



## Area 6 - COME CAMBIA LA PA

### Modulo 1 – Il percorso delle principali riforme

#### Lezione 6.1.1 – Il percorso della riforma della PA dal rapporto Giannini alle riforme Cassese

##### Introduzione

Benvenuto. Sono Carlo Mochi Sismondi e...

In questo video descriveremo l'iter del lungo e faticoso processo di riforma della PA.

Cominceremo accennando brevemente alla situazione dell'Amministrazione Pubblica nel periodo prefascista, fascista e del dopoguerra, arrivando poi sino al periodo più vicino a noi con il famoso "Rapporto Giannini" del 1979.

Concluderemo questo breve excursus storico illustrando in dettaglio anche le principali leggi degli anni '90 del secolo scorso.

##### La PA dall'unità a Crispi

L'Amministrazione nei primi cento anni dall'Unità d'Italia è stata caratterizzata da situazioni molto diverse tra loro.

Il primo periodo di vita dello Stato unitario italiano si caratterizza per la sua "piemontesizzazione". Si tratta di un modello di Stato e di amministrazione molto accentrato, detto alla francese, mutuato da quello utilizzato nel Regno di Sardegna, in cui sia il potere politico sia l'amministrazione era suddivisa in province, ad ognuna delle quali era assegnato un prefetto di nomina regia.

Una seconda fase ha inizio a partire dal 1886, sotto l'influenza della figura di Crispi. Con Crispi, infatti, si assiste all'emergere della seconda generazione burocratica e al riassetto del modello amministrativo postunitario. I controlli si irrigidiscono e le procedure interne si cominciano ad appesantire e ad allungare.

La normativa Crispina, insomma, accresce enormemente i compiti dell'apparato esecutivo.

##### L'Amministrazione giolittiana

Gli anni di Governo Giolitti, che precedono la prima guerra mondiale, si caratterizzano per l'affermarsi di alcuni fenomeni nell'Amministrazione Pubblica che avranno enormi conseguenze sino ai nostri giorni.

In breve:

- cresce notevolmente la dimensione dell'Amministrazione, che quintuplica a partire dal 1891 (circa 120mila dipendenti) sino al 1923 (oltre 500mila dipendenti);
- la burocrazia si meridionalizza a seguito dell'industrializzazione del nord e si caratterizza per la provenienza dalla facoltà di giurisprudenza (mentre ad es. in Francia si creano le Alte scuole tecniche);
- si allarga il perimetro dell'azione pubblica, da mera funzione autorizzativa a compiti più "sociali";
- nascono le Commissioni, che mettono insieme più dicasteri e si dà spazio ad interessi diversi;
- si consolida un rapporto di mutua collaborazione tra politica ed alti livelli dell'Amministrazione, che cominciano a godere di un'ampia discrezionalità;



- nascono “strutture parallele” della PA, presiedute dalla politica, ma con ampia autonomia gestionale (un esempio per tutti è rappresentato nel 1905 dalla nascita delle Ferrovie).

### Le caratteristiche del pubblico impiego nell’era giolittiana

Sempre in epoca giolittiana nascono tre importanti fenomeni, che ancora oggi hanno pesanti influenze sulla PA, e cioè:

1. la predominanza degli amministrativi sulle professionalità tecniche, a causa della provenienza quasi totale della dirigenza dalla cultura giuridica;
2. la nascita di un primo sindacalismo degli impiegati pubblici;
3. la definizione di una legge per il pubblico impiego che garantisce, accanto ai doveri, dei diritti certi ed una forma di uguaglianza nell’accesso attraverso i concorsi.

### L’Amministrazione durante il fascismo

Il periodo fascista non sposta di molto lo schema della Pubblica Amministrazione, che non si adegua completamente al regime, se non formalmente.

Si accresce il potere dei vertici apicali dei Ministeri (i Direttori generali) e si consolida la creazione di Enti paralleli, sia di politica industriale, sia per la previdenza.

Uno dei fenomeni che avranno più influenza sul futuro è la cosiddetta “burocrazia della cifra,” ossia l’accresciuto potere delle strutture del Ministero dell’Economia e della Ragioneria Generale dello Stato nel controllo della spesa e quindi di tutta l’azione pubblica.

### La svolta degli anni ‘50

Gli anni del dopoguerra sono caratterizzati dalla ricerca di una maggiore sistematicità nell’accrescere l’efficienza della macchina pubblica.

Nel gennaio del 1950 viene creato un ufficio presso la Presidenza del Consiglio “per la riforma dell’amministrazione”, che introduce metodi mutuati dal taylorismo.

L’ufficio, da cui nascerà il Dipartimento della Funzione Pubblica, non va però oltre gli studi e non riesce a superare né il formalismo, né la necessità di uniformità.

Negli anni ‘70, poi, due importanti novità fanno capire che il ‘68 arriva anche nella PA:

- da una parte nasce il ruolo della dirigenza pubblica mettendo ordine tra privilegi ed incarichi ad personam;
- dall’altro, sotto la spinta degli organi collegiali della scuola, si comincia a parlare di partecipazione dei cittadini.

### Il Rapporto Giannini e le sue conseguenze immediate

Il 16 novembre 1979 il Ministro della Funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, presenta al Parlamento il suo “Rapporto sui principali problemi dell’Amministrazione dello Stato” che costituisce una pietra miliare nella riforma della PA.

Il Rapporto, dopo aver messo ordine nelle riforme precedenti, suggerisce un disegno generale di riforma e una metodologia di azione originale, con l’ambizione di affrontare finalmente il problema amministrativo nei suoi termini generali.



Organizzato sinteticamente in cinque capitoli (introduzione, tecniche di amministrazione, tecnologia delle amministrazioni, personale, riordinamento dell'amministrazione dello Stato), il Rapporto Giannini rovescia radicalmente l'impostazione della riforma e postula una vera e propria ristrutturazione dell'intero assetto dello Stato.

Il Rapporto ha il merito di incentrarsi subito sull'analisi delle tecniche di amministrazione, e cioè:

- sui servizi di connettivo (come il protocollo, l'archivio, la copia e la spedizione);
- sui modi della comunicazione, dentro e fuori l'amministrazione;
- sulle modalità di decisione;
- sui tempi;
- e sulla produttività.

Giannini, sulla scorta della scienza dell'organizzazione soprattutto di matrice anglosassone, ha proposto una lettura originale di quei temi. Infatti, i concetti di produttività, di calcolo dei costi, di misurazione dei tempi e – soprattutto – di efficienza ed efficacia dei servizi amministrativi sono il fulcro del suo intero progetto di riforma.

Alcune novità di questo Rapporto si radicheranno, sia pure con difficoltà e resistenze, nella prassi riformatrice dei decenni successivi, come ad esempio:

- le tecniche di misurazione della produttività;
- il controllo dei flussi;
- e le nuove politiche del personale.

#### La riforma Amato/Sacconi

Dopo una sostanziale stasi negli anni '80, nei successivi anni '90 comincia un processo continuo di riforma della PA che non si è ancora concluso.

Si comincia con le Leggi 241 e 142 del 1990.

Si passa, poi, al Decreto Legislativo n. 29 del 1993, a firma dell'allora sottosegretario alla Funzione Pubblica del primo Governo Amato, Maurizio Sacconi, che realizza il disegno del Rapporto Giannini di ricondurre al regime privatistico il rapporto di impiego con le Pubbliche Amministrazioni.

Infatti questo Decreto riconduce il lavoro pubblico allo stesso modello applicato al lavoro privato, stabilendo che i rapporti lavorativi siano disciplinati dal Codice civile e non più dal Diritto amministrativo.

#### La riforma Cassese

In ultimo, bisogna riportare l'opera di Sabino Cassese, Ministro della Funzione Pubblica dall'autunno 1993 sino all'estate del '94. In questo periodo porta avanti una riforma su alcune direttrici chiave, quali:

- creare un'Amministrazione consumer oriented (nasce così la carta dei servizi, gli sportelli polifunzionali, l'iniziativa "cento progetti al servizio del cittadino");
- rendere l'Amministrazione più vicina ai cittadini e meno bloccata, attraverso azioni di semplificazione e di decentramento, oltre alla redazione del Codice di comportamento e del Codice di stile sul linguaggio burocratico;
- confermare la privatizzazione e mettere in campo misure per la razionalizzazione degli impieghi non più basati sulle piante organiche, ma sui carichi di lavoro;
- rivedere tutti gli strumenti di controllo, dando più poteri ai controlli interni di carattere gestionale.



La brevità del suo incarico non gli permise di portare a termine tutto quanto aveva previsto e a lui sono succeduti degli anni di stasi, sino alla successiva ondata di Riforme del Ministro Bassanini.

### Conclusione

Bene, siamo giunti al termine di questo video.

Ti ricordo che abbiamo delineato un breve riassunto della storia della Pubblica Amministrazione italiana e dei suoi continui tentativi di riforma a partire dall'Unità d'Italia, sono agli anni '90 del secolo scorso.

In questo excursus storico abbiamo anche cercato di evidenziare alcune caratteristiche della PA che ancora permangono ai nostri giorni.