvoirs publics Belges*, Bruxelles, Service Fédereaux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles.
- e Van Reeth, Z. (1998), «Budget modelling for efficiency and effectiveness: the case of the Flemish Government», in G. de Graan e F. Volmer (a cura di), *Performance budgeting: a perspective on modelling and strategic planning*, Delft, Eburon, pp. 43-53.
- Bourgault, J. e Carroll, B. (1997), «The Canadian senior public service: the last vestiges of the Whitehall model?», in J. Bourgault, M. Demers e C. Williams (a cura di), *Public administration and public management in Canada*, Quebec, Les Publications du Quebec, pp. 91-100.

- e Savoie, D. (1998), *Managing at the top*, comunicazione presentata alla tavola rotonda, Revitalising the public service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12-14 novembre.
- Dion, S. e Lemay, M. (1993), «Creating corporate culture: lessons from the Canadian federal government», *Public Administration Review*, 53:1, pp. 73-80.
- Bourgon, J. (1998), *Fifth annual report to the Prime Minister on the public service of Canada*, Ottawa, Privy Council Office.
- Boyne, G. (1998), «Bureaucratic theory meets reality: public choice and service contracting in US local government», *Public Administration Review*, 58:6, November/December.
- Brunsson, N. (1989), *The organisation of hypocrisy: talk, decisions and actions in organisations*, Chichester, John Wiley.
- Bureau of Transport and Communications (1995), *Evaluation of the Black Spot Program*, Canberra, Australia Government Publishing Service.
- Burrell, G. (1997), *Pandemonium: towards a retro-organization theory*, London, Sage.
- Caccia, L. e Valotti, G. (2000), *Lo sportello unico per le imprese*, Milano, ETAS.
- Caiden, N. (1988), «Shaping things to come», in I. Rubin (a cura di), *New directions in budget theory*, Albany, SUNY Press, pp. 43-58.
- Cameron, D. e Simeon, R. (1998), *Intergovernmental relations and democratic citizenship*, paper presented to the authors' roundtable, Revitalising the public service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12-14 novembre.
- Camp, R. (1989), *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to a superior performance*, Milwaukee, Quality Press (trad. it. *Benchmarking. La ricerca delle migliori prassi aziendali per raggiungere una prestazione superiore*, Milano, 1991).
- Canadian Broadcasting Corporation (1994), *The remaking of New Zealand*, Toronto, CBC Radio Works.
- Canadian Centre for Management Development (1998a), *Citizen/client surveys: dispelling myths and redrawing maps*, Ottawa, CCMD.
- (1998b), *Government at your service: a progress report from the Citizen-Centred Service Network*, Ottawa, CCMD.
- Caperchione, E. e Pezzani, F. (2000), *Responsabilità e trasparenza nell'ente locale*, Milano, EGEA.
- Carter, N. (1998), «On the performance of performance indicators», in M.-C. Kesler, P. Lascoumbes, M. Setbon e J.-C. Thoenig (a cura di), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 177-94.
- Klein, R. e Day, P. (1992), *How organisations measure success: the use of performance indicators in government*, London, Routledge.
- Castles, F., Gerritsen, R. e Vowles, J. (a cura di) (1996), *The great experiment: Labour parties and public policy transformation in Australia and New Zealand*, St Leonards, NSW, Allen and Unwin.
- Centre for Finnish Business and Policy Studies (1996), *Not revolution but re-evaluation: a report of political decision-making in Finland*, April, Helsinki (traduz. a cura del Public Management Department, Ministry of Finance).
- Chancellor of the Duchy of Lancaster (1997), *Next steps: agencies in government: review, 1996*, Cm3579, London, The Stationery Office.
- Chancellor of the Exchequer (1998), *Modern public services for Britain: investing in reform*, Cm4011, London, The Stationery Office.
- Chapman, R. (1998), «Problems of ethics in public sector management», *Public Money and Management*, 18:1, January/March, pp. 9-13.

- Clark, D. (1997), *The civil service and new government*, comunicazione di David Clark, MP, Chancellor of the Duchy of Lancaster, QE11 Centre, London, 17 giugno.
- (1998), «The modernization of the French civil service: crisis, change and continuity», *Public Administration*, 76:1, Spring, pp. 97-115.
- Clarke, J. e Newman, J. (1997), *The managerial state*, London, Sage.
- Cochrane, A. (1993), *Whatever happened to local government?*, Buckingham, Open University Press.
- Comité pur la réorganisation et la déconcentration de l'administration (1995), *33 propositions pour rendre plus efficace l'administrat territoriale de l'État*, Rapport du Comité, Paris, April.
- Commonwealth (1983), *RAPS/Reforming the Australian Public Service: a statement of the Government's intentions*, Canberra, AGPS.
- Commonwealth Secretariat (1993), *Administrative and managerial reform: a Commonwealth portfolio of current good practice*, London, Management Development Programme, Commonwealth Secretariat.
- Cowper, J. e Samuels, M. (1997), «Performance benchmarking in the public sector: the United Kingdom experience», in OECD, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD, pp. 11-31.
- Crosby, P. (1979), *Quality is free*, New York, McGraw Hill.
- Dahlberg, L. e Isaksson, C. (1997), «The implementation of benchmarking from a Swedish perspective», in PUMA, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD, pp. 33-48.
- Denham, A. e Garnett, M. (1998), *British think-tanks and the climate of opinion*, London, UCL Press.
- Department of Finance (1996), *Measuring up: a primer for benchmarking in the Australian Public Service*, Discussion Paper n. 4, Canberra, Resource Management Improvement Branch.
- (1998a), *The performance improvement cycle: guidance for managers*, Canberra, Department of Finance and Administration.
- (1998b), *Lessons learned from others: international experience on the identification and monitoring of outputs and outcomes*, Discussion Paper 2, Department of Administration and Finance.
- Derksen, W. e Kortsen, A. (1995), «Local government: a survey», in W. Kickert e F. van Vught (a cura di), *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 63-86.
- Derlien, H.-U. (1998), *From administrative reform to administrative modernization*, Bamberg, Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 33.
- Development Team (1998), *International experience on the identification and monitoring of outputs and outcomes*, Canberra, Department of Finance and Administration, March.
- Dipartimento della Funzione pubblica (2001), *Controllo di Gestione Best Practices*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Douglas, M. (1982), *In the active voice*, London, Routledge.
- Dryzek, J. (1996), «The informal logic of institutional design», pp. 103-25, in R. Goddin (a cura di), *The theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Duhamel, R. (1996), *Evaluation report: Improved Reporting to Parliament Project on Performance Indicators*, a report of the Parliamentary Working Group, Ottawa, December.
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- (1994), «The globalisation of public service production: can government be the "best in the world?"», *Public Policy and Administration*, 9:2, Summer, pp. 36-65.

- ed Hood, C. (1994), «From old public administration to new public management», *Public Money and Management*, 14:3, July/September, pp. 9-16.
- Dunn, W. (1993), «Policy reforms as arguments», in F. Fischer e J. Forester (a cura di), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London, UCL Press, pp. 254-90.
- Dunsire, A. (1973), *Administration: the word and the science*, London, Martin Robertson.
- (1993), «Modes of governance», pp. 21-34, in J. Kooiman (a cura di), *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage.
- Duran, P., Monnier, E. e Smith, A. (1995), «Evaluation à la française», *Evaluation*, 1:1, July, pp. 45-63.
- East, P. (1997), *Opening address to Public Service Senior Management Conference*, Wellington, NZ, 9 ottobre.
- Efficiency Unit (1988), *Improving management in government: the next steps*, London, HMSO.
- Elefanti, M. (1994) *Le valutazioni economiche e le scelte di azienda*, EGEA, Milano.
- Employment Service (1994), *Employment Service: an evaluation of the effects of agency status, 1990-1993*, London, Employment Department Group.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity.
- European Commission (1995), *Eurobarometer: trends, 1974-94*, Brussels, European Commission.
- (1997a), *Evaluation EU expenditure programmes: a guide* (1st edition), Brussels, DGXIX/02, European Commission.
- (1997b), *MAP 2000: modernisation of administration and personnel policy for the year 2000* (draft memorandum from Mr Liikanen in agreement with the President: doc. IX/486/97), Brussels, DGIX.
- (1998), *SEM 2000: implementation by the services: information note from the President, Mrs Gradin and Mr Liikanen*, SEC(98)760 final, Brussels, Secretariat General, 14 maggio.
- European Foundation for Quality Management (1996), *Self-assessment, 1997: guidelines for public sector*, Brussels, EFQM.
- Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K. e Wistow, G. (1997), *Developing quality in personal social services: concepts, cases and comments*, Aldershot, Ashgate.
- Executive Office of the President of the United States (1995), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1995*, Washington DC.
- Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. e Hondeghem, A. (a cura di) (1996), *New public managers in Europe: public servants in transition*, Basingstoke, Macmillan.
- Fischer, F. e Forester, J. (a cura di) (1993), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London, UCL Press.
- Flösser, G. e Otto, H.-U. (1998), *Towards more democracy in social services: models of culture and welfare*, Berlin, de Gruyter.
- Flynn, N. e Strehl, F. (a cura di) (1996), *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Foster, C. (1992), *Privatization, public ownership and the regulation of natural monopolies*, Oxford, Blackwell.
- Foster, C. e Plowden, F. (1996), *The state under stress*, Buckingham, Open University Press.
- Gaertner, K. e Gaertner, G. (1985), «Performance-contingent pay for federal managers», *Administration and Society*, 17:1, pp. 7-20.
- Geertz, C. (1973), *The interpretation of culture*, London, Hutchinson.
- General Accounting Office (1990), *Why and how the GAO is reviewing federal college recruiting*, Washington, DC, US House of Representatives.
- (1994), *Deficit reduction: experiences of other nations*, Washington DC, GAO/AIMD-95-30, December.

- (1995), *Managing for results: experiences abroad suggest insights for federal management reforms*, Washington, DC, GAO/GGD-95-120.
- (1997), *Performance budgeting: past initiatives offer insight for GPRA implementation*, Washington, DC, GAO/AIMD-97-46, March.
- (1998), *The Results Act: observations on the Department of State's Fiscal Year 1999 Annual Performance Plan*, Washington, DC, GAO/NSIAD-98-210R, June.
- General principles and special instructions on payments by results within the State system* (1994), Helsinki, Ministry of Finance (pamphlet).
- Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press (trad. it. *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994).
- Gillibrand, A. e Hilton, B. (1998), «Resource accounting and budgeting: principles, concepts and practice», *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 21-8.
- Götz, K. (1997), «Acquiring political craft: training grounds for top officials in the German core executive», *Public Administration*, 75:4, Winter, pp. 753-75.
- Goodin, R. (1996), *The theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gore, A. (1996), *The best-kept secrets in government: a report to President Bill Clinton*, Washington, DC, US Government Printing Office, National Performance Review.
- (1997), *Businesslike government: lessons learned from America's best companies*, Washington, DC, National Performance Review (trad. it. *Creare una Pubblica Amministrazione che lavori meglio e costi meno*, Rimini, Maggioli, 1998).
- Government decision in principle on reforms in central and regional government* (1993), Helsinki, Council of State.
- Grace, P. (1984), *Burning money: the waste of your tax dollars*, New York, Macmillan.
- Gregory, R. (1998), «Political responsibility for bureaucratic incompetence: tragedy at Cave Creek», *Public Administration*, 76:3, pp. 519-38, Autumn.
- Greve, C., Flinders, M. e van Thiel, S. (1999), «Quangos – what's in a name: defining quangos from a comparative perspective», *Governance*, 12:1 (in press).
- Gröming, E. e Grunen, K. (1998), «Reform in den Rathäusern. Neueste umfrage des Deutschen Städtetages zum them Verwaltungsmodernisierung», *Der Städtetag*, 8, pp. 581-7.
- e Thielen, H. (1996), «Städte auf dem reformweg: zum stand der Verwaltungsmodernisierung», *Der Städtetag*, 9, pp. 596-600.
- Gunn, L. (1987), «Perspectives on public management», in J. Kooiman e K. Eliassen (a cura di), *Managing public organizations: lessons from European experience*, London, Sage, pp. 33-46.
- Gustafsson, L. (1987), «Renewal of the public sector in Sweden», *Public Administration*, 65:2, pp. 179-92.
- Habermas, J. (1976), *Legitimation crisis*, London, Heinemann.
- Halachmi, A. e Bouckaert, G. (1995), *The enduring challenges of public management*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Halligan, J. (1996a), «The diffusion of civil service reform», in H. Bekke, J. Perry e T. Toonen (a cura di), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press, pp. 288-317.
- (1996b), «Australia: balancing principles and pragmatism», in J. Olsen e B. Peters (a cura di), *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, pp. 71-112.
- (1997), «New public sector models: reform in Australia and New Zealand», in J.-E. Lane (a cura di), *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage, pp. 17-46.
- e Power, J. (1992), *Political management in the 1990s*, Melbourne, Oxford University Press.

- Hammer, M. e Champy, J. (1995), *Reengineering the corporation: a manifesto for a business revolution* (revised edition), London, Nicholas Brealey (trad. it. della 1ª ed. *Ripensare l'azienda. Un manifesto per la rivoluzione manageriale*, Milano, Sperling & Kupfer, 1994).
- Handy, C. (1993), *Understanding organisations*, Harmondsworth, Penguin.
- Harden, I. (1992), *The contracting state*, Buckingham, Open University Press.
- Harder, P. e Lindquist, E. (1997), «Expenditure management and reporting in the government of Canada: recent development and backgrounds», in J. Bourgault, M. Demers e C. Williams (a cura di), *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications de Québec, pp. 71-89.
- Harrison, S. e Pollitt, C. (1994), *Controlling health professionals: the future of work and organisation in the NHS*, Buckingham, Open University Press.
- Hunter, D.J. e Pollitt, C. (1990), *The dynamics of British health policy*, London, Unwin Hyman.
- Marnoch, G. e Pollitt, C. (1992), *Just managing: power and culture in the National Health Service*, Basingstoke, Macmillan.
- Hartley, J. (1983), «Ideology and organizational behaviour», *International Studies of Management and Organization*, 13:3.
- Harvard University (1998), Invitation letter to a conference in Washington DC, *Strategies for 21st Century government: a global forum on re-inventing government*, Cambridge, Mass., John F. Kennedy School of Government, 18th November.
- Heelo, H. (1977), *A government of strangers*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Hede, A. (1991), «Trends in the civil services of Anglo-American systems», *Governance*, 4:4, October, pp. 489-510.
- Held, D. (1987), *Models of democracy*, Cambridge, Polity (trad. it. *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1989).
- Heintzman, R. (1997), «Canada and public administration», in J. Bourgault, M. Demers and C. Williams (a cura di), *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec, pp. 1-12.
- Hencke, D. (1998), «Jobcentres fiddled the figures», *Guardian*, 8th January, p. 2.
- Heseltine, M. (1980), «Ministers and management in Whitehall», *Management Services in Government*, 35.
- High quality services, good governance and a responsible civic society* (1998a), The Government Resolution, Helsinki, Oy Edita Ab.
- (1998b), Background Material, Helsinki, Oy Edita Ab.
- Hill, H. e Klages, H. (1995), «Verbindung mit dem Deutschen Landkreistag», in H. Hill e H. Klages (a cura di), *Kreisverwaltung der zukunft. Vergleichende untersuchung aktueller modernisierungsansätze in ausgewählten Kreisverwaltungen*, Düsseldorf, Raabe Fachverlag.
- – (a cura di) (1993), *Qualitäts- und erfolgsorientiertes verwaltungsmanagement. Aktuelle tendenzen und entwürfe*, Berlin, Duncker and Humblot.
- – (a cura di) (1996a), *Wege in die neue Steuerung*, Düsseldorf, Raabe Fachverlag.
- – (a cura di) (1996b), *Controlling in neuen Steuerungsmodell. Werkstattberichte zur Einführung von Controlling*, Düsseldorf, Raabe Fachverlag.
- Hjerppe, R. e Luoma, K. (1997), *Finnish experiences in measuring and promoting productivity in the public sector*, Helsinki, VATT Discussion Papers, n. 150.
- H.M. Treasury (1991), *Competing for quality*, Cm1730, London, HMSO, November.
- (1994), *Fundamental review of H.M. Treasury's running costs* (the «Southgate report»), London, H.M. Treasury.

- (1998), *Whole of government accounts*, July, London, H.M. Treasury.
- Hojnacki, W. (1996), «Politicization as a civil service dilemma», in H. Bekke, J. Perry e T. Toonen (a cura di), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press, pp. 137-64.
- Holkeri, K. e Summa, H. (1996), *Contemporary developments in performance management: evaluation of public management reforms in Finland: from ad hoc studies to a programmatic approach*, paper presented to PUMA/OECD, 4th-5th November, Paris.
- Holmes, M. e Shand, D. (1995), «Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years», *Governance*, 8:4, October, pp. 551-78.
- Hood, C. (1976), *The limits of administration*, London, Wiley.
- (1991), «A public management for all seasons», *Public Administration*, 69:1, Spring, pp. 3-19.
- (1995), «Contemporary public management: a new global paradigm?», *Public Policy and Administration*, 10:2, Summer, pp. 104-17.
- (1996), «Exploring variations in public management reform of the 1980's», in H. Bekke, J. Perry e T. Toonen (a cura di), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, pp. 268-317.
- (1998), *The art of the state: culture, rhetoric and public management*, Oxford, Oxford University Press.
- e Jackson, M. (1991), *Administrative argument*, Aldershot, Dartmouth.
- James, O., Jones, G., Scott, C. e Travers, T. (1998), «Regulation inside government: where New Public Management meets the audit explosion», *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 61-8.
- Howard, D. (1998), «The French strikes of 1995 and their political aftermath», *Government and Opposition*, 33:2, Spring, pp. 199-220.
- Hudson, J. (1999), *Informatization and the delivery of government services: a political science perspective*, Ph.D. thesis, Department of Government, Brunel University.
- Hughes, O. (1998), *Public management and administration: an introduction* (2nd edition), Basingstoke, Macmillan.
- ICM (1993), *Citizen's Charter customer survey* (conducted for the Citizen's Charter Unit), London, ICM Research.
- Immergut, E. (1992), *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ingraham, P. (1996), «The reform agenda for national civil service systems: external stress and internal strains», in H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (a cura di), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press, pp. 247-67.
- (1997), «Play it again Sam; it's still not right: searching for the right notes in administrative reform», *Public Administration Review*, 57:4, July/August, pp. 325-31.
- Peters, G. e Moynihan, D. (1998), *Public employment and the future of the public service*, comunicazione presentata alla tavola rotonda, Revitalising the public service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12th-14th November.
- Thompson, J. e Sanders, P. (a cura di) (1998), *Transforming government: lessons from the reinvention laboratories*, San Francisco, Josey-Boss.
- Jauvin, N. (1997), «Government, ministers, macro-organisation chart and networks», in J. Bourgault, M. Demers e C. Williams (a cura di), *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec, pp. 45-58.
- Jobert, B. e Muller, P. (1987), *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Johnson, J. (1998), «Strategy, planning, leadership and the Financial Management Improvement Plan: the Australian Public Service 1983 to 1996», *Public Productivity and Management Review*, 21:4, June, pp. 352-68.

- Joss, R. e Kogan, M. (1995), *Advancing quality: total quality management in the National Health Service*, Buckingham, Open University Press.
- Kaufman, H. (1981), «Fear of bureaucracy: a raging pandemic», *Public Administration Review*, 41:1, January/February, pp. 1-9.
- Kaufmann, F., Majone, G. e Ostrom, V. (a cura di) (1986), *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin, de Gruyter.
- Keeling, D. (1972), *Management in government*, London, Allen and Unwin.
- Kernaghan, K. (1997), «Values, ethics and public service», in J. Bourgault, M. Demers e C. Williams (a cura di), *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec, pp. 101-11.
- Kettl, D. (1994), *Reinventing government? Appraising the National Performance Review*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Ingraham, P., Sanders, R. e Horner, C. (1996), *Civil service reform: building a government that works*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Kickert, W. (a cura di) (1997), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- e In't Veld, R. (1995), «National government, governance and administration», in W. Kickert e F. van Vught (a cura di), *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 45-62.
- Klijn, E.-H. e Koppenjan, J. (a cura di) (1997), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London, Sage.
- King, G., Keohane, R. e Verber, S. (1994), *Designing social enquiry: scientific inference in qualitative research*, New Jersey, Princeton University Press.
- Klages, H. e Löffler, E. (1996), «Public sector modernisation in Germany: recent trends and emerging strategies», in N. Flynn e F. Strehl (a cura di), *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 132-45.
- – (1998), «New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model», *International Review of Administrative Sciences*, 64, pp. 41-54.
- König, K. (1996), *On the critique of New Public Management*, Speyer, 155, Speyerer Forschungsberichte.
- (1997), «Entrepreneurial management or executive administration: the perspective of classical administration», in W. Kickert (a cura di), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 217-36.
- Korsten, A. e van der Krogt, T. (1995), «Human Resources Management», in W. Kickert e F. van Vught (a cura di), *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 233-48.
- Lane, J.-E. (1995), «The decline of the Swedish model», *Governance*, 8:4, pp. 579-90.
- (a cura di) (1997), *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage.
- e Ersson, S. (1991), *Politics and society in Western Europe* (2nd edition), London, Sage.
- Laurance, J. (1997), «New national checks after breast cancer screening “disgrace”», *The Independent*, 4th November, p. 5.
- Lawrence, R. (1997), «Is it really the Economy, Stupid?», in J. Nye, P. Zelikow e D. King (a cura di), *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, pp. 11-132.
- Leeuw, F. (1995), *The Dutch perspective: trends in performance measurement*, paper presented at the International Evaluation Conference, Vancouver, 1st-5th November.
- Leftwich, A. (a cura di) (1984), *What is politics? The activity and its study*, Oxford, Blackwell.

- Le Grand, J. e Bartlett, W. (1993), *Quasi markets and social policy*, Basingstoke, Macmillan.
- Lehtoranta, O. e Niemi, M. (1997), *Measuring public sector productivity in Finland: progress report*, paper presented to OECD/UNECE/EUROSTAT Meeting of National Accounts Experts, Paris, June.
- Le Loup, L. (1988), «From micro-budgeting to macro-budgeting», I. Rubin (a cura di), *New directions in budget theory*, Albany, SUNY Press, pp. 19-42.
- Leon, L. de (1997), «Administrative reform and democratic accountability», in W. Kickert (a cura di), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 237-54.
- Light, P. (1995), *Thickening government: federal hierarchy and the diffusion of accountability*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Lijphart, A. (1984), *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, London, Yale University Press (trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988).
- Likierman, A. (1995), «Performance indicators: twenty lessons from early managerial use», in P. Jackson (a cura di), *Measures for success in the public sector*, London, Public Finance Foundation/Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, pp. 57-66.
- (1998a), «Resource accounting and budgeting: where are we now?», *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 17-20.
- (1998b), «Report: recent developments in Resource Accounting and Budgeting (RAB)», *Public Money and Management*, 18:4, October/December, pp. 62-4.
- Lindblom, C. (1959), «The science of muddling through», *Public Administration Review*, 19:3, pp. 79-88.
- (1979), «Still muddling, not yet through», *Public Administration Review*, 39:6, pp. 517-26.
- Listhaug, O. e Wiberg, M. (1995), «Confidence in public and private institutions», in H.-D. Klingemann e D. Fuchs (a cura di), *Citizens and the state: beliefs in government*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press, pp. 298-322.
- Löffler, E. (1995), *The modernisation of the public sector in an international perspective: concepts and methods of awarding and assessing quality in the public sector in OECD countries*, Speyer Forschungsberichte 151, Speyer, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Lomas, K. (1991), *Contemporary Finnish poetry*, Newcastle-upon-Tyne, Bloodaxe Books.
- Longo, F. (2001), *Federalismo e decentramento*, Milano, EGEA.
- Lowndes, V. (1996), «Varieties of new institutionalism: a critical appraisal», *Public Administration*, 74:2, Summer, pp. 181-97.
- e Skelcher, C. (1998), «The dynamics of multi-organisational partnerships: an analysis of changing modes of governance», *Public Administration*, 76:2, Summer, pp. 313-33.
- McGrew, A. (a cura di) (1997), *The transformation of democracy? Globalization and territorial democracy*, Cambridge (Polity) and Buckingham (Open University Press).
- Maidment, R. e McGrew, A. (1986), *The american political process*, London, Sage.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Mallory, J. (1997), «Particularities and systems of government», in J. Bourgault, M. Demers e C. Williams (a cura di), *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec, pp. 15-23.
- Management Advisory Board (1993a), *Accountability in the Commonwealth public sector*, Canberra, MAB/MIAC, n. 11, June.
- (1993b), *Building a better public service*, Canberra, MAB/MIAC, n. 12, June.
- (1994), *On-going reform in the Australian public service: an occasional paper to the Prime Minister*, Canberra, MAB/MIAC n. 15, October.

- March, J. e Olsen, J. (1995), *Democratic governance*, New York, Free Press (trad. it. *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997).
- Margetts, H. (1998), *Information technology in government: Britain and America*, London, Routledge.
- Marmor, T., Mashaw, J. e Harvey, P. (1990), *America's misunderstood welfare state*, New York, Basic Books.
- Matheson, A., Scanlan, G. e Tanner, R. (1997), *Strategic management in government: extending the reform model in New Zealand*, in OECD, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD, pp. 81-99.
- Mayne, J. (1996), *Implementing results-based management and performance-based budgeting: lessons from the literature*. Discussion paper n. 73, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada.
- Mazel, V. (1998), «Supporting managerial growth of top Dutch civil servants», *Public Management Forum*, IV:6, pp. 4-5, November/December.
- Meneguzzo, M. (1997), «Dal New Public Management alla public governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica», in *Azienda Pubblica*, n. 1.
- (1997) «Ripensare la modernizzazione amministrativa e il NPM. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale», *Azienda Pubblica*, n. 6.
- Metcalfe, L. (1993), «Public management: from imitation to innovation», in J. Kooiman (a cura di), *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage, pp. 173-89.
- (1996), «The European Commission as a network organisation», *The Journal of Federalism*, 26:4, Fall, pp. 43-62.
- e Richards, S. (1987), «Evolving public management cultures», in J. Kooiman e K. Eliassen (a cura di), *Managing public organizations*, London, Sage, pp. 65-86.
- (1990), *Improving public management* (enlarged edition), London, Sage/European Institute of Public Administration.
- Meyer, J. e Gupta, V. (1994), «The performance paradox», *Research in Organizational Behavior*, 16, pp. 309-69.
- e Rowan, B. (1991), «Institutionalised organisations: formal structure as myth and ceremony», in W. Powell e P. DiMaggio (a cura di), *The new institutionalism in organisational analysis*, Chicago, University of Chicago Press (trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000).
- Middlemas, K. (1995), *Orchestrating Europe: the informal politics of European Union, 1973-1995*, London, Fontana.
- Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives (1992), *La charte des services publiques*, Paris, Ministère de la Fonction Publique.
- (1994a), *L'accueil dans les services publiques*, Paris, Ministère de la Fonction Publique.
- (1994b), *Circulaire sur la création de points publics en milieu rural*, Paris, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 8 agosto.
- Ministerie van Financiën (1998), *Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997*, Den Haag, Dutch Ministry of Finance.
- Ministry of Finance (1993), *Government decision in principle on reforms in central and regional government*, Helsinki, Ministry of Finance.
- (1995), *The public sector in Finland*, Helsinki (document prepared for a meeting of EU Directors General).
- (1997), *Public management reforms: five country studies*, Helsinki, Ministry of Finance.
- Mol, N. (1995), «Quality improvement in the Dutch Department of Defence», in C. Pollitt e G. Bouckaert (a cura di), *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*, London, Sage, pp. 103-28.

Bibliografia

- Montricher, N. de (1996), «France: in search of relevant changes», in Olsen, J. e Peters, B. (a cura di), *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, pp. 243-71.
- (1998), «Public sector values and administrative reforms», pp. 108-36, in B.G. Peters e D. Savoie (a cura di), *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press and Canadian Centre for Management Development.
- Moore-Wilson, M. (1997), «Challenges facing the Australian Public Service», *Canberra Bulletin of Public Administration*, n. 85, pp. 38-47, August.
- Murray, R. (1998), *Productivity as a tool for evaluation of public management reform*, paper presentend to the European Evaluation Society Conference, Roma, 29-31 ottobre.
- Naschold, F. e von Otter, C. (1996), *Public sector transformation: rethinking markets and hierarchies in government*, Amsterdam, John Benjamins Publishing Company.
- Oppen, M., Tondorf, K. e Wegener, A. (1994), *Neue Städte braucht das Land*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- National Academy of Public Administration (1994), *Towards useful performance measurement: lessons learned from initial pilot performance plans prepared under the Government Performance and Results Act*, November, Washington, DC, National Academy of Public Administration.
- National Audit Office (1995), *The Meteorological Office: evaluation of performance*, HC693, 25th August, London, HMSO.
- (1996), *State audit in the European Union*, London, National Audit Office.
- (1997), *Annual report, 1997*, London, National Audit Office.
- National Performance Review (1997a), *Blair House papers*, Washington DC, January, National Performance Review (si veda anche il sito Web NPR, all'indirizzo <http://www.npr.gov>).
- (1997b), *Serving the American publics: best practices in customer-driven strategic planning*, Federal Benchmarking Consortium Study Report, Washington, DC, National Performance Review.
- Next Steps Team (1998), *Towards best practice: an evaluation of the first two years of the Public Sector Benchmarking Project, 1996-98*, London, Efficiency and Effectiveness Group, Cabinet Office.
- Niemi, M. (1998), *Measuring public sector productivity: productivity change between years 1995 and 1996 in central government*, Helsinki, Statistics Finland (unpublished paper).
- Nevitte, N. (1996), *The decline of defence*, Peterborough, Broadview Press.
- Nye, J. Jnr., Zelikow, P. e King, D. (a cura di) (1997), *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- OECD (1992), *OECD country profiles*, Paris, OECD.
- (1993a), *Managing with market-type mechanisms*, Paris, PUMA/OECD.
- (1993b), *Private pay for public work: performance-related pay for public service managers*, Paris, PUMA/OECD.
- (1994), *Public management developments: survey 1993*, Paris, PUMA/OECD.
- (1995), *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*, Paris, PUMA/OECD.
- (1996), *Responsive government: service quality initiatives*, Paris, PUMA/OECD.
- (1997a), *In search of results: performance management practices*, Paris, PUMA/OECD.
- (1997b), *The changing role of the central budget office*, OCDE/GD(97)109, Paris, PUMA/OECD.
- (1997c), *Family, market and community: equity and efficiency in social policy*, Social Policy Studies n. 21, Paris, OECD.

- (1997d), *OECD country profiles*, Paris, OECD.
- (1997e), *Managing across levels of government*, Parigi, PUMA/OECD.
- (1998), *Budgeting in Sweden*, Paris, PUMA/OECD.
- (1999), *Reform in regulatory management: Italy*, Paris, OECD/PUMA.
- Office of the US President (1993), *Budget baselines, historical data and alternatives for the future*, Washington, DC, January.
- Olsen, J. e Peters, B. (a cura di) (1996), *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Ongaro, E. (2000), «La gestione per processi delle amministrazioni pubbliche», *Sviluppo & Organizzazione*, n. 6.
- Ongaro, E. e Valotti, G. (2002), *L'internazionalizzazione di Regioni ed Enti Locali*, Milano, ETAS.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison Wesley (trad. it. *Dirigere e governare*, Milano, Garzanti, 1995).
- O'Toole, B. e Jordan, G. (a cura di) (1995), *Next steps: improving management in government*, Dartmouth, Aldershot.
- Packwood, T., Pollitt, C. e Roberts, S. (1998), «Good medicine? A case study of business re-engineering in a hospital», *Policy and Politics*, 26:4, pp. 401-15.
- Page, E. (1997), *People who run Europe*, Oxford, Clarendon Press.
- Painter, C., Rouse, J., Isaac-Henry, K. e Munk, L. (1996), *Changing local governance: local authorities and non-elected agencies*, Luton, Local Government Management Board.
- Pawson, R. e Tilley, N. (1997), *Realistic evaluation*, London, Sage.
- Perrow, C. (1972), *Complex organisations*, Glenview, Scott Foreman.
- Perry, J. e Kraemer, K. (a cura di) (1983), *Public management: public and private perspectives*, California, Mayfield.
- Perry, J. e Pearce, J. (1985), «Civil service reform and the politics of performance appraisal», in D. Rosenbloom (a cura di), *Public personnel policy: the politics of civil service*, London, Associated Faculty Press, pp. 140-60.
- Peters, G. (1995), «Bureaucracy in a divided regime: the United States», in J. Pierre (a cura di), *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration*, Aldershot, Edward Elgar, pp. 18-38.
- (1996a), «Theory and methodology», in H. Bekke, J. Perry e T. Toonen (a cura di), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press, pp. 13-41.
- (1996b), *The future of governing: four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.
- (1997), «A North American perspective on administrative modernisation in Europe», in W. Kickert (a cura di), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 255-70.
- (1998a), «What works? The antiphons of administrative reform», in B.G. Peters e D. Savoie (a cura di), *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, pp. 78-107.
- (1998b), «Managing horizontal government: the politics of co-ordination», *Public Administration*, 76:2, Summer, pp. 295-311.
- e Savoie, D. (1998), «Introduction», in B.G. Peters e D. Savoie (a cura di), *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, pp. 3-19.
- Peters, T. (1987), *Thriving on chaos: handbook for a management revolution*, London, Pan (trad. it. *Prosperare sul caos*, Milano, Sperling & Kupfer, 1989).

- Pew Research Centre (1998), *Deconstructing distrust: how Americans view government*, <http://www.people-press.org/trustrpt.htm>.
- Pierre, J. (1998), *Externalities and relationships: rethinking the boundaries of the public service*, paper for the authors' roundtable, Revitalising the Public Service, Ottawa, Candian Centre for Management Development, 12th-14th November.
- (a cura di) (1995), *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration*, Aldershot, Edward Elgar.
- Pollitt, C. (1984), *Manipulating the machine: changing the pattern of ministerial departments, 1960-83*, London, Allen and Unwin.
- (1986), «Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services», *Financial Accountability and Management*, 2:3, Autumn, pp. 155-70.
- (1990), «Performance indicators: root and branch», in M. Cave, M. Kogan e R. Smith (a cura di), *Output and performance measurement in government: the state of the art*, London, Jessica Kinglsey, pp. 167-78.
- (1993), *Managerialism and the public services* (2nd edition), Oxford, Blackwell.
- (1995), «Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management», *Evaluation*, 1:2, October, pp. 133-54.
- (1996a), «Anti-statist reforms and new administrative directions: public administration in the United Kingdom», *Public Administration Review*, 56:1, January/February, pp. 81-7.
- (1996b), «Public administration», in A. Kuper e J. Kuper (a cura di), *The social science encyclopaedia* (2nd edition), London, Routledge, pp. 699-701.
- (1998a), «Managerialism revisited», pp. 45-77, in B.G. Peters e D. Savoie (a cura di), *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press and Canadian Centre for Management Development.
- (1998b), *Interesting financial and performance management: a concept paper*, PUMA/RD(98)6, Paris, PUMA/OECD, 28th October.
- (1998c), «Evaluation and the New Public management: an international perspective», *Evaluation Journal of Australasia*, 9:1 e 2, pp. 7-15.
- e Bouckaert, G. (a cura di) (1995), *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*, London, Sage.
- e Summa, H. (1997a), «Trajectories of reform: management change in four countries», *Public Money and Management*, 17:1, January/March, pp. 7-18.
- – (1997b), «Reflexive watchdogs? How Supreme Audit Institutions account for themselves», *Public Administration*, 75:2, Summer, pp. 313-36.
- Pollitt, C., Birchall, J. e Putman, K. (1998), *Decentralising public service management: the British experience*, Basingstoke, Macmillan.
- Cave, M. e Joss, R. (1994), «International benchmarking as a tool to improve public sector performance; a critical overview», pp. 7-22, in PUMA Public Management Occasional Papers 1994, n. 4, *Performance measurement in government: issues and illustrations*, Paris, OECD.
- Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. e Waerness, M. (1999), *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Hanney, S., Packwood, T., Rothwell, S. e Roberts, S. (1997), *Trajectories and options: an international perspective on the implementation, of Finnish public management reforms*, Helsinki, Ministry of Finance.
- Power, M. (1997), *The audit society: rituals of verification*, Oxford, Oxford University Press.
- Premfors, R. (1991), «The "Swedish model" and public sector reform», *Western European Politics*, 14:3, July.

- (1998), «Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective», *Public Administration*, 76:1, Spring, pp. 141-59.
- President of the Treasury Board (1997), *Accounting for results, 1997*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.
- Pressman, J. e Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Prime Minister (1988), *Civil service management reform: the next steps*, Cm.542, London, HMSO.
- (1991), *The citizen's charter: raising the standard*, Cm.1599, London, HMSO.
- Chancellor of the Exchequer and Chancellor of the Duchy of Lancaster (1994), *The civil service: continuity and change*, Cm. 2627, London, HMSO.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999), *Modernising government*, Cm.413, London, The Stationery Office.
- Prime Minister's Office and Ministries* (1995), Helsinki, Prime Minister's Office (a short description and organization chart).
- Puoskari, P. (1996), *Transformation of the public sector*, Helsinki, Ministry of Finance.
- Radin, B. (1998), «The Government Performance and Results Act (GPRA): hydra-headed monster or flexible management tool?», *Public Administration Review*, 58:4, July/August, pp. 307-16.
- Rainey, H. e Steinbauer, P. (1999), «Gallopig elephants: developing elements of a theory of effective government organizations», *Journal of Public Administration Research and Theory*, J. Part, 9:1, pp. 1-32.
- Rebora, G. e Meneguzzo, M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Torino, UTET.
- Rhodes, R. (1997), «Re-inventing Whitehall, 1979-1995», in W. Kickert (a cura di), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 43-60.
- Ridley, F. (1996), «The New Public Management in Europe: comparative perspectives», *Public Policy and Administration*, 11:1, Spring, pp. 16-29.
- Röber, M. (1996), «Germany», pp. 169-94, in D. Farnham, S. Horton, J. Barlow e A. Hondelghem, *New public managers in Europe*, Macmillan, Basingstoke.
- e Löffler, E. (1999), «Flexibilities in the German civil service», in S. Horton e D. Farnham (a cura di), *Human resource flexibilities in the public services: international comparisons*, Basingstoke, Macmillan.
- Roberts, S. (1997), «The implementation of Dutch public management reforms 1980-1996», in Ministry of Finance, *Public management reforms: five country studies*, Helsinki, Ministry of Finance, pp. 91-130.
- Rockman, B. (1998), «The changing role of the state», in B.G. Peters e D. Savoie (a cura di), *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, pp. 20-44.
- Rouban, L. (1995), «The civil service culture and administrative reform», in B.G. Peters e D. Savoie (a cura di), *Governance in a changing environment*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, pp. 23-54.
- (1997), «The administrative modernisation policy in France», in W. Kickert (a cura di), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 143-58.
- Rubin, I. (1992), «Budgeting: theory, concepts, methods and issues», in J. Rabin (a cura di), *Handbook of public budgeting*, New York, Marcel Dekker, pp. 3-22.
- Savoie, D. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press.

- (1997), «Central agencies: a government of Canada perspective», in J. Bourgault, M. Demers e C. Williams (a cura di), *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec, pp. 59-69.
- Schick, A. (1996), *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, Wellington, State Services Commission.
- Schröter, E. e Wollmann, H. (1997), «Public sector reforms in Germany: whence and where? A case of ambivalence», *Administrative Studies/Hallinnon Tutkimus*, 3, pp. 184-200.
- Sepe, S. (1995), *Amministrazione e storia*, Rimini, Maggioli.
- Shergold, P. (1997), «A new Public Service Act: the end of the Westminster tradition?», edited text of an address, *Canberra Bulletin of Public Administration*, n. 85, August, pp. 32-7.
- Simon, H. (1946), «The proverbs of administration», *Public Administration Review*, 6, pp. 53-67.
- Sommerman, K.-P. (1998), «Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne», *Annuaire Européen d'Administration Publique*, XX, Aix-Marseille.
- Sorber, B. (1996), «Experiences with performance measurement in the central government: the case of the Netherlands», in A. Halachmi e G. Bouckaert (a cura di), *Organisational performance and measurement in the public sector: towards service, effort and accomplishment reporting*, Westport, Conn., Quorum Books, pp. 309-18.
- Spierenberg, D. (1979), *Proposals for reform of the Commission of the European Communities and its services*, Brussels, Commission of the European Communities.
- Statistics Canada (1995), *Canada: a portrait*, Ottawa, Minister of Industry.
- Steering Group (1991), *Review of state sector reforms*, Auckland, State Service Commission.
- Steunenberg, B. e Mol, N. (1997), «Fiscal and financial decentralization: a comparative analysis of six West European countries», in J.E. Lane (a cura di), *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage, pp. 235-56.
- Stewart, J. (1992), *Managing difference: the analysis of service characteristics*, Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- (1994), «The rebuilding of public accountability», in N. Flynn (a cura di), *Reader: change in the civil service*, London, Public Finance Foundations, pp. 75-9.
- Stockman, D. (1986), *The triumph of politics*, London, Bodley Head.
- Stoker, G. (1988), *The politics of local government*, Basingstoke, Macmillan.
- Stone, B. (1995), «Administrative accountability in the "Westminster" democracies: towards a new conceptual framework», *Governance*, 8:4, pp. 505-26.
- Stone, D. (1996), *Capturing the political imagination: think tanks and the policy process*, London, Frank Cass.
- Straw, J. (1998), «Resource accounting and NHS trusts», *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 35-8.
- Summa, H. (1995), «Old and new techniques for productivity promotion: from cheeseclicing to a quest for quality», in A. Halachmi e G. Bouckaert (a cura di), *Public productivity through quality and strategic management*, Amsterdam, IOS Press, pp. 155-65.
- Swedish Ministry of Finance (1997), *Public sector productivity in Sweden*, Stockholm, Budget Department/Swedish Ministry of Finance.
- Talbot, C. (1994), *Re-inventing public management: a survey of public sector managers' reactions to change*, Northants, Institute of Management.
- (1996), *Ministers and agencies: control, performance and accountability*, London, CIPFA.
- (1997), *Public performance: towards a public service excellence model*, Discussion Paper n. 1, Monmouthshire, Public Futures.
- Task Force on Management Improvement (1992), *The Australian Public Service reformed: an evaluation of a decade of management reform*, Canberra, Management Advisory Board, AGPS.

- Thain, C. e Wright, M. (1995), *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expenditure, 1976-1993*, Oxford, Clarendon Press.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. e Mitchell, J. (a cura di) (1991), *Markets, hierarchies and networks: the co-ordination of social life*, London, Sage.
- Tiihonen, S. (1996), *The administration of the summit in Finland*, unpublished conference paper.
- Toulemonde, J. (1997), «Europe and the member states: cooperating and competing on evaluation grounds», in O. Rieper e J. Toulemonde (a cura di), *Politics and practices of intergovernmental evaluation*, London, Transaction, pp. 117-32.
- Treasury Board of Canada (1996), *Getting government right: improving results measurement and accountability*, Ottawa, Ministry of Public Works and Government Services.
- Trosa, S. (1994), *Moving on: Next Steps*, London, Efficiency Unit, Cabinet Office.
- (1995), *Moderniser l'administration: comment font les autres?*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- (1996), «Quality strategies in three countries: France, the United Kingdom and Australia», in OECD, *Responsive government: service quality initiatives*, Paris, PUMA/OECD, pp. 265-97.
- (1997), «Chairman's summary», in OECD, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD, pp. 5-9.
- Valotti, G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, EGEA, pp. 219-220.
- Vallemont, S. (1998), «France moves from a rating system to a performance appraisal system», *Public Management Forum*, IV:6, pp. 8, 16, November/December.
- Volcker, P. (1989), *Leadership for America: rebuilding the public service*, task force report to the National Commission on the Public Service, Washington, DC, National Commission on the Public Service.
- Vowles, J., Aimer, P., Catt, H., Lamarre, J. e Miller, R. (1995), *Towards consensus: the 1993 election in New Zealand and the transition to proportional representation*, Auckland, Auckland University Press.
- Waugh, P. (1998), «State sell-off errors "cost UK billions"», *Independent*, 3rd September, p. 4.
- Weber, M. (1947), *The theory of social and economic organisation* (traduz. di A.M. Henderson e Talcott Parsons), Glencoe, Ill., The Free Press.
- Weiss, C. (1992), *Organisations for policy analysis: helping government think*, London, Sage.
- Wilks, S. (1996), «Sweden», in N. Flynn e F. Strehl (a cura di), *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, pp. 23-49.
- Williamson, O. (1975), *Markets and hierarchies: analysis and anti-trust implications*, New York, Free Press.
- Wise, C. (1990), «Public service configurations and public organizations: public organizational design in the post-privatization era», *Public Administration Review*, 50:2, pp. 141-55.
- Wollmann, H. (1997), «Modernization of the public sector and public administration in the Federal Republic of Germany: (mostly) a story of fragmented incrementalism», in M. Muramatsu e F. Naschold (a cura di), *State and administration in Japan and Germany: a comparative perspective on continuity and change*, Berlin, de Gruyter, pp. 79-103.
- Wright, V. (1989), *The government and politics of France* (3rd edition), London, Unwin Hyman.
- (1997), «The paradoxes of administrative reform», pp. 7-13, in W. Kickert (a cura di), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Yin, R. (1994), *Case study research: design and methods* (2nd edition), London, Sage.
- Zifcak, S. (1994), *New managerialism: administrative reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press.

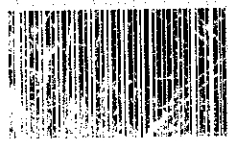
Cristopher Pollitt è professore di Public Management alla Erasmus University di Rotterdam. Ha lavorato nel *Civil Service* del Regno Unito e ha insegnato alla Brunel University (Uxbridge, Regno Unito) dal 1990 al 1998. Presidente della Società Europea di Valutazione dal 1995 al 1997, è consulente della Commissione Europea dal 1996.

Geert Bouckaert è professore di Public Management, direttore del Public Management Centre e Academic Secretary della Facoltà di Scienze Sociali dell'Università Cattolica di Lovanio. È membro del comitato editoriale di *Public Productivity and Management Review* e di *Administrative Theory and Praxis*.

UNIVERSITÀ BOCCONI EDITORE

"A partire dal 1980 si è assistito
a una sorta di pandemia di riforme

del management pubblico in gran parte dei paesi dell'OCSE. Queste hanno cambiato la vita lavorativa di milioni di dipendenti pubblici (e in decine di migliaia hanno perso il lavoro). Sono stati ridefiniti i modi e i mezzi utilizzati per gestire i grandi budget pubblici. Sono state fatte grandi dichiarazioni su 'risparmi' e 'guadagni in termini di efficienza'. In alcuni paesi numerose attività, in precedenza di proprietà pubblica, sono state cedute al settore privato. Clinton ha annunciato che 'L'era dei grandi apparati statali si è conclusa'. Ma cambiamenti o dichiarazioni di questa importanza meritano attento studio e riflessione"



0 799982 500183

ISBN 88-8350-018-0



0 799982 500183

