

## BIBLIOTECA

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

### Introduzione

Con questa lezione cominciamo un viaggio nel lungo e faticoso processo di riforma della PA. Dopo un breve cenno al periodo prefascista, fascista e del dopoguerra entreremo nel periodo più vicino a noi partendo dal famoso “Rapporto Giannini” del 1979 sino alle leggi del ‘90

### La PA dall’unità a Crispi

L’amministrazione nei primi cento anni dall’Unità d’Italia è stata caratterizzata da periodi molto diversi. Il primo periodo di vita dello stato unitario italiano si caratterizza per la sua “piemontesizzazione”. Piemontesi erano, infatti, lo schema organizzativo dell’amministrazione, la prassi del lavoro pubblico e i componenti la burocrazia stessa. La seconda fase fu quella di Crispi dal 1886. Con Crispi si assistette 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, accrebbe enormemente i compiti dell’apparato esecutivo.

### L’amministrazione giolittiana

Gli anni di Governo Giolitti che precedettero la prima guerra mondiale si ricordano per l’affermarsi di alcuni fenomeni nell’amministrazione pubblica che avranno enormi conseguenze nel futuro, sino ad oggi. Brevemente:

- Cresce notevolmente la dimensione dell’amministrazione che quintuplica dal 1891 (circa 120mila dipendenti) al 1923 quando sono oltre 500mila.
- 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 diede spazio ad interessi diversi
- Si consolida un rapporto di mutua collaborazione tra politica e 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, quali ad esempio le Ferrovie nate nel 1905

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

Tre importanti fenomeni, che ancora ora hanno pesanti influenze sulla PA, nascono in epoca giolittiana:

1. La predominanza degli amministrativi sulle professionalità tecniche per la 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 garantiva accanto ai doveri, diritti certi e 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 furono 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 studi e non riesce a superare né il formalismo né la necessità di uniformità.

Negli anni '70 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 di 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 è una pietra miliare nella riforma della PA. Il Rapporto, dopo aver messo ordine nelle riforme precedenti, aveva l'ambizione di suggerire 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 rovesciava infatti radicalmente l'impostazione della riforma e postulava una vera e propria ristrutturazione dell'intero assetto dello Stato. Merito del Rapporto era di incentrarsi subito sull'analisi delle tecniche di amministrazione: i servizi di connettivo, come il protocollo, l'archivio, la copia e la spedizione; i modi della comunicazione dentro e fuori l'amministrazione; le modalità di decisione; i tempi e la produttività. Giannini, sulla scorta della scienza dell'organizzazione soprattutto di matrice anglosassone, proponeva di quei temi una lettura originale, nella quale i concetti di produttività, di calcolo dei costi, di misurazione dei tempi e – soprattutto – di efficienza ed efficacia dei servizi amministrativi divenivano il fulcro dell'intero progetto di riforma.

Alcune novità erano destinate a radicarsi, sia pure non senza difficoltà e resistenze, nella prassi riformatrice dei decenni successivi. Così 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. Prima con le leggi 241 e 142 del 1990. Poi con il decreto legislativo n. 29 del 1993, a firma dell'allora sottosegretario alla Funzione Pubblica del primo Governo Amato, Maurizio Sacconi, il disegno del Rapporto Giannini di ricondurre al regime privatistico il rapporto di impiego con le pubbliche amministrazioni si realizzò. Infatti questo decreto ha ricondotto 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

Sabino Cassese diventa ministro della Funzione Pubblica nell'autunno del '93 e rimane sino all'estate del '94. In questo periodo porta avanti una riforma su alcune direttrici chiave:

- Creare un'amministrazione consumer oriented: nascono 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 e la 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 previsto e a lui succedettero degli anni di stasi sino alla successiva ondata di Riforme del Ministro Bassanini

### Conclusione

In questa lezione abbiamo visto un breve riassunto della storia della pubblica amministrazione italiana e dei suoi continui tentativi di riforma. Nella storia abbiamo individuato alcune caratteristiche della PA che ancora permangono.