



Pier Luigi Guida

NEGLI USA "NASCE" IL PROGRAM MANAGER (PUBBLICO) ED IN ITALIA IL RUP DIVENTA PROJECT MANAGER

Con un importante atto legislativo "bipartisan" il Congresso USA ha introdotto "l'atto di responsabilità e miglioramento per il program management" (PMIA), riguardante lo sviluppo del program e project management nell'amministrazione pubblica degli Stati Uniti.

Uno degli ultimi atti che si ricorderanno dell'amministrazione di Barack Obama è l'aver approvato nello scorso dicembre un importante atto legislativo, per la materia del program e (più in generale) project management nell'ambito del settore pubblico degli Stati Uniti, nonché d'interesse per tutti quanti vedono di buon grado l'affermarsi al mondo di questa "professione", specie quando abbia pubblico riconoscimento.

È il caso del "Program Management Improvement and Accountability Act", in breve PMIAA, un emendamento di legge già introdotto nel 2105 e quindi definitivamente approvato con la firma del Presidente il 14/12/2016, che introduce alcuni nuovi articoli nel codice federale delle leggi degli Stati Uniti (US Code Law), sorta di testo unico che raccoglie tutta la normativa del paese in materia di funzionamento di quella macchina statale. In particolare il disposto di legge si inserisce al titolo dedicato al "Money and Finance" (corrispondente alla materia del nostro ministero dell'Economia e Finanza), e nello specifico all'Office of Management and Budget (OMB), analogo al nostro (passato) dicastero del bilancio prima dell'accorpamento nell'attuale ministero. Peraltro l'OMB è noto per avere già in passato pubblicato numerosi studi e rapporti in materia di efficienza dell'organizzazione e di gestione dei costi.

È infatti da tempo che (pure) negli Stati Uniti ci si è posti il problema di come migliorare la gestione e rendere più efficiente la spesa dei programmi pubblici, nel paese che ha "inventato" il program management quale costola dell'amministrazione della Difesa sul finire degli anni '50, e di fatto ha introdotto nominalmente la figura del program manager, ancora prima, e per distinguerlo dal vero e proprio project manager; riconoscendo che spesso la funzione degli interventi pubblici in ogni campo abbraccia un interesse più vasto con una vita più lunga del semplice "progetto". Per cui il termine "program management" dovrebbe evidenziare sostanziali significati: 1) riconoscere al program manager pubblico una posizione distinta da quella del project manager dell'esecutore o appaltatore (per non fare confusione tra figure di project manager pubblico e privato), 2) il fatto che la responsabilità dell'officer pubblico non cessa con la realizzazione del progetto, ma ad esempio richiede anche di realizzare e dimostrare il conseguimento dei benefici attesi. Ulteriore significato, nel rispetto dell'origine storica e metodologica del termine, è la condizione che il program manager può trovarsi a dover coordinare e gestire più project manager, come nel caso di un complesso intervento pubblico che richiede la partecipazione di diversi progetti e fornitori, e si intenda conservare il ruolo di coordinamento in mano pubblica.

Tornando al PMIAA, l'atto approvato dal senato come disegno di legge "S.1550" ha in particolare aggiunto due nuovi paragrafi al codice federale: 1) le attribuzioni specifiche in materia di program e project management al "deputy director per il management" del citato OMB, 2) l'istituzione formale di figure di program manager nella stessa organizzazione oltre che l'istituzione di un policy council di program management.

Vediamo in breve i contenuti delle due parti distinte dell'emendamento.

Le nuove funzioni del vice-direttore del management dell'OMB prevedono di:

- adottare standard, politiche e linee guida per le agenzie operative in materia di program e project management, secondo le pratiche accettate nella disciplina;
- fare benchmarking con il settore privato in modo da individuare le best practice di possibile adozione nei programmi federali;
- condurre "portfolio review" sui programmi identificati come ad alto rischio dal GAO (Government Accountability Office), un equivalente della nostra Corte dei Conti;
- eseguire con cadenza almeno annuale analoghe revisioni di portfolio con gli altri programmi delle agenzie pubbliche in termini di efficacia e di qualità, in collaborazione con i "project management improvement officers" delle stesse agenzie (PMIO, di seguito richiamati);

- stabilire un piano strategico quinquennale per lo sviluppo generale del program e project management nell'amministrazione pubblica.

Si rileva per inciso che il nuovo articolo non si applica al Dipartimento della Difesa, in quanto sostanzialmente simile alle disposizioni già in vigore per quest'ultimo. Inoltre, in termini operativi entro un anno dovranno essere pubblicati i citati standard, politiche e linee guida, mentre in seguito potranno essere emessi ulteriori regolamenti di attuazione.

Il secondo punto dell'atto introduce più in generale nell'organizzazione pubblica americana la figura dei "program management improvement officers" (PMIO), ovvero veri e propri apostoli del program management in ciascuna delle agenzie federali, per cui ciascuna di queste dovrà nominare un "senior executive" con diverse funzioni, quali:

- rendere esecutive le politiche della gestione programmi (come visto sopra), realizzando una strategia di azione al fine di svilupparne l'utilizzo nel rispettivo ministero;
- promuovere percorsi di formazione e sviluppo delle competenze, in linea con quanto avviene nel settore privato, con particolare riguardo al contenimento dei costi nei grandi progetti e programmi;
- realizzare attività di mentoring dei program manager da parte dei manager e program manager senior in seno alla rispettiva agenzia;
- migliorare i percorsi e le opportunità di carriera dei program manager;
- piani di assunzione e "retention" degli individui più qualificati in materia;
- disseminazione di migliori pratiche (best practice) e lezioni apprese (lessons learned) di program management;
- utilizzo di metodi e strumenti comuni per la gestione dei dati, analisi e controllo dei programmi federali.

Quanto sopra sempre con esclusione del Dipartimento della difesa, per le ragioni già viste, in cui alla funzione di sotto-segretario della Difesa ("acquisition, technology & logistics") viene comunque attribuita quella di PMIO.

Viene inoltre istituito un "Program Management Policy Council", quale comitato consultivo, presieduto ed a supporto dello stesso deputy director dell'OMB sopra citato, allo scopo fra l'altro di mettere in atto le linee guida in materia, definire i bisogni di sviluppo del personale, supervisionare i programmi ad alto rischio, favorire l'uso di standard fra tutte le strutture pubbliche e affrontare le questioni fra diverse agenzie. Di tale consiglio, oltre ad altri quattro rappresentanti dello stesso OMB, fanno parte gli stessi "officer" PMIO, uno per agenzia.

Lo stesso atto non dimentica di assegnare il compito di definire altri aspetti e norme in materia di competenze del personale che nello specifico debba ricoprire ruoli di program e project manager nei dicasteri pubblici, descrizione di "job series" e nuovi percorsi di carriera.

Infine una funzione di controllo viene assegnata al GAO (Government Accountability Office), che dopo 3 anni dovrà relazionare sui risultati dell'intervento in questione.

Per le cronache il disegno di legge al parlamento degli Stati Uniti è stato presentato da due senatrici: Joni Ernst (repubblicana dell'Iowa) e Heidi Heitkamp (democratica del Nord Dakota), e quindi il program management rappresenta un esempio di atto rosa bipartisan.

Per concludere osserviamo con soddisfazione una certa coincidenza tra tale atto legislativo Usa ed i contenuti del nostro nuovo codice degli appalti pubblici (Dlgs n.50/2016) e delle relative linee guida dell'ANAC, che attribuiscono ruolo e compiti di project manager ai nostri RUP (responsabili unici di procedimento), la cui P dell'acronimo può voler dire (anche) senz'altro sia "progetto" che "programma". Non va dimenticato che il nuovo codice è stato introdotto (anche) per rispondere alle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici che raccomandano la presenza di un "project leader" nelle rispettive opere. Anche in altri paesi europei si registra una tendenza analoga per migliorare il controllo e l'efficientamento dei grandi progetti finanziati dal governo, come in Gran Bretagna, che all'inizio del 2016 ha istituito la Major Projects Authority, quale struttura a supporto del Governo, che supervisiona i circa 200 progetti più importanti del portfolio pubblico.

In questo numero della rivista diversi contributi sono dedicati a tali nuove impostazioni normative per le quali, forse per la prima volta, anche l'Italia si trova allineata per tempo alle "best practice" ed alle normative adottate dai paesi che abbiamo sempre riconosciuto come esempi da seguire in materia di project, program e portfolio management.