

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
COLLANA CRISPEL  
SEZIONE DI SCIENZA POLITICA E POLITICA COMPARATA

*diretta da Pietro Grilli di Cortona*

Monografie

2

COLLANA CRISPEL

SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

**Direzione scientifica**

Franco Modugno (Università Sapienza di Roma)

**Comitato di direzione**

Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Margherita Raveraira (Università di Perugia)

**Comitato scientifico**

Pierre Avril (Université de Paris II), Paolo Carnevale (Università Roma Tre), Alfonso Celotto (Università Roma Tre), Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Carlo Chimenti (Università Roma Tre), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Carlo Colapietro (Università Roma Tre), Teresa Freixes (Universidad Autònoma de Barcelona), Walter Leisner (Erlangen University – Norimberga), Franco Modugno (Università Sapienza di Roma), Margherita Raveraira (Università di Perugia), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Massimo Siclari (Università Roma Tre)

SEZIONE DI SCIENZA POLITICA E POLITICA COMPARATA

**Direzione scientifica**

Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre)

**Comitato di Direzione**

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Orazio Lanza (Università di Catania), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre)

**Comitato Scientifico**

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre), Orazio Lanza (Università di Catania), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Oreste Massari (Università Sapienza di Roma), Liborio Mattina (Università di Trieste), Gianfranco Pasquino (Università di Bologna), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre), Francesco Raniolo (Università della Calabria), Francisco José Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

Rosalba Chiarini

**LA “RIFORMA BRUNETTA”  
DALLA CONCERTAZIONE SOCIALE  
ALLA LOGICA MAGGIORITARIA**

Editoriale Scientifica

NAPOLI

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright ottobre 2013 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-557-4

## INDICE

<i>Premessa</i>	1
-----------------	---

### CAPITOLO I

#### **Le riforme amministrative nelle democrazie occidentali. Fra New Public Management, *post* New Public Management e Neo Weberian State**

1. Introduzione	5
2. Dal New Public Management, al Public Value Management, al modello Neo Weberian, alla New Public Governance	6
3. Traiettorie di riforma	9
4. Le cause delle riforme	18
4.1. Fattori socio-economici di carattere generale	18
4.2. Fattori costituzionali, politici, amministrativi	19
4.3. Pressioni esterne di carattere tecnico-istituzionale	24
5. L'esperienza italiana: la politica di riforma del pubblico impiego	25

### CAPITOLO II

#### **Lo studio della riforma Brunetta. Il disegno di ricerca e le ipotesi**

1. Prospettiva e strumenti di analisi	35
2. Il disegno di ricerca: analisi di un "case study" decisionale	43
3. Perché cambia, ancora una volta, la politica del lavoro pubblico: le ipotesi causali	45
3.1 Fattori di policy	46
3.2 Fattori di contesto	51

### CAPITOLO III

#### **Che cosa si decide. I contenuti decisionali**

1. Gli antefatti 2006-2008: il Governo Prodi e il pacchetto Nicolais	55
2. Le decisioni del Ministro Brunetta	59
2.1. Il piano industriale della pubblica amministrazione	59
2.2. Le misure restrittive del 2008	61

2.2.1. Il decreto-legge 112 del 2008	61
2.2.2. La legge finanziaria per l'anno 2009	62
2.3. Il nuovo modello contrattuale	64
2.4. La riforma organica del 2009: le quattro linee di intervento	69
2.4.1. La cultura della valutazione	70
2.4.2. La riforma della contrattazione collettiva	72
2.4.2.1. Il ripristino del primato della legge sul contratto collettivo di lavoro	73
2.4.2.2. La contrattazione integrativa	76
2.4.3. Il riordino della dirigenza	79
2.4.3.1. Le innovazioni degli ultimi decenni. Tra imparzialità e fiduciarità	80
2.4.3.2. La dirigenza di Brunetta: più separazione, meno fiduciarità	84
2.4.4. Le sanzioni e le responsabilità	88
3. Il contenuto delle decisioni: costi e benefici	90
4. Le misure anticrisi post-riforma	92

## CAPITOLO IV

**Chi e come decide. Processo decisionale, attori e interazioni**

1. I problemi dello status quo	97
2. Il come delle decisioni	105
2.1. L'incipit della riforma del lavoro pubblico	105
2.2. Dalla crisi dell'intesa del 1993 all'accordo quadro del 2009: la fine dell'unità d'azione tra Cgil, Cisl e Uil	107
2.3. La riforma organica: forza politica e omogeneità culturale	118
3. Gli attori e le interazioni	121
3.1. Le misure restrittive del 2008: fra contrapposizione e bargaining	121
3.2. Il nuovo assetto contrattuale: prima la disciplina legislativa e poi l'accordo	123
3.3. La riforma organica: il Ministro e gli esperti	124
4. Una riforma con molti oneri	127

## CAPITOLO V

**Considerazioni conclusive**

1. Una riforma con tante cause	133
2. Qualche riflessione sullo stato dell'arte	141

<i>Bibliografia</i>	149
---------------------	-----

<i>Abstract</i>	165
-----------------	-----

# CONTENTS

<i>Preamble</i>	1
<b>I</b>	
<b>Administrative reforms in Western democracies. New Public Management, post New Public Management and the Neo Weberian State</b>	
1. Introduction	5
2. From New Public Management, to Public Value Management, to the Neo Weberian model, to New Public Governance	6
3. Reform processes	9
4. Causes of reforms	18
4.1. Socio-economic factors	18
4.2. Constitutional, political and administrative factors	19
4.3. External pressures of a technical-institutional nature	24
5. The Italian experience: the policy of reform of the civil service	25
<b>II</b>	
<b>The study of the Brunetta reform. Research design and hypotheses</b>	
1. General framework and analysis tools	35
2. The research design: a “case study” analysis of decision making	43
3. Why public employment policy changes one more time: the explanation hypotheses	45
3.1 Policy factors	46
3.2 Contextual factors	51
<b>III</b>	
<b>What has been decided. The content of decisions</b>	
1. The ante facts 2006-2008: the Prodi government and the Nicolais package	55
2. Minister Brunetta’s decisions	59
2.1. The business plan of the public administration	59
2.2. The adjustment measures of 2008	61

2.2.1. The decree-law 112 of 2008	61
2.2.2. The budget law for 2009	62
2.3. The new contractual model	64
2.4. The comprehensive reform of 2009: the four lines of action	69
2.4.1. The culture of evaluation	70
2.4.2. The reform of collective bargaining	72
2.4.2.1. The return of the primacy of the law on collec- tive employment agreement	73
2.4.2.2. The second-level bargaining	76
2.4.3. The reform of management	79
2.4.3.1. The innovations of the last decades. Between impartiality and the spoils system	80
2.4.3.2. Brunetta's management: more separation, less spoils system	84
2.4.4. Sanctions and responsibilities	88
3. The content of the decisions: costs and benefits	90
4. Anti-crisis and post-reform measures	92

## IV

**Who and how has decided.****Decision-making process, actors and interactions**

1. Problems of the status quo	97
2. How decisions are made	105
2.1. The beginning of the reform of public employment	105
2.2. From the crisis of the 1993 agreement to the new agreement of 2009: the end of unified action among Cgil, Cisl and Uil	107
2.3. The comprehensive reform: political power and cultural homogeneity	118
3. Actors and interactions	121
3.1. Adjustment measures of 2008: between conflict and bargaining	121
3.2. The new contractual framework: first the legislative disci- pline and then the agreement	123
3.3. The comprehensive reform: the Minister and the experts	124
4. A reform with many obligations	127

## V

**Conclusion**

1. A reform with many causes	133
2. The state of art: some reflections	141

<i>Bibliography</i>	149
---------------------	-----

<i>Abstract</i>	165
-----------------	-----



*Abstract*

R. CHIARINI

LA “RIFORMA BRUNETTA”

DALLA CONCERTAZIONE SOCIALE ALLA LOGICA MAGGIORITARIA

Nell'ultimo decennio del Novecento diverse riforme sono state adottate al fine di migliorare il rendimento del lavoro pubblico e rendere più stretto il legame con la democrazia. La loro preparazione ha visto il coinvolgimento diretto delle organizzazioni di interesse, soprattutto sindacali, che al cospetto dei governi dell'epoca hanno siglato accordi e patti sociali dettati dalla necessità di affrontare la difficile congiuntura economica, finanziaria e politica, in cui era precipitato il nostro paese all'alba di quello stesso decennio. Si è giunti così, nel corso degli anni '90, a rendere irreversibile la scelta di condurre il pubblico impiego verso la disciplina di diritto comune. Tuttavia, date le difficoltà della marcia di avvicinamento fra settore pubblico e settore privato, sul mondo degli impiegati pubblici è calata una nuova riforma, promossa dal Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, la quale ha riformulato le regole vigenti, modificando il sistema delle fonti e delle relazioni sindacali, l'assetto della dirigenza, il sistema delle sanzioni e delle responsabilità degli impiegati e prescrivendo procedure di valutazione e di calcolo del merito. La “riforma Brunetta” del 2009 è un intervento complesso, che ha diviso l'ambiente accademico, amministrativo, politico e sindacale, a causa del metodo avversariale e maggioritario, piuttosto che concertativo, di elaborazione delle decisioni, nonché in ragione dei contenuti delle disposizioni normative. Proprio le scelte effettuate, come anche il processo decisionale della controversa “terza riforma del lavoro pubblico” costituiscono l'oggetto di questo volume.

*Abstract*

R. CHIARINI  
THE “BRUNETTA REFORM”  
FROM CONSENSUAL DECISION-MAKING TO A MAJORITARIAN STYLE

In the last decade of the twentieth century several reforms were adopted in Italy to improve the performance of public employment and the quality of democracy. Those reforms, approved in agreement with trade-unions, introduced a discipline of common law for civil service, weakening the differences between the public and the private sector. Consistently with this line, the new “Brunetta reform”, promoted in 2009 by the minister of Public Administration and Innovation, Renato Brunetta, provided new rules to manage civil servants, introducing procedures for performance evaluation and a system of rewards and penalties. However, it made a deep change in labour relations, bypassing trade-unions in the process of reform formulation, replacing the practice of consensual decision making with a majoritarian and adversarial style. This book focus on this reform, a complex and controversial policy whose assessment has divided both the academic and the political community.