



Organizzazione, Persone e Tecnologie

Federico Butera e Bruno Dente

CHANGE MANAGEMENT NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: UNA PROPOSTA

Prefazione
di Renato Brunetta

FRANCOANGELI

Progetto svolto da
Fondazione Irso e CAPP Politecnico di Milano
su incarico del
Dipartimento della Funzione Pubblica

FRANCOANGELI - FONDAZIONE IRSO

Collana Organizzazione, Persone e Tecnologie

La collana della Fondazione Irso Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi diretta da Federico Butera fin dal 1980 pubblica ricerche, studi, saggi che hanno per oggetto la relazione fra organizzazione, persone e tecnologia. Questi lavori si ripropongono di identificare nuovi paradigmi di organizzazione e di lavoro che generino innovazione, produttività e qualità della vita di lavoro e che proponano esperienze nuove di gestione del cambiamento che coinvolgano a fondo le persone.

Collana diretta da **Federico Butera**

Comitato scientifico:

Sebastiano Bagnara (Università di Sassari), **Emilio Bartezzaghi** (Politecnico di Milano), **Federico Butera** (Università di Milano Bicocca), **Federico M. Butera** (Politecnico di Milano), **Bruno Dente** (Politecnico di Milano), **Gianfranco Dioguardi** (Politecnico di Bari), **Giorgio De Michelis** (Università di Milano Bicocca), **Bruno Lamborghini** (Università Cattolica), **Paolo Perulli** (Università del Piemonte Orientale), **Angelo Pichierri** (Università di Torino), **Gianfranco Rebora** (LIUC Castellanza)

I titoli pubblicati nella collana sono sottoposti a referaggio

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Federico Butera e Bruno Dente

CHANGE MANAGEMENT NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: UNA PROPOSTA

Prefazione
di Renato Brunetta

Scritti di:
Federico Butera, Bruno Dente, Gianfranco Rebor, Giancarlo Vecchi, Michela Arnaboldi, Gloria Sciarra, Nadia Piraino, Maurizio Carbognin, Erica Melloni, Gabriele Pasqui, Giorgio De Michelis

FRANCOANGELI

Progetto svolto da
Fondazione Irso e CAPP Politecnico di Milano
su incarico del
Dipartimento della Funzione Pubblica

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Svolgimento e organizzazione del progetto	pag.	9
Prefazione , di <i>Renato Brunetta</i>	»	11
1. Conclusioni e raccomandazioni. Sommario delle proposte , di <i>Federico Butera e Bruno Dente</i>	»	15
1.1 La stagione delle riforme trascorse: un bilancio	»	17
1.1.1 Un bilancio insoddisfacente	»	17
1.1.2 La necessità di superare i dilemmi	»	28
1.2 Un programma di cambiamento delle amministrazioni dello Stato: perché e come	»	31
1.2.1 Le ragioni del cambiamento	»	31
1.2.2 Esempi e fondamenti della gestione processuale del cambiamento	»	32
1.2.3 Pubblica Amministrazione e <i>change management</i> : focalizzare i progetti su obiettivi, principi di realtà ed esercizio della leadership	»	38
1.3 Il programma nazionale e i progetti di cambiamento nelle amministrazioni dello Stato	»	43
1.3.1 Le funzioni e attività del programma	»	43
1.3.2 Il primo criterio di selezione e promozione dei piani di cambiamento: la valutazione degli obiettivi	»	49
1.3.3 Il secondo criterio di selezione e promozione dei piani di cambiamento: l'innovatività e la completezza delle soluzioni organizzative proposte	»	50

1.3.4 Il terzo criterio di selezione e promozione dei piani di cambiamento: le modalità di cambiamento pianificato e partecipato	pag.	57
1.3.5 Le modalità di cambiamento pianificato e partecipato: i passi e il metodo	»	61
1.4 Il modello istituzionale: verso le Agenzie Esecutive	»	65
1.5 La struttura di governo del programma	»	75
2. I programmi di diffusione e promozione dell'innovazione sostenuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, di Giancarlo Vecchi	»	89
2.1 Gli interventi del Dipartimento della Funzione Pubblica per la promozione della modernizzazione amministrativa e la diffusione delle innovazioni nel settore pubblico	»	89
2.2 L'evoluzione dei programmi sviluppati dall'UIPA	»	91
2.2.1 Cronologia e sintesi introduttiva	»	91
2.2.2 Progetti finalizzati, Cento Progetti al Servizio dei Cittadini, Carte dei servizi	»	95
2.3 Cantieri	»	103
2.4 Per un'amministrazione di qualità	»	115
2.5 Altre iniziative di rilievo promosse dal DFP: il progetto <i>Governance</i>	»	116
2.6 Conclusioni	»	119
3. Le esperienze internazionali	»	121
3.1 L'esperienza del Regno Unito: il progetto <i>Next Steps</i> , di <i>Michela Arnaboldi</i>	»	121
3.1.1 Cosa sono le Agenzie Next Steps?	»	124
3.1.2 La diversificazione delle Agenzie Esecutive	»	131
3.1.3 Le variabili rilevanti per la creazione delle Agenzie	»	135
3.1.4 L'impatto del programma Next Steps	»	138
3.2 Il programma Usa per il <i>Reinventing Government</i> , di <i>Gloria Sciarra</i>	»	142
3.2.1 Sommario	»	142
3.2.2 La visione manageriale alla base del programma	»	145
3.2.3 Reinventare il Reinventing: le tre fasi del programma	»	151

3.3 I progetti di riforma dello Stato in Francia, di <i>Nadia Piraino</i>	pag.	190
3.3.1 La rupture	»	193
3.3.2 Conclusioni: la lezione francese	»	214
4. Casi di cambiamento organizzativo	»	217
4.1 Cambiamento organizzativo e cambiamento istituzionale nell'amministrazione finanziaria: dagli Uffici unici delle Entrate all'Agenzia delle Entrate, di <i>Federico Butera e Maurizio Carbognin</i>	»	217
4.1.1 Perché è un caso di successo	»	219
4.1.2 La storia: la prima fase (cambiamento dei processi e dell'organizzazione)	»	221
4.1.3 La seconda fase: l'istituzione dell'Agenzia delle Entrate	»	230
4.1.4 Le lezioni apprese	»	233
4.2 L'innovazione amministrativa per il <i>policy change</i> . Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, di <i>Erica Melloni e Gabriele Pasqui</i>	»	239
4.2.1 Premessa: cos'è il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione	»	239
4.2.2 Gli attori e le forme di interazione	»	261
4.2.3 L'analisi del cambiamento	»	268
4.2.4 Lezioni dall'esperienza	»	272
5. La realizzazione delle politiche trasversali	»	275
5.1 La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato, di <i>Bruno Dente</i> e <i>Nadia Piraino</i>	»	275
5.1.1 Il contesto istituzionale di partenza	»	276
5.1.2 La riforma Bassanini	»	277
5.1.3 L'evoluzione dei controlli dalla XIII alla XIV Legislatura: le direttive del presidente del Consiglio	»	280
5.1.4 I risultati conseguiti	»	285
5.1.5 Le ragioni del fallimento	»	289
5.1.6 Il sistema dei controlli nel secondo governo Prodi: la chiusura del cerchio?	»	293
5.1.7 Le lezioni di una riforma mancata	»	296
5.2 L'informatica, di <i>Giorgio De Michelis</i>	»	300
5.2.1 La complessità dello sviluppo dell'informatica nella Pubblica Amministrazione	»	302
5.2.2 Alcuni progetti esemplari	»	306

5.2.3 Considerazioni finali	pag.	311
5.3 Politiche del personale, contrattazione collettiva e innovazione amministrativa, di <i>Maurizio Carbognin</i>	»	314
5.3.1 Organizzazione del lavoro, contrattazione e qualifiche prima della privatizzazione	»	314
5.3.2 Privatizzazione, contrattazione collettiva e gestione del personale	»	317
5.3.3 Considerazioni conclusive	»	325
Bibliografia	»	329
Gli autori	»	335
La collana	»	339
La Fondazione Irso	»	343

Svolgimento e organizzazione del progetto

Il progetto che qui presentiamo è stato svolto fra gennaio e giugno 2008 dalla **Fondazione Irso** e dal **Centro per l'Amministrazione e le Politiche Pubbliche (CAPP) del Politecnico di Milano** su incarico del **Dipartimento della Funzione Pubblica**.

La **Direzione del Progetto** è stata assicurata da Federico Butera della Fondazione Irso e Bruno Dente del CAPP del Politecnico di Milano.

La realizzazione del progetto è stata guidata da uno **Steering Group** costituito, oltre che da Federico Butera e Bruno Dente, anche da Pia Marconi (direttore generale del Dipartimento della Funzione Pubblica), Antonio Naddeo (capo del Dipartimento della Funzione Pubblica), Fabrizio Barca (dirigente generale e consigliere ministeriale Ministero dell'Economia e delle Finanze), Massimo Romano (già direttore Agenzia delle Entrate), Mauro Bonaretti (direttore generale del Comune di Reggio Emilia).

Le conclusioni del progetto sono state discusse nel corso di incontri e seminari a cui hanno contribuito, fra i dirigenti, Claudio Castelli (già capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi), Carmela De Caro (capo Dipartimento per il Coordinamento per le Politiche Comunitarie e LUISS), Valeria Termini (Direttrice SSPA), Filippo Patroni Griffi (già capo di Gabinetto Funzione Pubblica); fra i già ministri della Funzione Pubblica, Franco Bassanini, Luigi Nicolais; fra gli studiosi, Giovanni Azzone (Politecnico di Milano), Sebastiano Bagnara (già Politecnico di Milano e Fondazione Irso), Paolo Perulli (Università del Piemonte Orientale e Fondazione Irso), Luisa Torchia (Università Roma 3).

Il **Gruppo di lavoro** è stato costituito da Federico Butera, Bruno Dente, Maurizio Carbognin (Fondazione Irso), Giancarlo Vecchi (Politecnico di Milano), Giorgio De Michelis (Università di Milano Bicocca e Fondazione Irso), Gianfranco Reborà (Università Carlo Cattaneo di Castellanza e Fondazione Irso), Gloria Sciarra (Fondazione Irso), Michela Arnaboldi (Poli-

tecnico di Milano), Erica Melloni (Consorzio Metis e Istituto per la Ricerca Sociale), Nadia Piraino (Politecnico di Milano).

La segreteria tecnica e la redazione del volume sono state curate da Michela Acquaviva (Fondazione Irso).

Il rapporto finale che qui riportiamo con minime modifiche è stato consegnato il **30 giugno 2008**.

Prefazione

di Renato Brunetta

Riformare le Pubbliche Amministrazioni italiane è assolutamente necessario ed urgente.

Il costo complessivo della Pubblica Amministrazione è di quasi 300 miliardi di euro, di cui più di 190 per i salari dei 3.650.000 dipendenti, il che rappresenta circa il 15% circa dell'economia italiana, sia in termini di valore aggiunto che di unità di lavoro.

Un aumento della produttività di questo ingentissimo ammontare di risorse avrebbe quindi conseguenze importanti sull'intera economia del paese, e sono convinto, come tutti i cittadini, che i margini di miglioramento sono amplissimi. Combattere gli sprechi, e ridurre gli oneri amministrativi per le famiglie e per le imprese, spesso generati dall'inefficienza burocratica, è quindi un preciso dovere del governo.

Ma non sono queste le uniche, e forse nemmeno le principali, ragioni per le quali bisogna intervenire.

In primo luogo va infatti ricordato che i servizi prodotti dalle Pubbliche Amministrazioni non rappresentano solo prestazioni finali per le famiglie, ma anche input intermedi nel sistema produttivo. Migliorare la qualità della formazione universitaria, dare impulso alla ricerca scientifica, garantire la mobilità delle persone e delle merci sono importanti soprattutto per il contributo che ciò può dare alla produttività dell'intero sistema economico.

Tanto più che, ed è la seconda ragione che voglio menzionare qui, la qualità dei servizi è un fattore di competitività del paese nel suo complesso, in grado di attirare investimenti, imprese, talenti. Riuscire a rendere efficiente la giustizia civile italiana, solo per fare un esempio, avrebbe conseguenze anche economiche di medio periodo davvero rilevanti, se non altro perché ci farebbe risalire nelle graduatorie internazionali al posto che ci compete, dato che oggi secondo alcune classifiche, veniamo dopo Uganda e Gabon.

Insomma, bisogna agire, e il Governo ha agito sin dal giorno successivo al suo insediamento.

Non è questa la sede per ricordare le moltissime cose che abbiamo già fatto, dalla lotta all'assenteismo che ha conseguito risultati importanti in pochissimo tempo, alla battaglia per la trasparenza, al rinnovo dei contratti collettivi, ad un nuovo impulso ai processi di digitalizzazione.

Ma questo era solo l'inizio di un progetto più ambizioso.

I decreti delegati previsti dalla legge 4 marzo 2009, n.15, che reca nel suo titolo le parole chiave della "ottimizzazione della produttività", della "efficienza" e della "trasparenza" entreranno in vigore nei prossimi mesi e contribuiranno a dare ulteriore slancio alla trasformazione che vogliamo.

In particolare vorrei attirare l'attenzione su due elementi che mi paiono cruciali per la riuscita della nostra "rivoluzione".

In primo luogo obbligare tutte le amministrazioni a innescare un processo di miglioramento della performance, fissando e rendendo pubblici gli obiettivi che si debbono raggiungere, è certamente un potentissimo fattore di miglioramento. In questo modo infatti i cittadini e le imprese sono messi in condizione di conoscere il livello di efficienza dei servizi dei quali fruiscono e hanno la possibilità di esercitare il loro diritto di protestare pubblicamente (la voce di Hirschman). La trasparenza della performance – intesa come accessibilità totale, anche via internet, delle informazioni e degli indicatori gestionali – è un mattone essenziale per la ricostruzione di un circuito di responsabilità tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini.

Ma, e questo è il secondo aspetto, la trasparenza da sola non basta. Occorre che vi sia qualcuno che possa dare attuazione con premi e sanzioni alla valutazione implicita nella misurazione della performance e della soddisfazione dei cittadini. Ecco allora che andiamo ad istituire una Autorità indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche cui spetta il compito di garantire che le norme siano applicate e soprattutto che la distribuzione dei premi e delle punizioni avvenga nel modo più adeguato. E abbiamo previsto che non sia più possibile lo scandaloso andazzo della distribuzione "a pioggia" dei premi di risultato, indipendentemente da qualsiasi analisi dell'effettivo contributo dato dai singoli al raggiungimento degli obiettivi, anzi addirittura indipendentemente dal fatto che gli obiettivi siano stati raggiunti.

Insomma, trasparenza e valutazione sono e saranno le parole d'ordine della riforma che abbiamo in mente.

Ovviamente siamo molto contenti di quanto siamo riusciti a fare in così poco tempo. Era necessario.

Ma siamo anche consapevoli che non è sufficiente.

Innanzitutto è un grave errore credere che la riforma sia fatta una volta

pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Occorrerà al contrario, ed è un impegno che ho già preso, seguire il processo di attuazione per evitare che tutto si arresti. Troppo spesso in passato si è sottovalutato il meccanismo di *delivery* delle riforme ed è un errore che non bisogna più ripetere.

In secondo luogo occorre che le trasformazioni che abbiamo avviato siano, per così dire, internalizzate dalle singole amministrazioni. Occorre che tutti i dipendenti pubblici, dal massimo dirigente all'ultimo assunto capiscano che performance, valutazione, trasparenza, integrità non sono concetti vuoti, ma valori ed obiettivi che debbono orientare i loro comportamenti ogni giorno.

Per fortuna molti la pensano già così, ma è necessario che questi orientamenti divengano principi organizzativi riconosciuti e cogenti.

È da questo punto di vista allora che la proposta contenuta nel volume che qui si presenta merita la massima attenzione. Essa, in buona sostanza, consiste nell'idea che è necessario che ogni singola organizzazione, ed ogni singola unità al suo interno, elabori al più presto dei veri e propri piani di riorganizzazione e gestione del cambiamento, che definiscano gli obiettivi che si vogliono raggiungere e i modi attraverso i quali si progetta il cambiamento. È evidente l'estrema affinità tra questa proposta – che contiene elementi anche più ambiziosi come la trasformazione istituzionale e l'inquadramento dei singoli piani di riorganizzazione in un programma nazionale – e il ciclo di gestione della performance che costituisce il fulcro della nuova legislazione che abbiamo introdotto.

Vi saranno quindi, ne sono sicuro, occasioni in futuro per approfondire, integrare e sperimentare l'approccio qui proposto nella logica complessiva di rendere i servizi pubblici migliori nell'interesse dei cittadini e del sistema economico italiano.

1. Conclusioni e raccomandazioni.

Sommario delle proposte

*di Federico Butera e Bruno Dente*¹

La proposta contenuta in questo volume, che abbiamo chiamato *Acropolis, Libro Verde per un Programma Nazionale di Cambiamento delle amministrazioni dello Stato*, è quella di lanciare un programma – a termine – per stimolare e supportare processi di cambiamento organizzativo nelle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

La proposta consiste in un programma nazionale di promozione, animazione, supporto e diffusione di progetti esemplari di riorganizzazione di singoli “pezzi” delle amministrazioni dello Stato, piani di cambiamento precisi che ottengano simultaneamente, in tempi brevi, miglioramenti non incrementali di efficienza (riduzione dei costi e aumento della produttività), miglioramenti non incrementali di efficacia (miglioramento delle politiche e dei servizi), miglioramenti non incrementali di qualità (soddisfazione dei clienti, valorizzazione professionale del personale), miglioramenti non incrementali nella relazione con il contesto economico e sociale.

Esso si basa su tre pilastri fondamentali:

- A. i piani di riorganizzazione e di gestione del cambiamento;
- B. la trasformazione istituzionale;
- C. la costruzione di un presidio tecnico-scientifico centrale.

A. I piani di riorganizzazione e di gestione del cambiamento

Ogni amministrazione per entrare nel programma deve elaborare – con il supporto del presidio tecnico-scientifico di cui al punto C – un preciso piano di cambiamento che contenga:

¹ Questo capitolo è stato realizzato con la collaborazione di Maurizio Carbognin, Gianfranco Rebora e Giancarlo Vecchi.

- gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità che essa si dà, specificando i tempi e gli indicatori di raggiungimento degli obiettivi stessi;
- gli elementi dell'organizzazione sui quali vuole incidere (processi di servizio, macrostrutture, sistemi di direzione, organizzazione del lavoro, tecnologie, sistemi di gestione delle persone ecc.) in modo che vengano significativamente cambiati i modelli organizzativi e comportamentali, al fine di generare nel futuro continui risultati positivi senza bisogno di ulteriori azioni ad hoc;
- il processo attraverso il quale si intende porre in essere il piano stesso; esso dovrà in ogni caso essere basato su un gruppo dirigente energico e coeso e dovrà prevedere che – prima di entrare nel dettaglio della progettazione analitica – vengano definiti i principi e le architetture organizzative e tecnologiche nonché le modalità di partecipazione e coinvolgimento del personale; esso altresì prevederà le forme di organizzazione temporanea focalizzate al cambiamento, la sperimentazione delle soluzioni in progetti pilota, le modalità di miglioramento continuo e di immediata pratica del cambiamento.

Su questi punti il presidio tecnico scientifico di cui al punto 3, selezionerà e monitorerà i progetti, avvalendosi di criteri predefiniti.

B. La trasformazione istituzionale

Al fine di (1) dare visibilità ai processi di riorganizzazione avviati; (2) aumentare la stabilità delle strutture organizzative interessate; (3) garantire la sufficiente autonomia organizzativa soprattutto per quanto attiene alla gestione delle risorse umane, si prevede che l'entrata nel programma di cambiamento di una amministrazione comporti la sua trasformazione in struttura dotata di autonomia organizzativa, sottoposta a indirizzo e vigilanza da parte di un ministro e legata al Ministero di origine da una convenzione (o contratto di servizio) che specifichi i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere, le risorse disponibili e gli indicatori e i parametri sulla base dei quali misurare i risultati della gestione (*Agenzie Esecutive*).

C. Il presidio tecnico-scientifico centrale

Al fine di stimolare, supportare e valutare i piani di cambiamento e di elaborare gli strumenti regolamentari e organizzativi necessari per il successo dei processi è istituita una struttura di supporto centrale (nella forma di una unità di missione o di una Agenzia tecnica dipendente dal ministro della Funzione Pubblica).

Tale struttura sarà dotata di autonomia tecnico scientifica e composta da esperti esterni e funzionari pubblici, opererà per team specializzati nelle singole amministrazioni (e composti anche da dirigenti delle stesse e da rappresentanti dei “clienti” interni ed esterni) e avrà il compito fondamentale di verificare la realistica e la bontà del piano di cambiamento e l’adeguatezza della leadership, nonché di accompagnare, monitorare e valutare e eventualmente finanziare le esperienze stesse.

1.1 La stagione delle riforme trascorse: un bilancio

1.1.1 Un bilancio insoddisfacente

Affermare che la riforma della Pubblica Amministrazione avviata negli anni '90 del secolo appena trascorso non ha mantenuto tutte le sue promesse è, a dir poco, un eufemismo. L’insoddisfazione verso gli esiti di una serie di operazioni che pure avevano generato tante speranze è arrivata sulle prime pagine dei giornali e rappresenta, anche agli occhi dell’opinione pubblica, un simbolo negativo della non riformabilità del nostro Paese.

Purtroppo – come spesso avviene – la diagnosi largamente condivisa e soprattutto le terapie anche autorevolmente proposte, sono entrambe alquanto semplicistiche e, come vedremo, non traggono le dovute conseguenze da un’analisi attenta dei fallimenti che certamente si sono verificati, non meno che dai successi che pure non sono mancati.

Ad esempio: attribuire l’intera responsabilità del cattivo funzionamento dei servizi pubblici all’assenteismo dei pubblici dipendenti o addirittura all’esistenza di una quota di “nullafacenti”, sembra ignorare che il principale problema delle nostre Pubbliche Amministrazioni non è una generale bassa efficienza ed efficacia, ma piuttosto l’esistenza di profondi squilibri tra territori e tra settori di intervento. Talvolta tali squilibri si manifestano addirittura all’interno dello stesso ente e il quadro complessivo che ne esce vede, accanto a qualche caso di eccellenza, una gran parte di strutture che si collocano tra il discreto e l’appena sufficiente, e una minoranza, piccola ma non per questo meno rilevante, di casi di gravi o gravissime inefficienze.

Il nostro giudizio, come viene argomentato nei diversi capitoli del *Libro Verde*, è sintetizzabile nei seguenti punti che si discostano profondamente dalle opinioni correnti sui media:

1. le Pubbliche Amministrazioni italiane sono nel complesso migliorate nel corso degli ultimi 20 anni;
2. ciò è stato frutto delle iniziative, spesso isolate, di amministratori e manager “illuminati”;

3. ed è stato reso possibile dalle riforme legislative intervenute a partire dagli anni '90, ma
4. è mancata una politica di supporto alla trasformazione effettiva del funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni;
5. anche perché i paradigmi di trasformazione presenti nella *policy community* della riforma amministrativa erano spesso inadeguati.

Il risultato complessivo è che i miglioramenti sono avvenuti più in periferia e a “macchia di leopardo”, mentre il cuore della Pubblica Amministrazione italiana, e cioè i Ministeri centrali, costituiscono oggi la “retroguardia”, ed è pertanto urgente volgere l’attenzione verso di essi.

Sulla legislazione di riforma sviluppatasi a partire dagli anni '90 (le “leggi Bassanini”, ma non solo) molto è già stato scritto e in questa sede possiamo limitarci a brevi cenni.

In termini generali possiamo affermare che la legislazione di riforma ha sostanzialmente operato in due direzioni:

1. da un lato ha rimosso una serie di vincoli – attraverso un processo di delegificazione che spesso non si è tradotto in una adeguata deregolazione – nella direzione di rendere per quanto possibile le Pubbliche Amministrazioni più simili alle organizzazioni private, e intervenendo così su una serie rilevante di elementi organizzativi;
2. dall’altro ha cercato di indicare un modello istituzionale generale per l’amministrazione dello Stato (articolazione dei Ministeri in Dipartimenti o introduzione del segretario generale) essenzialmente al fine di dare una sanzione organizzativa al principio di separazione/distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa che in quegli anni si è affermato come una pietra angolare del sistema.

La filosofia generale sottesa a questo – anche imponente – sforzo era quella del decentramento, inteso non solo come devoluzione di compiti a regioni ed enti locali, ma come processo di responsabilizzazione delle singole amministrazioni e delle loro partizioni interne rispetto ai risultati da conseguire.

Box 1 – Politiche del personale e contrattazione collettiva

Il ciclo di riforme qualificato come “privatizzazione” del lavoro pubblico (i d.lgs. 29/93 e 165/2001 e gli accordi interconfederali, nazionali e decentrati che ne seguirono) è unanimemente valutato in modo positivo dal punto di vista normativo, ma contemporaneamente tutti ammettono che gli obiettivi sostanziali della riforma (miglioramento dei servizi, flessibilità, responsabilizzazione e professionalizzazione del personale, ecc.) sono lungi dall’essere stati raggiunti.

Gli anni 1993-2006 si caratterizzano infatti per importanti risultati di tipo normativo:

- consolidamento e stabilizzazione dei CCNL di tipo privatistico in ogni comparto della Pubblica Amministrazione, con il superamento dei dubbi di costituzionalità;
- unificazione di gran parte delle regole relative al rapporto di lavoro tra pubblico e privato;
- passaggio della giurisdizione al giudice ordinario;
- introduzione nei CCNL di istituti adatti per una efficace gestione delle risorse umane;
- regolazione della rappresentanza sindacale al tavolo negoziale.

Si tratta però di risultati prevalentemente, appunto, di tipo normativo, ai quali non fanno quasi mai riscontro quelli di carattere sostanziale, in grado di risolvere alcuni problemi di gestione del personale ereditati dagli anni precedenti la riforma.

I sistemi di selezione del personale effettivamente operanti, in regime quasi totale e generalizzato di blocco, utilizzano le forme di lavoro “precarie” e le successive sanatorie e stabilizzazioni come modalità prevalente. Nei percorsi di sviluppo professionale, la logica dei passaggi automatici di massa nelle progressioni, in larghissima misura sulla base del criterio dell’anzianità, ha sostanzialmente contraddistinto il passaggio dalla qualifica funzionale al nuovo ordinamento professionale, con obiettivo fondamentale il “recupero” salariale piuttosto che la individuazione di percorsi di carriera corrispondenti allo sviluppo di competenze effettive. I sistemi premianti e di incentivazione, così come quelli sanzionatori, raramente sono stati utilizzati come leva gestionale per premiare o punire i meritevoli: nei premi incentivanti ha prevalso ancora nettamente la logica della distribuzione a pioggia.

La “privatizzazione” del rapporto di lavoro pubblico non solo non ha modificato i sistemi di gestione del personale, ma addirittura ha fatto oggetto, nei fatti, di negoziazione o comunque ha portato all’interno del sistema di relazioni sindacali (tramite l’“informativa” e la “concertazione”) le questioni di organizzazione dell’ente, formalmente prerogativa esclusiva dell’amministrazione.