

Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi  
Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione  
del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise  
attraverso l'assistenza organizzativa

## **FORUM EUROPEO DELLE DIREZIONI DEL PERSONALE**

### **Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea**

Cagliari – Chia Laguna  
28-30 giugno 2006

### **Analisi comparata dei principali processi di HRM nel Regno Unito, Francia, Italia**

#### **dossier Informativo**

Indice

<b>1. PRESENTAZIONE DELL'ANALISI COMPARATIVA: LA SCELTA DEI MODELLI AMMINISTRATIVI</b>	<b>3</b>
1.1 Il modello amministrativo Anglosassone	3
1.2 Il modello amministrativo Francese	5
1.3 Il modello amministrativo Italiano	6
Schema sinottico dei diversi modelli di gestione del pubblico impiego Regno Unito, Francia e Italia	11
<b>2. REGNO UNITO, FRANCIA, ITALIA: INQUADRAMENTO COMPARATIVO</b>	<b>12</b>
2.1 Le dimensioni per la comparazione tra sistemi amministrativi	17
2.2 Gli effetti delle varie dimensioni sui processi di cambiamento	20
2.3 Analisi comparata: considerazioni conclusive	23
<b>3. IL CAMBIAMENTO NEI SISTEMI DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE NEL PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>24</b>
3.1 I sistemi di gestione delle Risorse Umane	24
<b>4. IL REGNO UNITO</b>	<b>27</b>
4.1 Caratteristiche del Pubblico Impiego nel Regno Unito	29
<b>5. LA FRANCIA</b>	<b>35</b>
5.1 Caratteristiche del Pubblico Impiego in Francia	41
<b>6. Scheda sinottica sul modello inglese e francese di lavoro pubblico</b>	<b>46</b>

## **1. PRESENTAZIONE DELL'ANALISI COMPARATIVA: LA SCELTA DEI MODELLI AMMINISTRATIVI**

La scelta della comparazione tra il modello amministrativo del Regno Unito e della Francia e dell'Italia è stata dettata dall'influenza che i primi due hanno avuto sul sistema amministrativo italiano.

La comparazione fra i due modelli sopra citati consente, quindi, di comprendere l'origine degli istituti organizzativi introdotti nella legislazione italiana.

Di seguito si riporta una breve sintesi delle caratteristiche del modello amministrativo anglosassone e di quello francese.

### **1.1 IL MODELLO AMMINISTRATIVO ANGLOSASSONE**

Nel modello amministrativo anglosassone il governo è visto come un'istituzione al servizio del cittadino e sotto il suo continuo scrutinio. Le leggi sono importanti ma non centrali, non esiste il diritto amministrativo (ad esempio il programma Next Step per la Riforma della Pubblica Amministrazione è stato introdotto senza alcuna legge) e i funzionari hanno in genere una formazione generalista e non esclusivamente di tipo giuridico.

Il Modello di gestione del pubblico impiego rientra nei cosiddetti modelli "position based" (basato sulla posizione) che si basano sulla selezione dei migliori candidati per ciascuna posizione, sia attraverso reclutamento dall'esterno che attraverso la promozione interna. Questi sistemi sono caratterizzati da un accesso più libero e l'ingresso dall'esterno è relativamente comune anche per le posizioni di middle management.

L'immagine del funzionario inglese negli ultimi anni è mutata: formalmente rimane una figura neutrale ed imparziale ma i profondi interventi di riforma degli ultimi anni lo hanno trasformato sempre più come un consigliere ed un uomo di fiducia del politico, scelto non solo per l'affidabilità professionale.

Molti cambiamenti sono infatti intervenuti, negli ultimi anni soprattutto per quanto concerne il reclutamento del personale dirigenziale. Nel 1996 è stato istituito il Senior Civil Service cui fanno capo 3500 dipendenti che rappresentano i dirigenti di livello più elevato, i consiglieri politici e gli amministratori più importanti.

L'istituzione del SCS rispondeva all'esigenza di disporre di personale dotato di alte competenze e di un bagaglio culturale comune e condiviso. Tutte le procedure, dal reclutamento alle promozioni, avvengono, per gli appartenenti ai gradini meno elevati del SCS (con esclusione, cioè, dei due gradini più elevati di permanent secretary e deputy secretary), ad opera di ciascun dipartimento ministeriale. L'accesso ai diversi posti di senior level non è

riservato ai soli appartenenti al Civil service, poiché si può far ricorso al mercato del lavoro privato, attraverso specifiche procedure concorsuali.

Al SCS si accede anche attraverso una particolare procedura, il Fast stream development program, che consente a giovani brillanti, usciti dalle Università più prestigiose d'Inghilterra, di accedere direttamente ai livelli più elevati dell'amministrazione per gestire settori cruciali quali l'economia e gli affari interni ed esteri.

Negli ultimi anni profondi cambiamenti sulla macchina organizzativa hanno profondamente cambiato la pubblica amministrazione inglese:

si è assistito al venir meno del principio di responsabilità ministeriale, dovuta alla nascita delle next steps agencies nel 1988, ha portato alla creazione di entità organizzative dotate di autonomia rilevante, al vertice delle quali sono stati collocati dirigenti di nomina politica con cui sono stati stipulati contratti a termine e all'aumento della politicizzazione dell'amministrazione inglese per effetto del numero elevato di nomine appannaggio dell'autorità politica. (come esempio si può citare la crescita del numero degli special advisers, consulenti esterni di nomina politica all'interno dei gabinetti ministeriali che ha sostituito il private secretary, che era precedentemente nominato secondo il metodo del fast stream tra i giovani quadri usciti dalle migliori università).

In questo contesto amministrativo è nato e si è diffuso negli anni '80 l'approccio del Public Management, finalizzato all'utilizzo nel settore pubblico di modelli teorici e tecnici di tipo aziendale nelle funzioni di amministrazione, contabilità e controllo, organizzazione e gestione delle risorse umane.

## 1.2 IL MODELLO AMMINISTRATIVO FRANCESE

Nel modello amministrativo francese il potere politico e quello amministrativo sono per tradizione distinti. Ciò non vuol dire, tuttavia, che l'amministrazione sia priva di una guida politica poiché la necessità di consentire la connessione tra lo svolgimento dell'attività amministrativa ed un vertice politico impone di sperimentare formule di raccordo tra le due sfere. La forza della burocrazia, infatti, poggia le basi innanzitutto sulla elevata formazione che precede l'accesso agli impieghi superiori dello Stato che avviene, attraverso le grandi istituzioni formative (l'École Nationale d'Administration e l'École Polytechnique).

Gli allievi di queste scuole, una volta conclusa la formazione iniziale, vengono immessi direttamente all'interno dei Grand Corps, vere e proprie organizzazioni interne al pubblico impiego.

Il reclutamento è dunque centralizzato e competitivo (sia per le amministrazioni centrali che locali) e questi ordini sono caratterizzati da un alto livello di lealtà, preparazione accademica e professionalità, capacità di adattamento.

Tale modello di gestione del pubblico impiego rientra tra i cosiddetti sistemi "career based" nei quali i dipendenti pubblici restano in servizio nel pubblico impiego per tutta la loro vita lavorativa. Il livello iniziale è basato su credenziali accademiche e/o sulla base di un concorso iniziale. Le persone, una volta reclutate, sono assegnate ad una determinata posizione sulla base di scelte organizzative. Questo può includere lo spostamento dello staff da una organizzazione all'altra e da un'area di specializzazione ad un'altra. Questo modello è caratterizzato da limitate possibilità di entrata nel pubblico impiego a metà carriera e una forte enfasi sullo sviluppo di carriera interno.

Il fatto che lungo l'intera vita professionale i burocrati svolgano la loro attività all'interno delle istituzioni ha favorito la formazione di una forte identità professionale e di rigorose regole deontologiche di categoria: sono questi caratteri gli elementi essenziali per assicurare l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative, allontanando da sé il rischio di condizionamenti di ogni natura. Questa concezione ha permesso all'alta funzione pubblica francese, nel tempo, di confrontarsi ad armi quasi pari con il potere politico (al punto che una buona parte dell'attuale classe politica del paese proviene dai ranghi dell'amministrazione) ma allo stesso tempo rappresenta un limite per l'innovazione amministrativa (anche riguardo all'ENA sono state manifestate critiche in ordine ad una scarsa managerialità ed insufficiente specializzazione). Data la grande e specifica tradizione e cultura amministrativa, la Francia è rimasta a lungo impermeabile alle idee del Public Management (NPM) emerse nel Regno Unito e negli altri paesi anglosassoni.

### **1.3 IL MODELLO AMMINISTRATIVO ITALIANO**

Il sistema amministrativo italiano pur essendo vicino alla tradizione amministrativa francese, ha conosciuto a partire dagli anni 1990 influenze (Legge 142/90 di riforma degli enti locali) l'introduzione dei principi di Public Management e di istituti organizzativi mutuati dal modello anglosassone (per esempio il principio del performance related pay).

Dall'esame delle disposizioni costituzionali (artt.95, 97 e 98) emerge che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha il compito di dirigere la politica generale del Governo, mantenendo l'unità di indirizzo politico ed amministrativo nonché promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri, e che ciascun Ministro è responsabile individualmente degli atti del proprio dicastero.

I pubblici dipendenti vengono tenuti in considerazione in diverse disposizioni costituzionali: essi sono normalmente selezionati con la procedura concorsuale, salvo i casi stabiliti dalla legge (art. 97, comma 3). Ai dipendenti pubblici è richiesto di svolgere le loro funzioni al servizio esclusivo della Nazione (art.98). Per ciò che riguarda le loro attribuzioni, le sfere di competenza degli uffici ai quali sono assegnati e per la definizione delle responsabilità conseguenti ai danni prodotti nell'emanazione degli atti, la Costituzione rinvia a disposizioni di legge.

L'esame delle disposizioni costituzionali richiamate non ha condotto, nel corso di più di cinquant'anni, ad affermare in modo netto che il Costituente abbia senz'altro svolto una determinata scelta per un modello di amministrazione con una data organizzazione (gerarchica o direzionale), con particolari regole di selezione del personale (concorsuali o meno) e con determinate regole per il controllo e la valutazione dell'operato dei propri dipendenti. Prima delle riforme che, nel corso degli anni '90, hanno scosso l'ingessata macchina organizzativa pubblica era prevalsa l'opzione per un modello di relazioni organizzative di tipo gerarchico tra l'autorità politica e la struttura amministrativa, mentre, per ciò che concerne la provvista e la selezione del personale di ogni livello, ciò avveniva, fondamentalmente, in base alla procedura del pubblico concorso. La responsabilità veniva affermata in capo al Ministro, al quale non venivano disconosciuti importanti poteri amministrativi e di gestione. Il sistema così delineato ha prodotto disfunzioni e non ha senz'altro assicurato il pieno rispetto delle esigenze di imparzialità e di buon andamento sancite nella nostra Carta fondamentale, principalmente nell'art. 97, comma 1. Tali ragioni hanno spinto il legislatore ordinario, specie con le riforme realizzate nel corso degli anni novanta (da ultimo va ricordata la legge 15 luglio 2002, n. 145) ad intervenire sulla disciplina normativa che investe il rapporto tra politica ed amministrazione. La disciplina generale è oggi contenuta nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Sin da subito, va detto che è necessario operare una distinzione tra il personale pubblico non dirigenziale e quello dirigenziale: solo per gli appartenenti alla dirigenza, infatti, nel nostro

Paese esistono regole intese ad assicurare all'autorità politica margini più ampi in ordine alla selezione dei soggetti incaricati di svolgere le relative funzioni. Quindi, mentre per il personale non appartenente alla dirigenza, la regola del concorso è generalmente impiegata per consentire l'accesso agli impieghi pubblici (tranne rare eccezioni, che si collegano a forme di maggiore flessibilità, introdotte con le più recenti novità in materia di mercato del lavoro), per la dirigenza statale - e non - sono state individuate diverse forme per la provvista del relativo personale. Spoils system e merit system rappresentano i due modelli culturalmente "contrapposti" - ma non per questo non utilizzabili insieme, posto che possono ritenersi complementari - per quanto attiene alla provvista degli incarichi pubblici. La distinzione tra di essi fa perno, principalmente, sul fatto che con il primo sistema l'assunzione e la revoca degli incarichi pubblici sono rimesse alle deliberazioni dell'autorità politica, mentre con il secondo modello l'assunzione consegue ad una procedura selettiva e gli avanzamenti di carriera si basano prevalentemente sul merito.

Nel sistema giuridico italiano può dirsi implementato un sistema in parte ibrido, anche se non è dubbio che la linea di tendenza seguita dal legislatore con i suoi più recenti interventi di riforma al testo dell'attuale d.lgs. 165/2001 (sia con quelli attuati con i decreti legislativi 80/1998 e 387/1998, sia con la più recente novella sostanziata con la legge 145/2002) si esprime nella direzione di assicurare all'autorità politica margini più estesi in ordine alla scelta del personale dirigenziale. Gli incarichi dirigenziali che interessano sono quelli di Capo Dipartimento o Segretario Generale, di direzione di uffici di livello dirigenziale generale e di dirigenza di base (cioè non ulteriormente qualificati). Va, in primo luogo, messo in rilievo come se è vero che per poter acquisire la qualifica di dirigente di ruolo è necessario ed imprescindibile aver superato un concorso pubblico, ciò non costituisce una condizione esclusiva per poter essere incaricati di dirigere strutture (compito che maggiormente caratterizza la funzione dirigenziale, pur in presenza di incarichi di studio, di consulenza e di ricerca) ed esercitare, quindi, funzioni di livello dirigenziale, dal momento che è prevista l'apertura a soggetti esterni. Da qui la natura composita, mista, del sistema di accesso alle funzioni dirigenziali. Del resto occorre evidenziare che il sistema conosce una scissione tra il rapporto di lavoro, che per i dirigenti di ruolo è a tempo indeterminato e l'incarico di funzioni dirigenziali, che è sempre a tempo determinato. Ciò garantisce un'indubbia flessibilità nella scelta del soggetto da assegnare ad un ufficio e può portare, all'estremo, a verificare che un dirigente di ruolo non è titolare di un incarico mentre, per contro, un soggetto esterno ai ruoli ricopre una posizione dirigenziale. Il quadro descritto può essere compreso fino in fondo solo se si pone al centro della riflessione la valorizzazione della professionalità, elemento cardine e parametro essenziale nella procedura di provvista del personale dirigenziale.

Schematicamente possiamo, così, riassumere i canali di accesso alla titolarità delle funzioni dirigenziali:

- a) in primo luogo per gli incarichi di livello più elevato essi sono attribuiti - di regola - ai dirigenti iscritti nella prima fascia dei ruoli delle singole amministrazioni dello Stato, sebbene gli stessi incarichi possano essere assegnati anche a soggetti esterni che siano in possesso di determinate qualità professionali (indicate nell'art. 19, comma 6, d.lgs. 165/2001);
- b) gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale possono essere attribuiti a dirigenti della prima fascia o, in misura non superiore al 70% della relativa dotazione organica, a dirigenti della seconda fascia dei medesimi ruoli o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dalla sopra citata disposizione normativa;
- c) infine, gli incarichi di direzione di livello dirigenziale non generale possono essere attribuiti a tutti i dirigenti iscritti nei ruoli ministeriali, nonché a soggetti esterni agli stessi, nell'ambito di percentuali espressamente stabilite dal legislatore.

Ora, al di là delle percentuali che occorre rispettare per aprire all'esterno l'accesso ai posti di funzione dirigenziale, è opportuno ribadire come il nostro sistema appare, ormai, proiettato verso un doppio binario per il reclutamento dei soggetti ritenuti capaci di svolgere un'attività di direzione di uffici: accanto ai dirigenti "di carriera" v'è spazio per soggetti i quali, per un periodo determinato, copriranno una determinata posizione, per poi ritornare ad occupare l'originaria collocazione. Il concorso per l'accesso al ruolo della dirigenza conosce due principali canali:

- 1) quello attraverso la Scuola Superiore della pubblica amministrazione, che ha le caratteristiche del corso - concorso selettivo di formazione;
- 2) quello, per esami, indetto e gestito dalle singole amministrazioni.

Questione dibattuta è se l'attribuzione del potere di nomina all'autorità politica per ciò che concerne i dirigenti che abbiamo indicato ai punti a) e b) non costituisca espressione di un'amministrazione politicizzata. In realtà se il potere politico di nomina venisse isolato, nella nostra disamina, dal contesto più generale della riforma sul tema della relazione tra politica ed amministrazione, ne emergerebbe un quadro complessivamente sbilanciato, in cui all'autorità politica, attraverso questa leva, verrebbe riconosciuto un potere di incidere sulle scelte amministrative - per il tramite dei dirigenti nominati e fisiologicamente condizionati dall'esigenza di acquisire e rafforzare la tutela politica, anche in vista di un possibile rinnovo dell'incarico - pur essendo scevri dalla responsabilità giuridica (civile, penale ed amministrativa), per non aver operato direttamente le scelte che hanno inciso sulle situazioni giuridiche soggettive. E' ben vero che sui detentori del potere politico incombe la responsabilità politica (dinanzi al Parlamento ed ai propri elettori) ma ciò potrebbe apparire, comunque, "poca cosa" se si pensa alle possibili conseguenze prodotte in relazione alla propria



"mascherata" condotta. Il potere di scelta di alcuni dirigenti si spiega, invece, correttamente se si riflette sui profondi cambiamenti intervenuti: è stata definita una distinzione funzionale tra le due sfere (facendo conseguire alla dirigenza la piena valorizzazione dell'autonomia professionale) ma ad essa si è accompagnata una connessione strutturale, sicché il potere di nominare i dirigenti va qualificato come uno strumento di indirizzo e coordinamento dell'azione amministrativa, necessario al fine di non vanificare la responsabilità politica ministeriale, in ordine al buon andamento ed al risultato complessivo dell'azione amministrativa. Quindi, alla dirigenza l'esclusiva competenza per l'esercizio del potere di gestione e la partecipazione, con la formulazione di proposte, alla definizione dell'indirizzo politico - amministrativo (v. artt. 14 e 16 d.lgs. 165/2001); al detentore del potere politico la possibilità di scegliere alcuni dirigenti. Il sistema così congegnato dovrebbe impedire il formarsi di un potere amministrativo acefalo ed autoreferenziale ed assicurare, in modo coerente, che i responsabili politici possano essere chiamati a rispondere del loro operato dinanzi ai cittadini - elettori, secondo le regole peculiari di un sistema politico bipolare, ancorato ad un sistema elettorale di tipo maggioritario. Per poter funzionare in maniera efficace e conformemente al disegno costituzionale il sistema delineato dal legislatore ordinario si completa con le regole sulla responsabilità: va subito detto, tuttavia, che proprio su questo versante il programma di realizzazione ed attuazione della riforma amministrativa conosce i maggiori problemi. Vediamo di sottolineare le finalità cui dovrebbe tendere l'affermazione chiara di una responsabilità dirigenziale: utili appaiono le parole usate dal nostro giudice costituzionale che, in una sentenza del 16 maggio 2002, la n. 193, sottolineò che "ai fini di un'interpretazione conforme a Costituzione, la distinzione tra l'attività di indirizzo politico - amministrativo e l'attività gestionale con propria autonomia e responsabilità dei dirigenti generali [...] comporta [...] un maggior rigore nella responsabilità degli stessi". Quindi, la responsabilità dirigenziale è divenuta un elemento imprescindibile, la cui effettività condiziona la stabile tenuta dell'intero sistema. Ed è facilmente comprensibile questa affermazione, poiché se coloro che hanno la responsabilità politica dell'attività di un Ministero non disponessero di strumenti di controllo, verifica e valutazione dell'operato dei dirigenti avremmo l'affermazione di una responsabilità senza potere. Se è vero, infatti, che è preclusa all'autorità politica ogni ingerenza nell'attività di gestione, nella nostra disamina non si può pretermettere la centralità del potere di indirizzo politico - amministrativo e della correlativa possibilità di accertare se l'attività posta in essere dai dirigenti si sia o meno conformata ad esso. Formalmente il quadro normativo di riferimento in argomento, per ciò che riguarda la dirigenza statale, è costituito dalla disciplina contenuta negli artt. 21 e 22 d.lgs. 165/2001. Ma solo apparentemente con essi si completa la relativa disciplina; altre norme, va detto, incidono sull'effettività delle regole e sulle procedure di verifica della responsabilità dirigenziale. Per esempio l'art. 19, comma 8, d.lgs 165/2001, che prevede la cessazione automatica degli incarichi dirigenziali di vertice (Segretari generali e Capi dipartimento) e l'art.

19, comma 2, d.lgs. 165/2001, che ha previsto una riduzione della durata massima degli incarichi, senza la previsione di una durata minima.

Di queste disposizioni occorre svolgere un'interpretazione sistematica anche perché l'abbassamento del termine di durata massima degli incarichi e l'assenza di una durata minima degli stessi di per sé sembra profilare una completa svalutazione della responsabilità dirigenziale. Cercherò di precisare meglio questo punto: si può convenire sul fatto che l'accertamento della responsabilità è ancorata a parametri oggettivi, posto che per essere fatta valere occorre acclarare "il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente [...]", ma è difficilmente pensabile che, in presenza di incarichi con una durata molto contenuta, vengano utilizzate le procedure di valutazione dei dirigenti ai fini della conferma o della revoca dei loro incarichi. Il sistema conosce, quindi, un aspetto di indubbia problematicità: qualora l'autorità politica volesse liberarsi di un dirigente sgradito (o, nella migliore delle ipotesi, incapace), piuttosto che attivare i tortuosi meccanismi di garanzia per l'accertamento della responsabilità, attenderebbe la scadenza naturale dell'incarico.

Volendo riassumere, conclusivamente, le riflessioni sin qui condotte, emerge che tra politica ed amministrazione non v'è una dicotomia netta, una cesura tra i diversi ambiti operativi ma al contrario, valorizzando la dimensione dell'imparzialità, il rapporto tra le due sfere si esprime nella combinazione virtuosa tra atti di indirizzo e gestione che consente di realizzare l'interesse pubblico secondo una logica di integrazione e complementarità. In questo modo viene a sintetizzarsi ed a risolversi il conflitto tra la legittimazione democratica dell'attività amministrativa (richiamato dall'art. 95, comma 2, Cost.) e l'esigenza di precludere all'autorità politica di esercitare un controllo penetrante dell'attività amministrativa (a cui si ispirano gli artt. 97 e 98 Cost.).

La spinta verso l'acquisizione di modelli privatistici nell'esercizio di poteri gestionali e l'importante riforma della dirigenza pubblica assumono significato solo se si pensa alla necessità di neutralizzare il rischio del condizionamento politico sui processi decisionali posti in essere dall'apparato amministrativo. Ciò può indurre a ritenere sperimentabile un modello "separatista", espressione di un'idea di un apparato neutrale, ma così si correrebbe il rischio - da evitare - di una burocrazia isolata, di un primato della tecnica sulla politica. La formula italiana può essere definita di interconnessione, poiché la posizione dei fini e degli obiettivi, nell'esercizio della funzione di indirizzo politico, e l'attuazione degli stessi costituiscono attività in qualche modo legate e condizionate reciprocamente.

SCHEMA SINOTTICO DEI DIVERSI MODELLI DI GESTIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO REGNO UNITO, FRANCIA E ITALIA

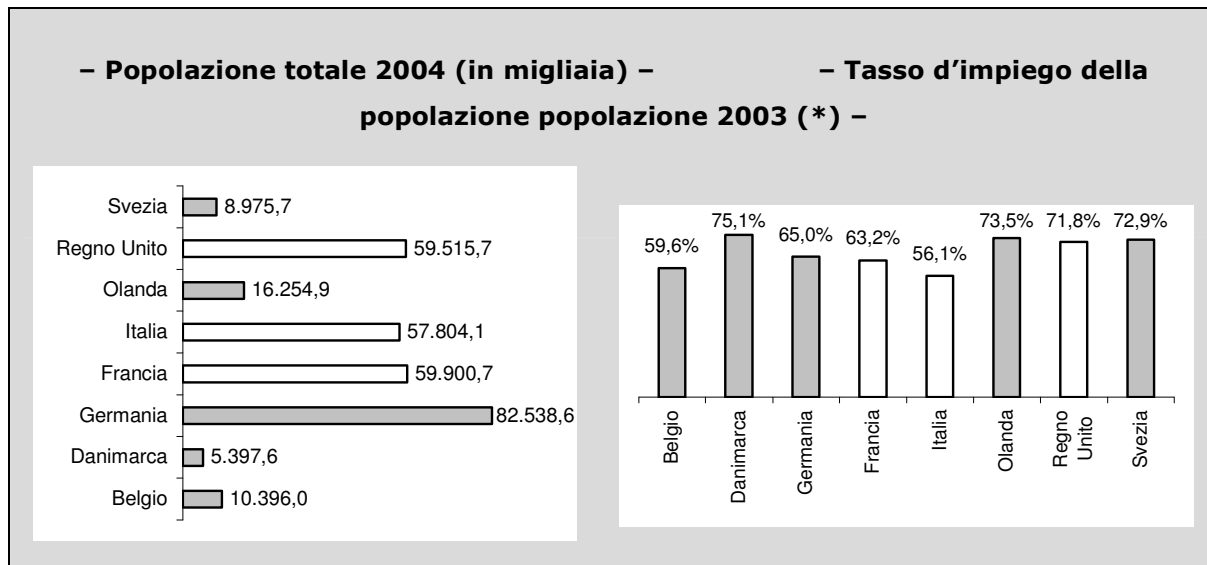
Elementi tipici dei sistemi basati sulle carriere (C)	I	UK	FR	Elementi tipici dei sistemi basati sulla posizione (D)
Reclutamento su posizioni in ingresso	D	D	C	Reclutamento anche per posizioni di middle management
Specifici requisiti legali (Diplomi) per carriere specifiche	D	D	C	Competenze specifiche come requisito per posizioni specifiche
Limite massimo di età	C	D	C	Non mi sono limiti massimi di età
Nessun riconoscimento dell'esperienza professionale fuori dal settore pubblico	D	D	C	Riconoscimento delle precedenti esperienze professionali
Schema di remunerazione regolamentato	D	D	C	Salario differenziato e/o su base individuale
Progressione automatica della paga basata sull'anzianità	D	D	C	Nessuna progressione automatica del salario
Sistema di promozione regolamentato	C	D	C	Sistema di promozione non regolamentato
Posizione di lavoro permanente	D	D	C	Posizione di lavoro non permanente
Schema pensionistico regolamentato	D	C	C	Schema pensionistico non regolamentato
Specifica legislazione disciplinare	C	D	C	Differenti modelli di legislazione disciplinare

## 2. Regno Unito, Francia, Italia: Inquadramento Comparativo

Di seguito l'indicazione dei dati di sfondo e gli indicatori sui quali si è effettuata la comparazione tra i sistemi amministrativi.

- I dati di sfondo che sono stati presi in considerazione sono i seguenti:
- Popolazione e livello di attività;
- Pil procapite e tasso di disoccupazione;
- Finanza e Spesa Pubblica;
- Il peso dell'impiego nel settore pubblico;
- Differenziali di reddito nel Settore Pubblico
- Due misure della centralizzazione dei sistemi amministrativi: il valore % degli impiegati nella PAC sul totale degli impiegati nel settore pubblico e la spesa pubblica per consumo finale della PAC in % sul totale del 2003

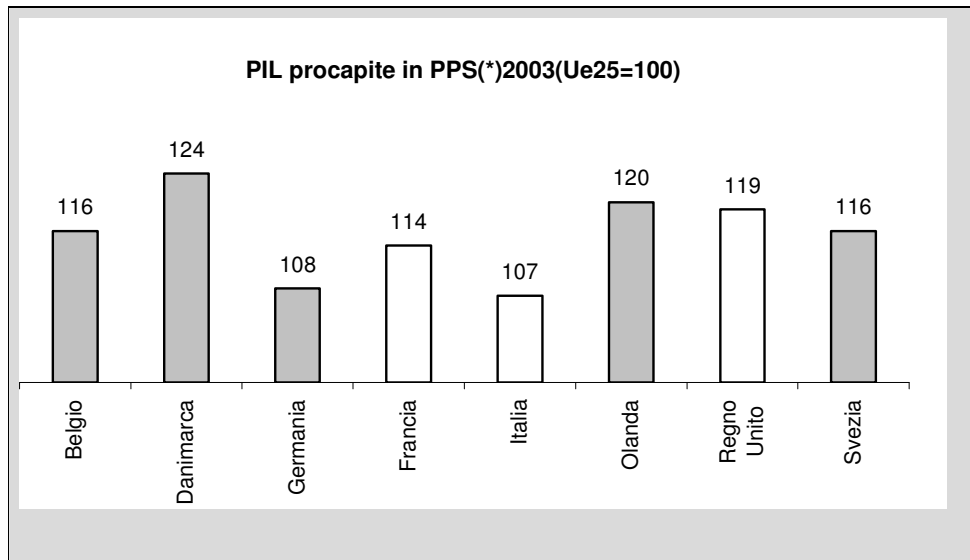
### Dati di sfondo: Popolazione e livello di attività



Francia, Regno Unito e Italia sono tra i paesi più popolosi d'Europa

Mentre il Regno Unito ha un tasso di attività della popolazione superiore al 70%, in linea con i paesi scandinavi e l'Olanda, la Francia e l'Italia presentano tassi d'impiego sensibilmente più bassi.

**Dati di sfondo: PIL pro capite e tasso di disoccupazione**

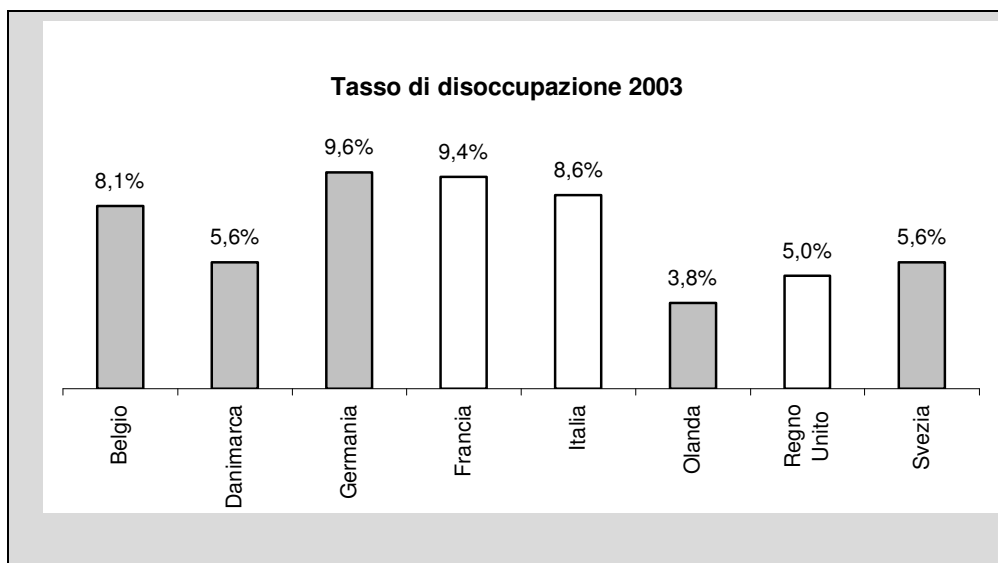


Fonte: Eurostat

(\*) PIL pro capite espresso in Purchasing Power Standard fatta 100 la media Ue

Il Pil pro capite della Francia è superiore a quello di paesi quali Germania e Italia; il Pil pro capite del Regno Unito è di poco inferiore solo a quello della Danimarca e dell'Olanda. Il Pil pro capite dell'Italia è assieme a quello relativo alla Germania uno dei più bassi.

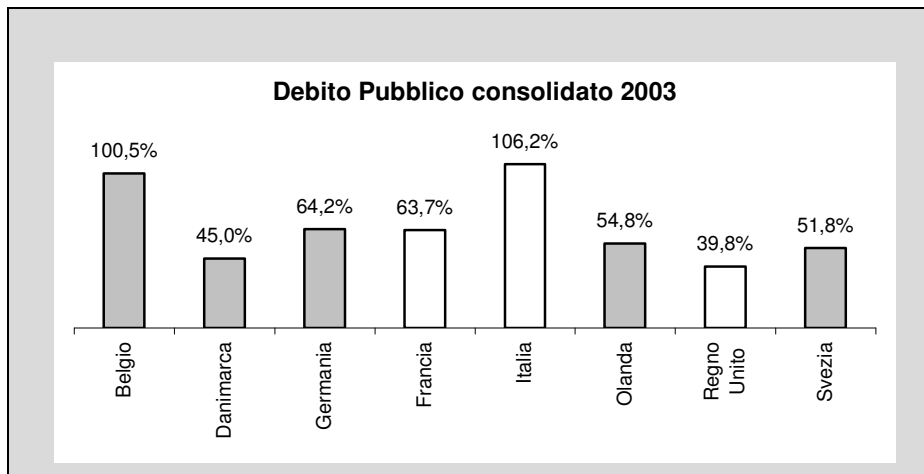
**Dati di sfondo: PIL pro capite e tasso di disoccupazione**



Fonte: Eurostat

Il tasso di disoccupazione in Francia e in Italia è uno dei più alti d'Europa, mentre quello britannico uno dei più bassi.

**Dati di sfondo: Finanza e spesa pubblica**

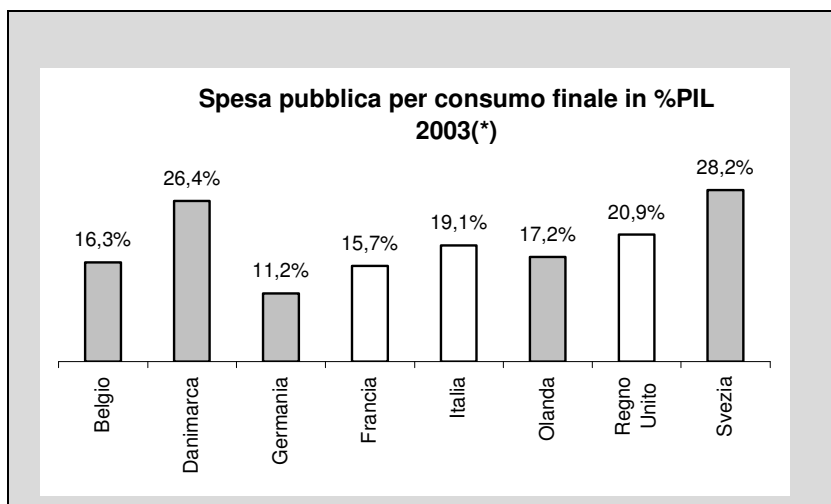


Fonte: Eurostat

La Francia presenta un debito pubblico in linea con la media europea, il Regno Unito ha un debito pubblico decisamente al di sotto della media.

L'Italia, invece, presenta un indice superiore alla media europea.

**Dati di sfondo: Finanza e spesa pubblica**

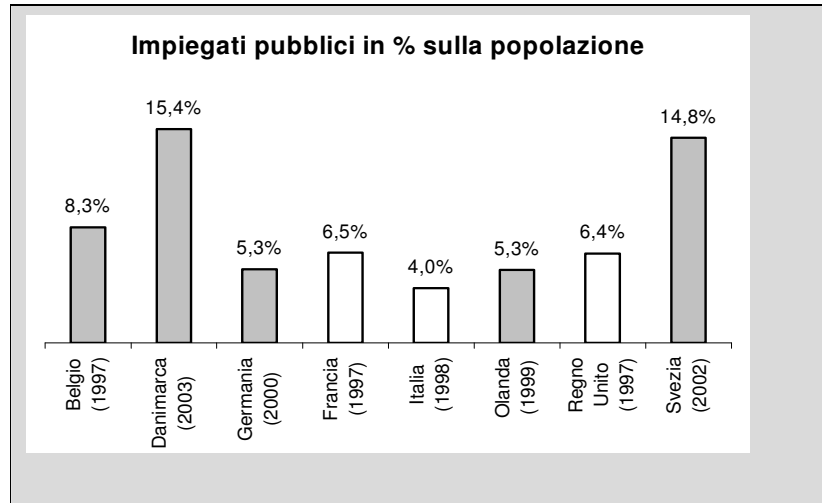


Fonte: Eurostat

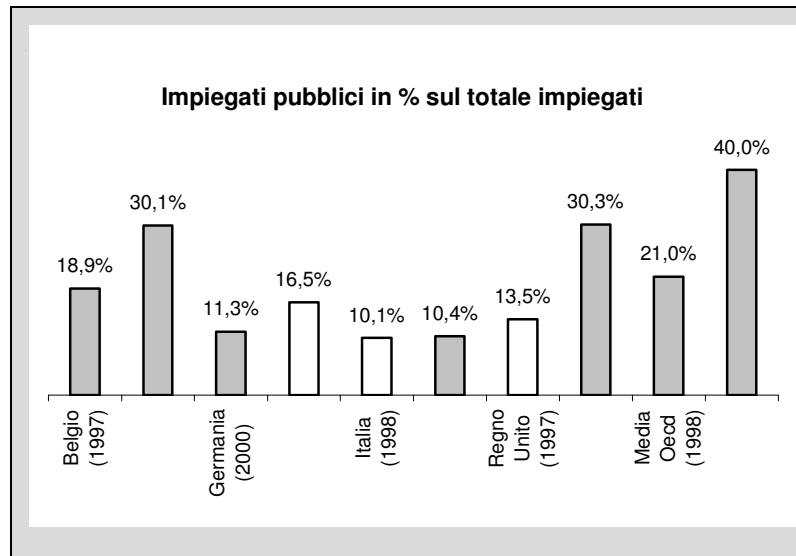
(\*) Esclusi i trasferimenti per la previdenza sociale

Francia, Regno Unito e Italia sono sistemi caratterizzati da uno stato sociale esteso in termini di copertura e servizi, tuttavia non paragonabile a quello di Svezia e Danimarca come indicato dai livelli di spesa

**Dati di sfondo: Il peso dell'impiego nel settore pubblico**



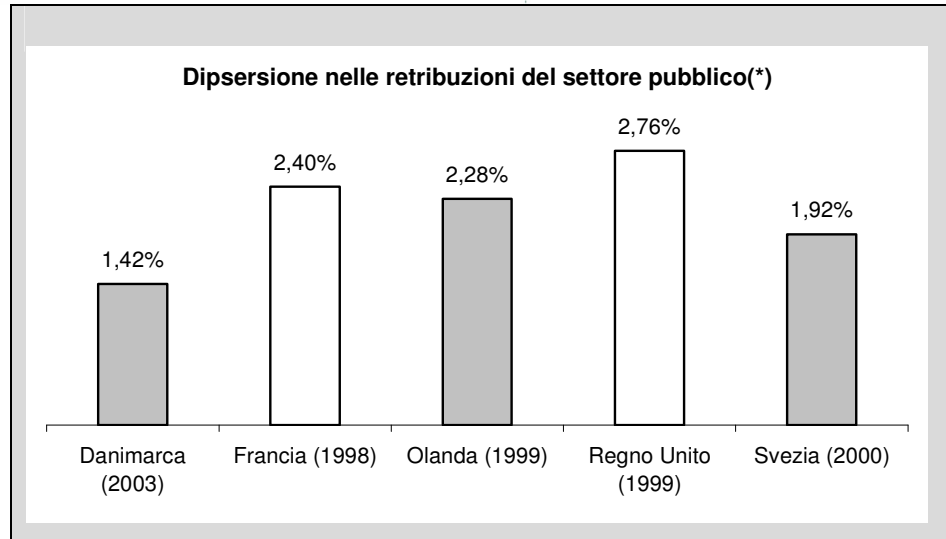
**Dati di sfondo: Il peso dell'impiego nel settore pubblico**



Fonte: Oecd Employment data, eccetto che per Danimarca e Svezia  
 Per la Danimarca, Statistics Yearbook 2003, Statistics Denmark  
 Per la Svezia, Statistics Yearbook 2003, Statistics Sweden

Sebbene a distanza rispetto ai casi di Danimarca e Svezia, anche Francia e Regno Unito presentano un'intensità d'impiego nel settore pubblico superiore a quella italiana che registra il valore % più basso.

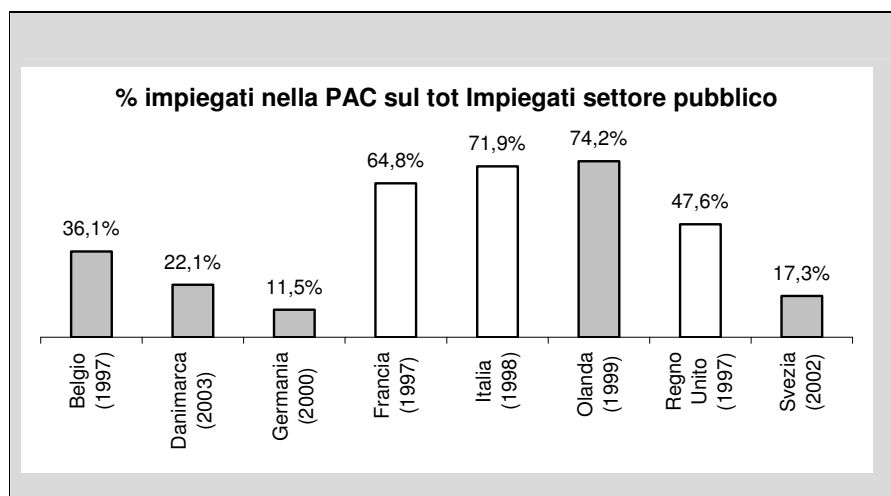
**Dati di sfondo: differenziali di reddito nel settore pubblico**



Fonte: Oecd Employment data, eccetto che per la Danimarca (Statistics Yearbook 2003, Statistics Denmark)  
 (\*) Rapporto calcolato dividendo il decile superiore per il decile inferiore

I differenziali di reddito nel settore pubblico indicano la Francia e il Regno Unito come i paesi con la più alta disparità delle remunerazioni nel settore pubblico, mentre paesi quali Svezia e Danimarca confermano il loro carattere egualitario anche al livello delle retribuzioni dell'alta dirigenza del settore pubblico.

**centralizzazione dei sistemi amministrativi:  
 % degli impiegati nella PAC sul totale degli impiegati nel settore pubblico**

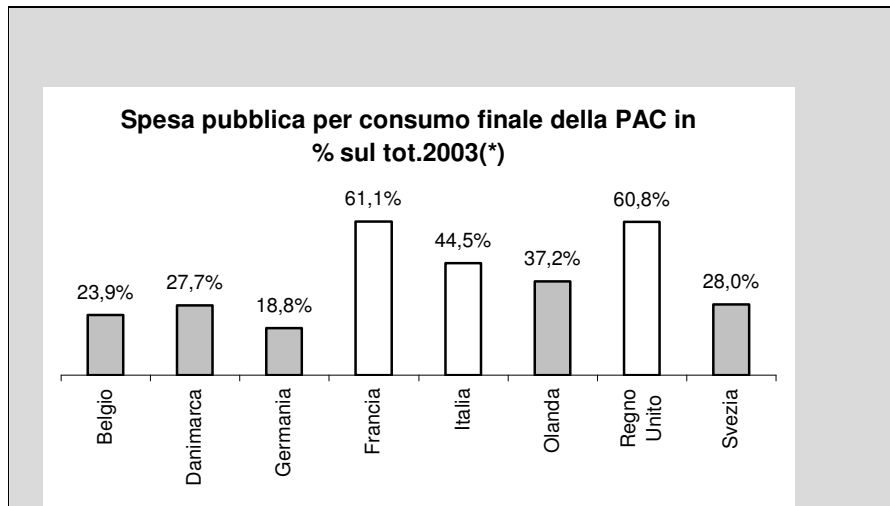


Fonte: Oecd Employment data, eccetto che per Danimarca e Svezia  
 Per la Danimarca, Statistics Yearbook 2003, Statistics Denmark  
 Per la Svezia, Statistics Yearbook 2003, Statistics Sweden

**centralizzazione dei sistemi amministrativi:**



**Spesa pubblica per consumo finale della PAC in % sul totale 2003 (\*)**



Fonte: Eurostat

(\*) Esclusi i trasferimenti per la previdenza sociale

Da questi indicatori si può concludere che:

La Francia, nonostante il processo di decentralizzazione in corso, rimane uno stato relativamente centralizzato. Anche il Regno Unito, stato tradizionalmente unitario, presenta livelli alti di impiego e spesa a livello della pubblica amministrazione centrale.

L' Italia presenta un' alta percentuale di impiegati nella P.A. centrale e un livello di spesa pubblica della P.A. superiore alla media europea.

**2.1 LE DIMENSIONI PER LA COMPARAZIONE TRA SISTEMI AMMINISTRATIVI**

LIVELLO DI DECENTRAMENTO

Grado di decentramento dei poteri a vantaggio dei governi locali

Basso: Stato unitario (Regno Unito)

Intermedio: Stato unitario decentralizzato (Italia)

Alto: Stato Federale (Germania)

Grado di coordinamento tra enti di pari grado (es. ministeri):

Coordinato ( Regno Unito)

Frammentato (Olanda)

NATURA DELL'ESECUTIVO

Modalità di formazione dell'esecutivo che varia tra i due estremi dei modelli

Maggioritario puro (Regno Unito)

Consociativo (Olanda)

RELAZIONE TRA POLITICI E BUROCRATI

Questa relazione considera due dimensioni:

Il grado di intreccio tra le due carriere (e.g. alto in Francia, basso nel Regno Unito) e il livello di politicizzazione delle posizioni burocratiche di vertice (e.g. alta nei sistemi di spoils system come quello USA, presente in varie forme in tutti gli altri)

## CULTURA AMMINISTRATIVA

I sistemi amministrativi europei si posizionano all'interno di un gamma definita da due tradizioni polari:

- Il Public Interest di origine anglosassone

In questa tradizione il termine *Stato* non è utilizzato e si parla invece di *Governo* come male necessario e istituzione al servizio del cittadino e sotto il suo continuo scrutinio

Le leggi sono importanti ma non centrali, non esiste il diritto amministrativo e i funzionari hanno in genere una formazione generalista e non esclusivamente di tipo giuridico. Questi sistemi sono caratterizzati da una cultura più individualistica che favorisce, ad esempio, il legame tra performance e retribuzione.

Esemplificazione: il governo Thatcher ha trasferito nelle nuove agenzie i 2/3 del personale ministeriale non occupato in attività *industriali* senza l'introduzione di alcuna legge.

- Il *Rechtsstaat* tipico dell'Europa continentale

In questa tradizione lo *Stato* è un attore centrale che prepara, promulga e applica delle leggi ed è dotato di una sua personalità giuridica.

Le leggi sono centrali, esiste un corpo di diritto amministrativo e i funzionari hanno in genere una formazione di tipo giuridica.

Questi sistemi sono caratterizzati da una cultura più solidaristica che ostacola, ad esempio, il legame tra performance e retribuzione.

Esemplificazione: in paesi come Germania e Francia la delegificazione e la semplificazione amministrativa sono in cima all'agenda di modernizzazione della pubblica amministrazione.

### Rispetto a questi due poli si possono in realtà identificare quattro tradizioni amministrative

	Anglosassone	Tedesca	Francese	Scandinava
Base legale Stato	No	Si	Si	Si
Stato-Società	Pluralismo	Partecipazione	Antagonismo	Consenso
Policy style	pragmatico/incrementale	frammentato/legale	corporativo/legale	consensuale/tecnocratico
Disciplina	scienza politica	diritto pubblico	diritto pubblico	diritto pubblico/organizzazione
Paesi	UK, USA, Canada, Irlanda	Germania, Spagna, Austria, Olanda	Francia, Belgio, Italia	Danimarca, Svezia, Norvegia

## 2.2 GLI EFFETTI DELLE VARIE DIMENSIONI SUI PROCESSI DI CAMBIAMENTO

### Struttura dello stato

A parità di altre condizioni gli stati unitari centralizzati hanno potenzialmente maggiori possibilità di lanciare programmi di modernizzazione ampi e di implementarli in modo uniforme (e.g. Regno Unito) rispetto a quelli decentralizzati e/o federali dove esiste più spazio per la frammentazione. Lo stesso discorso vale per gli stati orizzontalmente coordinati rispetto a quelli frammentati.

Centralizzazione e coordinamento orizzontale possono tuttavia creare problemi di *ownership* e resistenze orizzontalmente e dal basso verso l'alto

### Natura dell' esecutivo

I governi inequivocabilmente maggioritari (ancora Regno Unito e Nuova Zelanda) dispongono di maggiore manovra rispetto ai governi intermedi di coalizione, mentre quelli consensuali possono riuscire in programmi ampi e uniformi attraverso la creazione di un ampio consenso a supporto delle riforme (Olanda).

Come la centralizzazione, anche il maggioritario puro presenta rischi di *ownership* e può portare a programmi talvolta dottrinari (ancora Regno Unito) che sono poi spesso in parte abbandonati all'avvicinarsi dei governi, diminuendo la continuità e coerenza delle riforme (Regno Unito: *agentification* abbandonata per il *joined-up government*)

### Relazione tra politici e burocrati

L'intreccio tra le carriere burocratiche e politiche (Francia) assicura un forte senso di *ownership* e responsabilità da parte della dirigenza pubblica apicale ma sposta il problema verso il basso (Francia: divario tra Enarchi e il management intermedio).

La politicizzazione degli alti funzionari ha effetti simili a quelli dell'intreccio delle carriere, ma naturalmente con forti diversità tra *spoils system* e forme di politicizzazione mediante affiliazione ai partiti politici o pratiche neo-corporative.

Il modello tecnocratico scandinavo rappresenta un caso peculiare molto efficace.

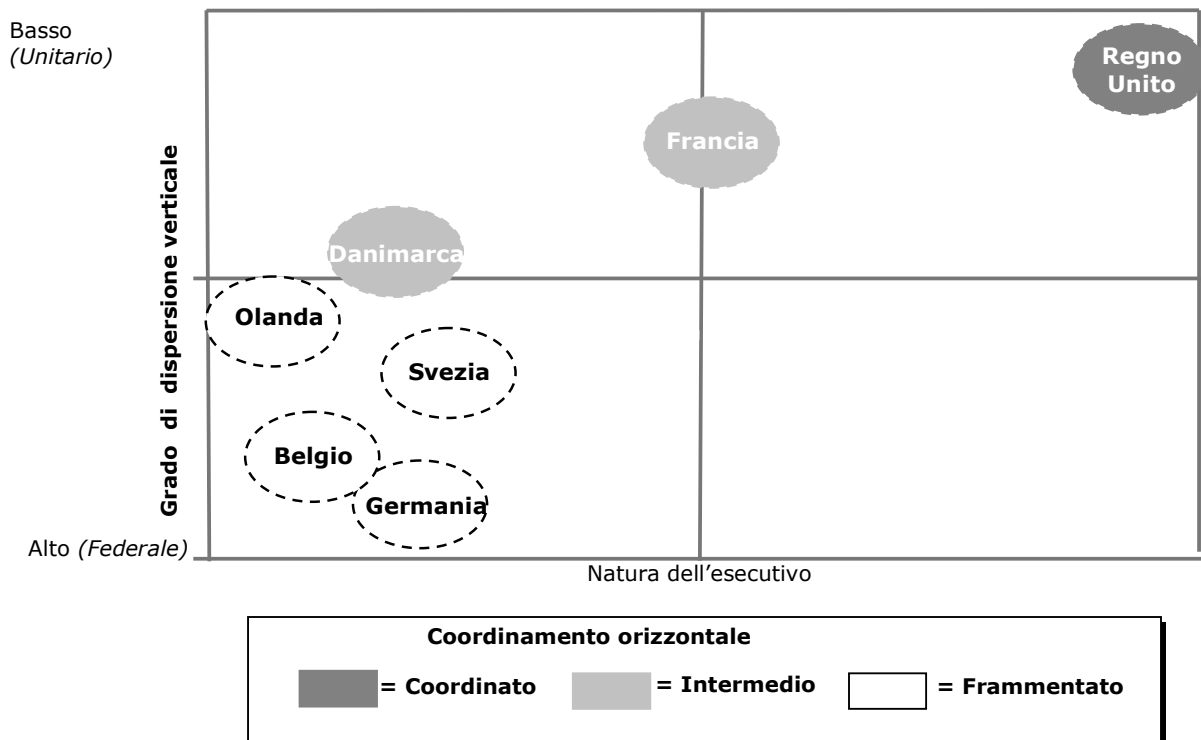
## Tradizione amministrativa

In generale ci si può aspettare che i sistemi a tradizione *Rechtstaat* siano più rigidi e lenti da riformare rispetto a quelli orientati al *Public Interest* in quanto richiedono revisioni legislative e si confrontano con un cultura meno favorevole al cambiamento.

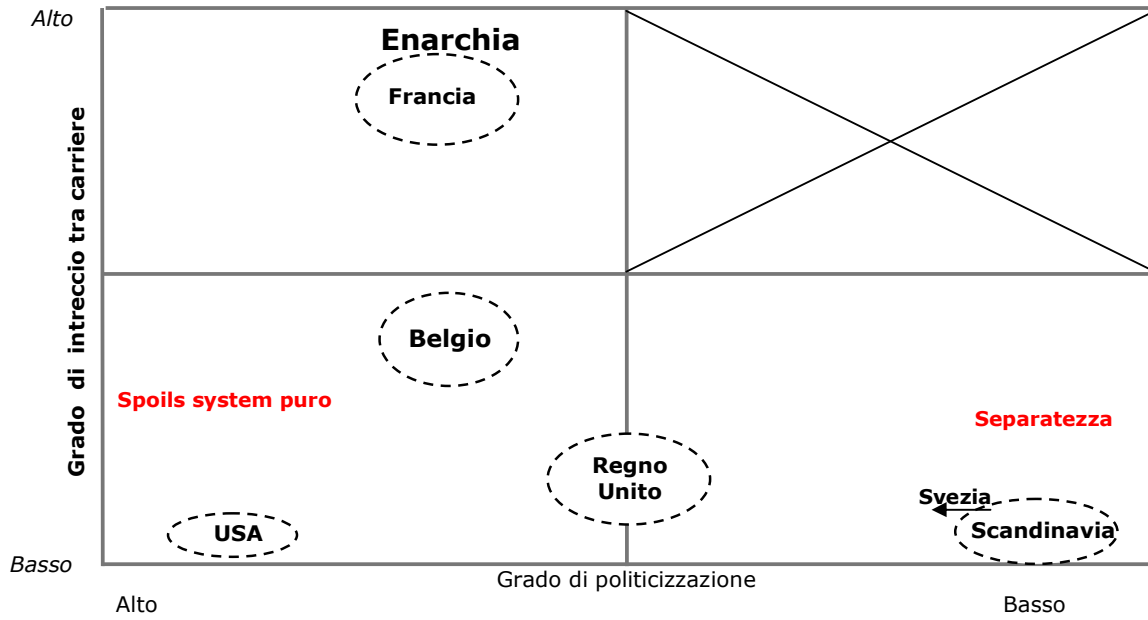
Per contro nei sistemi di *Public Interest* la prioritizzazione delle esigenze del cittadino compiuta dai politici è spesso antagonista alle burocrazie e rischia forti resistenze.

In generale i modelli consensuali, sia nella forma Scandinava sia in quella olandese, presentano vantaggi rispetto ai due poli delle tradizioni anglosassone e francese

### STRUTTURA DELLO STATO E NATURA DELL'ESECUTIVO: POSIZIONAMENTO



RELAZIONI TRA POLITICI E BUROCRATI: POSIZIONAMENTO



### **2.3 ANALISI COMPARATA: CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

La Francia ha dovuto affrontare ostacoli legislativi e culturali ma la compattezza corporativa dei *Grands Corps* ha permesso recentemente di accelerare il programma di modernizzazione. Il tema della delegificazione e semplificazione amministrativa è stato ed è una priorità fondamentale per la modernizzazione

Il Regno Unito è il modello maggioritario puro (unitario, coordinato, governo del premier) e ha introdotto i mutamenti più ampi e uniformi ma anche i più dottrinari, ispirati al New Public Management, che hanno generato una forte discontinuità dal 1997.

Brevi cenni su alcuni altri sistemi amministrativi :

Il sistema tedesco è il più frammentato e farraginoso ed ha cominciato in ritardo una modernizzazione incisiva, sebbene alcuni *Laender* siano stati laboratori di innovazione e sperimentazione.

L'Olanda, con il suo sistema consociativo e frammentato, ha tuttavia ottenuto risultati di rilievo

Il modello belga è caratterizzato oggi da un elevato livello di frammentazione, in transizione da un modello di tipo francese (che permane in parte a livello centrale e nella Vallonia) ad un nuovo modello non ancora definito. Sta affrontando radicalmente il tema della semplificazione amministrativa e ha puntato fortemente sullo sviluppo delle risorse umane

Ai due paesi scandinavi, nonostante le differenze, si può applicare la medesima considerazione proposta per l'Olanda

### **3. IL CAMBIAMENTO NEI SISTEMI DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE NEL PUBBLICO IMPIEGO**

Lo sviluppo dei sistemi delle amministrazioni pubbliche è influenzato dai seguenti fattori di carattere nazionale o internazionale:

- i limiti di budget impongono misure economiche che impattano sugli schemi pensionistici, sui costi delle infrastrutture e dei dipendenti pubblici etc.
- le crescenti domande degli utenti (cittadini e imprese) stimolano il trend verso un servizio pubblico customer-oriented guidato da standard elevati di qualità
- la domanda per un più produttivo, più efficiente servizio pubblico inevitabilmente conduce all'introduzione di criteri basati sulle performance (che impattano sui salari e sui metodi di valutazione).

In questo contesto si possono osservare vari trend di cambiamento nella gestione delle risorse umane del settore pubblico

#### **3.1 I SISTEMI DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE**

I tradizionali sistemi di gestione delle risorse umane nel pubblico impiego sono stati in passato sostanzialmente due:

- i sistemi "career based" (ovvero i sistemi basati sulla carriera)

All'interno di questa tipologia di sistemi i dipendenti pubblici restano in servizio nel pubblico impiego per tutta la loro vita lavorativa.

Il livello iniziale è basato su credenziali accademiche e/o sulla base di un concorso iniziale una volta reclutati le persone sono poste in posizioni sulla base della volontà dell'organizzazione. Questo può includere lo spostamento dello staff da un ministero all'altro e da un'area di specializzazione ad un'altra.

La promozione è basata su un sistema di gradi su base individuale piuttosto che su una posizione specifica. Questo modello è caratterizzato da limitate possibilità di entrata nel Civil Service a metà carriera e una forte enfasi sullo sviluppo di carriera.

- i sistemi "position based", basati sulla posizione.

Questi sistemi si basano sulla selezione dei migliori candidati per ciascuna posizione, sia attraverso reclutamento dall'esterno che attraverso la promozione interna.

Questi sistemi sono caratterizzati da un accesso più libero e l'ingresso dall'esterno è relativamente comune.



Negli ultimi anni entrambi i modelli sono interessati da alcune tendenze evolutive:

#### RIDUZIONE DEL GAP TRA MANAGEMENT PUBBLICO E PRIVATO

Cambiamento dello status lavorativo: sono state adottate pratiche proprie del settore privato e vi è stata in molti casi un'armonizzazione tra il lavoro pubblico e privato.

#### INTRODUZIONE DEI CONTRATTI A TERMINE (ES. REGNO UNITO E ITALIA)

Gli aspetti positivi di ciò sono stati l'aumento della mobilità e della flessibilità, l'incoraggiamento della competizione, l'assunzione di esperti più professionali nelle amministrazioni. Ci sono stati comunque anche effetti inaspettati quali la demotivazione e la perdita dello spirito di corpo. In secondo luogo, si è verificata una maggiore apertura alla competizione per i posti governativi di medio livello.

La sicurezza del posto di lavoro è ancora garantita nella maggior parte dei paesi, il licenziamento è consentito ma difficile da realizzarsi (Francia).

#### Accesso alle posizioni organizzative

Politiche		Paesi
In principio, tutti i livelli sono aperti alla competizione...	.. inclusi i posti ai livelli apicali e medi	Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Nuova Zelanda, Slovacchia, Svezia, Svizzera,
	....eccetto il top management che è nominato su indicazione del governo	Australia, Canada, Norvegia
Entrambe le posizioni ai livelli apicali e medi sono parzialmente aperti per la competizione		Corea, Lussemburgo, Regno Unito
Le posizioni non sono aperte per la competizione	...sia al livello medio che apicale	Giappone, Spagna
	...con l'eccezione di alcune posizioni di middle management	Francia, Irlanda, Italia

#### RIDUZIONE DELLA DIMENSIONE DELLA FORZA LAVORO PUBBLICA

La riduzione è dovuta principalmente alla recessione economica e al cambiamento nel ruolo dello Stato (verso uno stato più regolatore e meno erogatore diretto di servizi secondo le logiche della sussidiarietà).

Il numero degli impiegati pubblici è sensibilmente diminuito durante gli anni '90 e negli anni recenti è diventato più stabile, in particolare si sono ridotti gli impiegati pubblici a livello centrale e sono aumentati quelli a livello locale.

#### DECENTRALIZZAZIONE E FLESSIBILITÀ

La gestione delle politiche di direzione delle risorse umane è ancora ampiamente centralizzata. Tuttavia la tendenza è per il trasferimento della gestione delle risorse umane da organizzazioni centrali ai dipartimenti di line.

In particolare, il ruolo di una struttura a livello centrale (per esempio il Cabinet Office nel Regno Unito) ha un ruolo di definizione delle politiche retributive (determinazione delle retribuzioni, numero di staff, job classification), ruolo e posizione dei senior civil servants (termini di base e condizioni di lavoro e gestione), condotta e disciplina, politiche per le pari opportunità.

#### DIFFUSIONE DI LOGICHE DI RESPONSABILIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA E ADOZIONE DI SISTEMI DI PERFORMANCE RELATED PAY

Quasi tutte le nazioni hanno introdotto sistemi di valutazione al fine di responsabilizzare i dipendenti sul raggiungimento di obiettivi e di allinearne il comportamento alle strategie definite (in questa direzione, ad esempio, il Governo britannico con il Performance Management System). I modelli introdotti tuttavia differiscono principalmente rispetto alle dimensioni prese a riferimento per la valutazione (competenze/prestazioni), ai soggetti valutati (dirigenti/tutti i dipendenti) ed alla finalizzazione dei risultati (formazione, retribuzione, mobilità orizzontale e verticale, ecc.). La ricerca di efficienza gestionale ed operativa, la necessità di adozione di strumenti di motivazione del personale, unitamente a considerazioni sull'opportunità di allineamento dei comportamenti alle esigenze strategiche dell'Amministrazione, ha indotto i Governi ad adottare sistemi di retribuzione basati sulle performance. Le principali diversità riguardano le tipologie di segmenti di dipendenti interessati (solo il management/tutti i dipendenti) e la quota di retribuzione legata al raggiungimento degli obiettivi.

#### RIFORMA DELLA GESTIONE DEL SENIOR MANAGEMENT

In entrambi i sistemi di gestione delle HR negli ultimi anni molta importanza è stata data alla definizione di un modello di gestione dei Senior Civil Servants (SCS). I SCS (pur rappresentando gruppi eterogenei per dimensioni e tipologie in un confronto tra Paesi, mostrano la comune caratteristica di configurare un pool di risorse particolarmente qualificate, destinate a ricoprire posizioni apicali e strategiche. Gli SCS sono usualmente caratterizzati da reclutamento basato sulle competenze di leadership e manageriali, percorsi di sviluppo e consolidamento delle competenze strutturate e da una gestione centralizzata (come il Cabinet Office per il Regno Unito).

## 4. Il Regno Unito

Il Regno Unito è una *monarchia costituzionale*.

Il Parlamento è costituito dalla Camera dei Comuni e dalla Camera dei Lord. I 659 membri della Camera dei Comuni sono eletti a suffragio diretto, per un periodo massimo di 5 anni. La Camera dei Lord è composta da membri eletti dalla regina o da membri ereditari. Entrambe le camere possono emanare leggi anche se generalmente queste vengono emanate dalla Camera dei Comuni. Per secoli tutto il potere legislativo è stato circoscritto al Parlamento di Westminster. Negli ultimi anni, i processi di *devolution* nel Galles e soprattutto in Scozia hanno portato alla costituzione di un'Assemblea del Galles e di un Parlamento Scozzese con poteri legislativi. La devolution, come anche l'istituzione dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord e delle commissioni esecutive ministeriali, ha modificato il carattere unitario del Regno Unito. Il potere esecutivo è esercitato dal Governo, presieduto dal Primo Ministro che è il leader del partito di maggioranza. Il primo Ministro sceglie 15-25 membri, che con lui formano il Cabinet Office che sono responsabili per le decisioni governative e per i dipartimenti di riferimento. Le politiche del governo sono attuate dai *dipartimenti* e da 110 agenzie esecutive. Alcune di queste (Customs & Excise, Inland Revenue, Crown Prosecution Service e Serious Fraud Office) operano nell'ambito dell'iniziativa Next Steps, che fu avviata nel 1988 per migliorare i servizi governativi e offrire servizi migliori con le risorse a disposizione. Alcune funzioni soprattutto di natura amministrativa sono esercitate da organismi non governativi detti *quangos* o NDPBs (Non Departmental Public Bodies). Il numero totale di civil servants, nei dipartimenti e nelle agenzie, è pari a 480.000, di cui 353.000 nelle agenzie esecutive (261.000 nelle agenzie esecutive e 92.000 in quelle che lavorano nell'ambito dell'iniziativa Next Steps) e 127.000 nei dipartimenti.

### CABINET OFFICE

Il Cabinet Office ricopre una posizione centrale all'interno del Governo e coordina politiche e strategie tra i vari dipartimenti governativi. In tal modo è assicurata omogeneità d'azione tra i dipartimenti verso il raggiungimento di obiettivi comuni. Obiettivo principale del Cabinet Office è quello rendere l'operato del Governo il più efficiente possibile.

Il Cabinet Office offre un'ampia scelta di servizi alle organizzazioni pubbliche e soprattutto attraverso la formazione e lo scambio di buone pratiche, vengono coltivate nei dipendenti sempre nuove capacità.

La National School of Government, per esempio, consente l'aggiornamento e la riqualificazione dei funzionari pubblici e mira all'acquisizione di capacità ritenute essenziali per il buon funzionamento del governo.

L'Emergency Planning College, inoltre, prepara il personale di organizzazioni interne o esterne al governo ad affrontare eventuali situazioni di emergenza.

Il Corporate Development Group garantisce standard per l'attività di governo e impartisce insegnamenti che vanno a colmare eventuali lacune nella preparazione dei funzionari pubblici. Vi sono, inoltre, una serie di programmi diretti nello specifico ai manager pubblici. Servizi di e-learning, per citarne alcuni, consentono una loro formazione continua, mentre lo scambio di buone pratiche permette ai membri del network di interagire e di imparare da esperienze di successo degli altri dipartimenti governativi.

IL Cabinet Office redige il codice di condotta dei funzionari pubblici e sovrintende le relazioni tra dipendenti e i loro principali, regolando ogni aspetto delle loro relazioni e dettando standard di condotta.

#### L'ARTICOLAZIONE DELLE FUNZIONI A LIVELLO PERIFERICO

Come è stato evidenziato, per secoli il Parlamento di Westminster è stato l'unico detentore del potere legislativo. Negli ultimi anni, però, molti poteri sono stati devoluti al Parlamento scozzese e alle Assemblee del Galles e dell'Irlanda del Nord.

In particolare:

In *Scozia*: il governo centrale ha competenza in materia di affari costituzionali, politica estera e difesa, sistema fiscale, economico e monetario, protezione dei dati etc. Tra le varie competenze devolute al governo scozzese vi sono: sanità, formazione scolastica, legge, registri pubblici.

In *Galles*: il governo centrale è responsabile per tutta la legislazione primaria, mentre all'assemblea nazionale compete la legislazione secondaria nell'ambito delle seguenti aree: sanità, formazione scolastica, industria, agricoltura, governo locale, ambiente e cultura etc.

In *Irlanda del Nord*: il governo centrale mantiene la competenza in alcune materie tra cui relazioni internazionali, polizia e giustizia. L'Assemblea dell'Irlanda del Nord ha poteri nelle seguenti aree: salute, formazione scolastica, industria, agricoltura, ambiente e cultura.

L'*Inghilterra* non ha un parlamento proprio ed è interamente soggetta al governo centrale.

L'organizzazione del governo locale è piuttosto complessa ed è il risultato della riorganizzazione che si è avuta negli ultimi decenni.

Prima della riforma i servizi erano forniti al di fuori delle aree urbane da due tipi di "Council":

County Council che coprono una popolazione tra i 500.000 e il 1.500.000 di abitanti e

District Council all'interno dei County Council che coprono una popolazione di circa 100.000 abitanti.

Tra le competenze principali dei County Council si ricordano: l'educazione, i servizi sociali, i trasporti, le biblioteche. Tra le competenze principali dei District Council si ricordano: la pianificazione locale, la raccolta dei rifiuti, le strade locali.

Ci sono alcune competenze condivise, come, per esempio gli affari culturali. Nelle maggiori aree urbane tutte le competenze dei County e District Councils rientrano nelle responsabilità dei London Borough Councils a Londra e dei Metropolitan District Councils nelle altre aree.

Negli anni '90 il processo di riorganizzazione dei governi locali ha previsto l'integrazione dei County Councils all'interno dei District Councils e l'introduzione delle Unitary Authorities con responsabilità su tutte le aree del governo locale. Tuttavia questo processo è avvenuto solo in Galles e Scozia, in quanto in Inghilterra si decise attraverso consultazioni locali se attuare o meno la riforma. Il risultato fu che vennero mantenuti i Counties. In particolare, in Inghilterra vi sono 46 Unitary Authorities e 34 Counties (suddivise in 239 non metropolitan districts). Londra e i Metropolitan District Councils hanno mantenuto la loro struttura.

A livello regionale, vi sono Government Offices che riflettono il numero dei ministeri e assicurano un'effettiva implementazione dei programmi del governo a livello regionale e locale. Essi collaborano con le autorità locali e altre organizzazioni per raggiungere gli obiettivi delle politiche del governo.

Il Galles è suddiviso in 22 Unitary Authorities, la Scozia in 32 Unitary Authorities (definite Council Areas), l'Irlanda del Nord in 26 District Council Areas (responsabili per tutte le aree del governo locale).

#### **4.1 CARATTERISTICHE DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL REGNO UNITO**

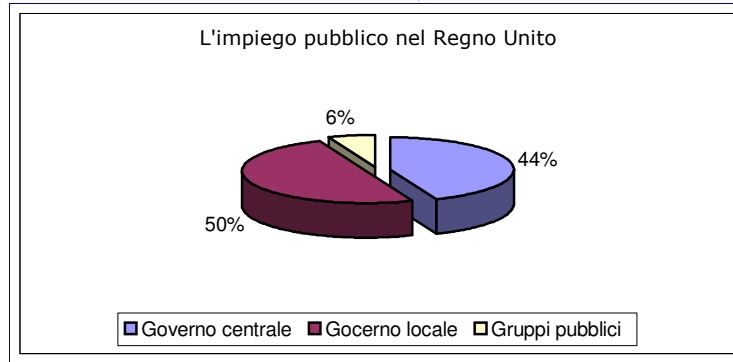
Di seguito alcuni punti riassuntivi sul sistema del pubblico impiego nel Regno Unito.

L'impiego pubblico del Regno Unito impiega 5.882.000 "servitori della corona". Dopo una lunga fase di contrazione del civil service, negli ultimi anni il numero di impiegati nel settore pubblico è cresciuto.

Il sistema pubblico britannico è organizzato in base al tipo di lavoro svolto. Nello specifico si distinguono:

Funzioni consultive e di supporto alla definizione delle policy e Funzioni esecutive (erogazione di servizi)

A differenza della Francia, che mostra ancora una predominanza netta dell'impiego nella PA centrale, nel Regno Unito circa metà dei dipendenti pubblici lavora nell'amministrazione locale.



Il pubblico Impiego nel Regno Unito si distingue in: Civil Service: Her Majesty's Home Civil Service (di cui fa parte anche il Senior Civil Service, circa 3500 funzionari con più anzianità divisi tra i dipartimenti ed agenzie) e Public Service: ricomprende il restante servizio pubblico, ogni autorità o organizzazione/istituzione non governativa che esercita funzioni pubbliche, che in base alle circostanze può essere designata pubblico servizio da un ministro

IL personale è suddiviso nelle seguenti categorie: Personale Permanente, a tempo determinato e personale a progetto .

#### LE PROCEDURE DI SELEZIONE

Nel Regno Unito le procedure di selezione sono definite dal *Civil Service Commissioners Recruitment Code*. I dipartimenti e le agenzie possono selezionare autonomamente i propri dipendenti nel rispetto delle regola stabilite dal Codice

#### LE ASSUNZIONE

L'assunzione non è subordinata al possesso di certificati di studio, ma è basata sulle competenze richieste per il profilo ricercato.

Questo sistema di selezione permette uno scambio maggiore di risorse umane tra il settore privato e pubblico. Le esperienze professionali accumulate fuori dalla PA sono apprezzate se hanno dotato il candidato di competenze necessarie per il lavoro offerto. Allo stesso modo, il passaggio dal settore pubblico a quello privato è meno difficile che in altri paesi (come, ad esempio, l'Italia).

Una eccezione è il *Fast Stream Programme*, coordinato dall'Agencia per la Selezione e Valutazione del personale e dedicato ai più brillanti neolaureati, selezionati attraverso un processo che si articola in tre fasi e formati per ricoprire incarichi di responsabilità

## LA SELEZIONE

La selezione può avvenire in vari modi:

Tramite i concorsi pubblici, caratterizzati dalla trasparenza e dalla imparzialità, dove i candidati vengono selezionati sulla base del merito

In particolari circostanze si utilizzano metodi alternativi rispetto ai concorsi, quali la nomina della Corona o di un Ministro.

Ciò è possibile per incarichi a tempo determinato (fino a massimo 5 anni) e giustificati da reali necessità, per nomina successiva al periodo di incarico a tempo determinato di 5 anni, se la persona era già stata ammessa a seguito di un concorso nel Civil Service e viene riassunta, se la persona detiene una posizione all'interno Public Service e nel caso in cui la persona abbia raggiunto buoni standard in un concorso e vi sia carenza di candidati adatti alla posizione

Le nomine per anzianità devono essere approvate dai Commissioners (che monitorano il rispetto del *Recruitment Code*) I ministri possono essere coinvolti nel processo di selezione dei candidati (es. se la posizione è all'interno di un Ministero)

## IL SISTEMA DI SVILUPPO DELLE CARRIERE

Il Cabinet Office assiste dipartimenti ed agenzie nello sviluppo delle carriere dei dipendenti pubblici. Riportiamo di seguito alcuni esempi di Programmi di sviluppo del Personale:

Improving Leadership Capacity è un ampio programma facente parte della riforma del Civil Service e mira a sviluppare e a gestire le capacità dei civil servants per far fronte alle nuove esigenze della PA .

Il Modernising People Management (MPM) assiste le organizzazioni nella formazione di personale ad alta professionalità

## LE PROGRESSIONE DI CARRIERA

La definizione dei sistemi di promozione è stata delegata ai Dipartimenti e alle Agenzie

I principi-base sono i seguenti:

Valutazione dei candidati

- Selezione in base ad un preciso ordine di merito e
- Selezione attraverso commissioni di promozione generale che valutano gli aspetti comportamentali e la capacità individuale di adempiere mansioni proprie del livello superiore

La nuova tendenza è quella di sostituire le commissioni di promozione generale con promozioni individuali per posizioni specifiche

## LA FORMAZIONE

I dipendenti pubblici, subito dopo essere stati assunti, vengono formati per la loro specifica posizione con degli *stages*, attività di formazione ("induction training") organizzate dalle amministrazioni, o corsi di studio presso scuole specializzate.

Eccetto che nel periodo iniziale, non c'è obbligo (né diritto) di frequentare corsi di formazione, sebbene siano condizioni per eventuali promozioni

La formazione viene concordata con il datore di lavoro

Per i funzionari ai livelli più alti è previsto un programma di formazione obbligatoria di formazione obbligatoria distinto in :

Corsi di gestione dei processi di cambiamento nel servizio pubblico e corsi aperti a figure dirigenziali provenienti sia dal settore pubblico che privato

## LA MOBILITÀ

Vi è ampia possibilità di ottenere trasferte temporanee che vengono gestite da ciascun dipartimento e agenzia

La Mobilità a livello geografico e di tipologia di lavoro è ampiamente praticata ed è semplice da attuare, soprattutto tra i vari dipartimenti.

I civil servants assunti a tempo pieno e con un livello superiore a quello impiegatizio possono dover trasferirsi permanentemente entro un raggio di distanza dalla loro abitazione

Gli avvicendamenti dei dipendenti non avvengono solo tra dipartimenti e agenzie, ma anche tra il settore pubblico e quello privato

Il Regno Unito tende a considerare la mobilità più come una forma di rotazione di lavori che un sistema di sviluppo della carriera

## I SISTEMI DI CONTROLLO E VALUTAZIONE

Il sistema di Valutazione delle prestazioni (Performance Management) si pone i seguenti obiettivi:

- Rafforzare rapporto individuo / obiettivi dell'Amministrazione
- Sviluppare potenzialità e iniziativa personale
- Evidenziare le performance mediocri rispetto a quelle di successo
- Ricompensare innovazione, creatività, lavoro per progetti



Il sistema della Retribuzione collegata alla prestazione (Performance-Related Pay) è finalizzata a ad incrementare le retribuzioni per le prestazioni di eccellenza e quelle che perseguono gli obiettivi dell'Amministrazione e ad offrire salari aggiuntivi (bonus una tantum) per prestazioni ragguardevoli

#### LA DEFINIZIONE DEL SISTEMA RETRIBUTIVO

Il sistema retributivo per i Dipendenti della PAC è definito all'interno dei singoli Dipartimenti e Agenzie; per i Senior Civil Servants è definito da norme centrali con leggera discrezione dei Dipartimenti e Agenzie

Tra i singoli dipartimenti e Ministero delle Finanze vengono stipulati degli accordi triennali (PAS) che definiscono piani di traguardi, risorse, programma e obiettivi di prestazione e produttività.

I PAS definiscono piani di traguardi, risorse, programma, obiettivi di prestazione e produttività



Tramite i Business Unit Plans si giunge alla definizione del "Performance Agreement" (Prestazione individuale) con attività e risultati attesi durante l'anno da ciascun dipendente, specifici obiettivi e indicatori di misura scelti per la valutazione



A metà e fine anno si ha la valutazione della prestazione individuale e l'individuazione sia dei risultati conseguiti sia dei principali problemi riscontrati nel conseguimento dei risultati stabiliti.

I SCS (Senior Civil Servants) propongono un'autovalutazione sulla quale verrà steso un rapporto da parte dell'intervistatore



Al termine del processo di valutazione Ciascun Dipartimento/Agenzia proporrà una eventuale ridefinizione della retribuzione in base alla prestazione. Nel caso della valutazione dei Senior Civil Servant devono essere obbligatoriamente consultati i Departmental Pay Committees.

## LA CONTRATTAZIONE

A partire dall'era Thatcher la contrattazione collettiva ha assunto un ruolo meno rilevante nel Regno Unito. A livello centrale (Civil Service) i principali aspetti contrattuali, (ad esempio la retribuzione) sono negoziati a livello di agenzia e di dipartimento.

A livello locale le relazioni sindacali sono regolate dalla legislazione generale sulle relazioni industriali.

Ci sono accordi nazionali ma le singole autorità locali hanno la facoltà di scegliere se applicarli o meno ai loro dipendenti. I principi generali per quanto riguarda le professioni mediche nel sistema sanitario nazionale (NHS) sono definite nei seguenti documenti: General Whitley Council Handbooks, National Health Service Act, National Health Service and Community Care Act e Remuneration Regulations.

## GLI ORGANISMI DI RAPPRESENTANZA

Non vi sono agenzie di rappresentanza del datore di lavoro pubblico (p.es. Aran in Italia)

Nel caso del civil service (pubblica amministrazione centrale) a livello di Dipartimenti ed Agenzie il datore di lavoro pubblico è rappresentato dai Senior Civil Servant

Nel caso in cui vi siano argomenti da discutere che impattano sul Servizio Pubblico nel suo complesso il datore di lavoro pubblico viene rappresentato da un Senior Civil Servant del Cabinet Office

Le Autorità locali agiscono attraverso il Local Government Association e gli Employers Association

Per quanto riguarda il NHS il datore di lavoro è rappresentato all'interno del General Whitley Council da senior civil servant e senior staff

## 5. La Francia

La Francia è una Repubblica Semi-presidenziale, ovvero i poteri esecutivi sono distribuiti tra il Presidente della Repubblica, eletto direttamente, e il Consiglio dei Ministri, presieduto dal Primo Ministro, di nomina del Presidente, ma che riceve la fiducia del Parlamento. Esistono 2 ordini di governo: Statale e Territoriale.

### IL GOVERNO STATALE

Il potere di governo è ancora fortemente concentrato al livello statale.

I Ministeri sono l'espressione del potere esecutivo e sono sotto l'autorità diretta dei diversi membri del governo, definiscono le politiche da condurre, danno l'impulso necessario all'implementazione e sono al vertice dell'Amministrazione francese. L'Amministrazione si articola in *amministrazioni centrali* ed amministrazioni cosiddette "*déconcentrées*", ovvero organizzate a livello territoriale sebbene dipendenti dal punto di vista politico dal governo centrale. Si tratta delle Prefetture, degli uffici periferici dello Stato e degli "Etablissements Publics".

Il *Prefetto* rappresenta il Governo nell'ambito del Dipartimento o della Regione e, nelle regioni più importanti, ha la responsabilità di tutti i servizi erogati dallo Stato nell'ambito del suo Dipartimento e svolge per le collettività territoriali una funzione di consulenza e supporto.

Gli *uffici periferici dello Stato* sono incaricati dai diversi ministeri per l'applicazione a livello locale della politica decisa dal governo e dall'amministrazione centrale, prendono decisioni legate alla gestione amministrativa quotidiana e si occupano del contatto permanente con gli utenti. Lavorano sotto la doppia autorità del Prefetto e della propria autorità centrale di riferimento, dalla quale ricevono periodicamente Circolari.

Nei dipartimenti e nelle regioni, ciascun Ministero è rappresentato rispettivamente da un "Direttore Dipartimentale" e da un "Direttore regionale", i quali sono, a livello locale, sotto l'autorità del Prefetto. In tal modo i Prefetti sono, allo stesso tempo, sia rappresentanti territoriali del Ministero degli Interni e sia rappresentanti territoriali del governo, con potere diretto in quei settori dove non intervengono né i Ministri né i direttori

L'ultima sfera di intervento dello Stato è costituito dagli "*Etablissements Publics*" locali e nazionali o agenzie, che hanno autonomia nella propria sfera di competenza, ma sempre sotto la competenza dei rappresentanti centrali o locali del governo nazionale. Tra questi, i più importanti sono gli organi che si occupano di previdenza sociale (incluso pubblico impiego e ospedali).

#### PRIMO MINISTRO: DIPARTIMENTI ED ENTI COLLEGATI

Il Primo Ministro, nominato dal Presidente con il quale divide i poteri esecutivi, è dotato di un complesso e potente apparato di organi esecutivi e consultivi

Oltre all'apparato del Primo Ministro, l'esecutivo è forte in genere di circa 40-50 ministeri, di cui alcuni sono denominati Ministeri di stato. Circa 20 ministeri sono dotati di strutture permanenti, gli altri ministeri variano e si possono appoggiare ai dipartimenti dei ministeri permanenti.

Prefetti e dipartimenti distaccati delle strutture centrali assicurano una forte presenza del governo centrale a livello locale (i dipartimenti locali in realtà sono sottoposti all'autorità sia del prefetto sia del rispettivo ministro)

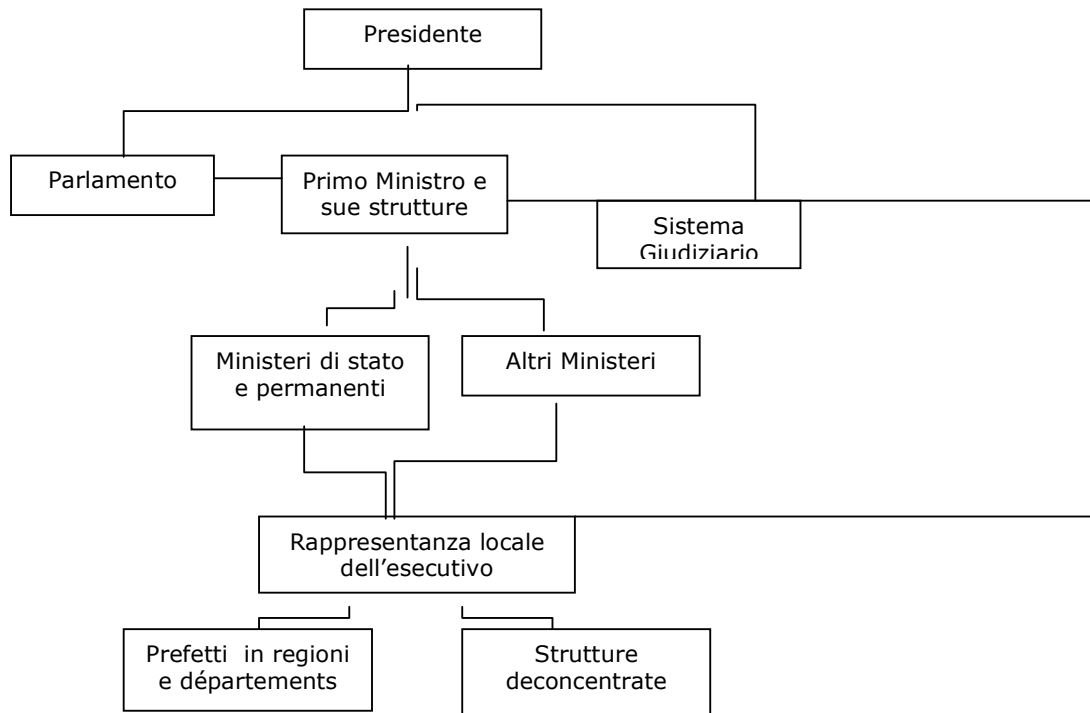
I dirigenti pubblici hanno elevate competenze amministrative e professionali, sono reclutati da famose ed elitarie istituzioni di alta formazione e costituiscono in *Grands Corps* che assicurano la direzione centralizzata dell'apparato statale

#### IL GOVERNO TERRITORIALE

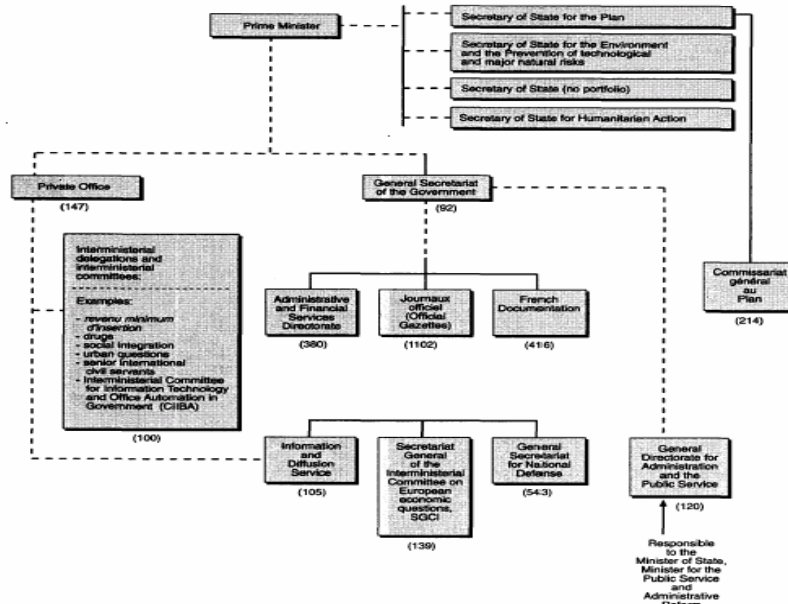
La Francia, Paese con una forte tradizione di centralizzazione del potere, ha conosciuto nel corso degli ultimi anni un lento e progressivo *processo di decentramento* dei poteri a vantaggio dei governi locali, le cosiddette Collettività Territoriali, dirette da organi eletti direttamente dai cittadini

La Francia si compone di *36.800 comuni, 100 dipartimenti e 26 regioni*. Si tratta di Enti Autonomi, con competenze specifiche limitate all'ambito territoriale di riferimento. Ricordiamo che l'autonomia di cui godono gli enti locali francesi è inferiore a quella dei nostri Comuni, Province e Regioni, nonostante le re-centi spinte verso il decentramento.. Le collettività territoriali esercitano i loro poteri attraverso alcuni organi di governo: ogni collettività ha un esecutivo e un'assemblea, eletta a suffragio universale. Per attuare le politiche, gli organi territoriali sono al vertice di *amministrazioni locali*. Il Prefetto ha il compito di esercitare un "controllo amministrativo" sull'attività delle autonomie locali.

**Profilo Amministrativo: Vista sintetica**



**PRIMO MINISTRO: DIPARTIMENTI ED ENTI COLLEGATI**



**PROFILO AMMINISTRATIVO. I GRANDS CORPS**

La dirigenza pubblica francese è organizzata in un consolidato sistema di *Corps* che ha origini antiche (Colbert, Bonaparte, Debre): 800 ordini professionali e 300 posizioni statutarie. In particolare esistono due insiemi elitari di *Grands Corps* (13.000 dirigenti):

Il primo di natura amministrativa comprende 19 ordini reclutati interamente dalla ENA; il secondo di natura tecnica comprende 7 ordini reclutati dall'*École Polytechnique* attraverso varie *Grandes Écoles*

Il reclutamento è centralizzato e competitivo e questi ordini sono caratterizzati da un alto livello di lealtà, preparazione accademica e professionalità, capacità di adattamento.

L'intreccio tra le carriere amministrative e politiche è molto alta: formati secondo il principio tecnocratico della neutralità politica, raggiungendo i vertici i dirigenti francesi tendono a politicizzarsi (forma soft di spoils system)

Gli alti dirigenti francesi trovano facilmente impiego nel settore privato dove finiscono spesso per ricoprire alte cariche.

I *Grands Corps* rappresentano un importante collante al vertice del sistema

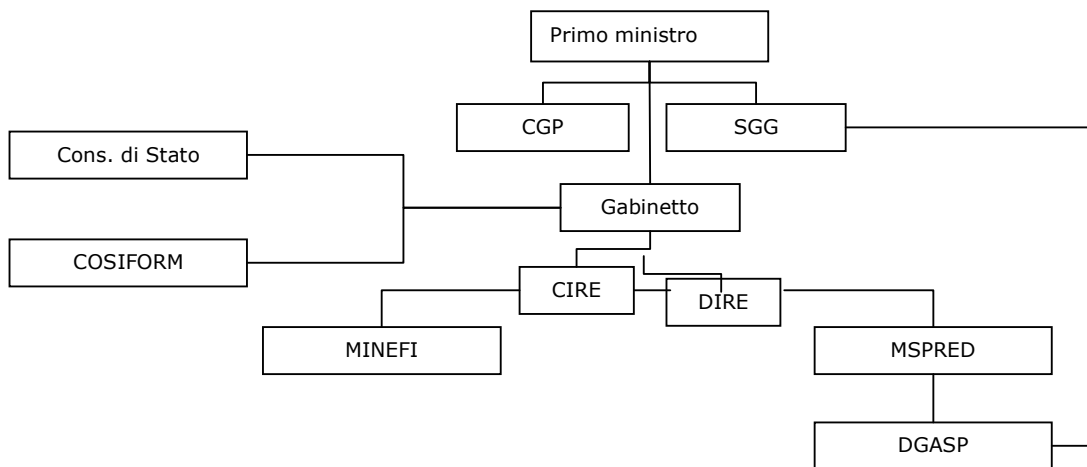
Dato l'intreccio delle carriere, in ogni dato momento esiste un forte numero di politici ed alti dirigenti che condividono la medesima formazione e socializzazione

Questo aspetto è importante per quanto riguarda il grado di coordinamento orizzontale all'interno delle strutture esecutive centrali.

In Francia lo stato nel suo insieme è una macchina frammentata, le strutture ministeriali sono spesso in turbolenza, e non esistono uno o più ministeri centrali in grado di assicurare che tutti gli altri abbiano lo stesso approccio riguardo a materie di interesse particolare.

I *Grands Corps* controbilanciano in parte questa frammentazione e assicurano un livello intermedio di coordinamento orizzontale.

**Profilo Amministrativo: la funzione pubblica**



LEGENDA

- CGP= Comitato Generale di Pianificazione
- SGG= Segretariato Generale di Governo
- CIRE= Comitato Interministeriale Riforme di Stato
- DIRE= Delegazione Interministeriale Riforme di Stato
- MINEFI= Ministero dell'Economia e delle Finanze
- MSPRED= Ministero per i Servizi Pubblici, la Riforma di Stato e la Decentralizzazione
- DGASP= Direzione Generale per l'Amministrazione e i Servizi Pubblici
- COSIFORM= Comitato per la Semplificazione delle Formalità Amministrative

## PROFILO AMMINISTRATIVO: LE ISTITUZIONI DI GOVERNO LOCALE

La Francia rimane tuttora uno stato altamente centralizzato, sebbene in corso di decentralizzazione; Le regioni sono 22 e sono state costituite in parte su base amministrativa. Fino alla legge sulla decentralizzazione introdotta da Mitterrand nel 1982, i Prefetti erano di fatto dei governatori con la supervisione preventiva delle deliberazioni dei consigli regionali.

Al contrario delle regioni i *départements* (96) risalgono alla rivoluzione francese.

La legge del 1982 ha inoltre trasferito a livello locale alcune funzioni in tema di istruzione, pianificazione territoriale e azione sociale; esistono in Francia 36.000 comuni.

Tutti e tre i livelli di governo locale sono amministrati da consigli eletti dai cittadini.

La Francia pertanto non è più uno stato unitario ma non può ancora compiutamente considerarsi uno stato unitario decentralizzato.

## LA MODERNIZZAZIONE AMMINISTRATIVA: BACKGROUND

Data la grande e specifica tradizione e cultura amministrativa francese, la Francia è rimasta abbastanza impermeabile alle idee del New Public Management (NPM) emerse nel Regno Unito e in Nuova Zelanda negli anni ottanta e successivamente dagli USA nel 1993 (1982: Legge sulla decentralizzazione, 1989: Circolare Rochard *Renouveau du service public*, Centri di responsabilità nei ministeri, Riforma del personale, Esigenze utenti e qualità dei servizi, valutazione delle politiche).

La Francia ha sviluppato un proprio e particolare pensiero e una propria retorica sulla riforma amministrativa su tre temi:

1. Decentralizzazione (trasferimento di poteri dal centro alla periferia)
2. Deconcentrazione (trasferimento di competenze e autonomia gestionale alle unità periferiche del governo centrale e alle agenzie) (1992: *Carta della deconcentrazione*; 1995: Circolare Juppé *Reforme de l'État et des services publics* che, rispetto alle misure precedenti, introduceva due elementi: Riorganizzazione di alcuni servizi all'utenza e Introduzione di contratti con indicatori di performance tra i ministeri centrali e i loro servizi territoriali)
3. Modernizzazione delle forme di gestione

Dalla seconda metà degli anni novanta ad oggi la modernizzazione amministrativa è stata caratterizzata da una continuità di tematiche e politiche più che da differenze di parte tra governi di destra e di sinistra (2001 riforma budgetaria: si tratta di un nuovo modello di finanziamento delle amministrazioni che si articola per programmi e consente una più agile, trasparente ed efficace gestione del denaro pubblico).



## **5.1 CARATTERISTICHE DEL PUBBLICO IMPIEGO IN FRANCIA**

La Funzione Pubblica francese comprende tutti i dipendenti pubblici permanenti o legati da forme contrattuali temporanee.

In totale lavorano per la Funzione Pubblica più di 5.000.000 persone e lo Stato è il più grande datore di lavoro di Francia

Si individuano tre grandi categorie :

- Funzione Pubblica dello Stato (PA Centrale, PA Deconcentrata”, Scuole, Università, enti di ricerca)
- Funzione Pubblica Territoriale (Regioni, Dipartimenti, Comuni e tutti gli enti da loro dipendenti)

Funzione Pubblica Ospedaliera (OSPEDALI PUBBLICI E CENTRI PUBBLICI DI RIABILITAZIONE, DI CURA PER ANZIANI, PER BAMBINI, ...)

### I SISTEMI DI SELEZIONE

La Francia, come molti altri paesi di Civil Law tra cui l'Italia, ha un sistema di carriera nella funzione pubblica, a cui si accede generalmente per concorso.

La selezione varia a seconda del livello dell'amministrazione a cui si accede. Vi sono tre categorie di concorsi:

- **Esterni**  
Danno accesso a tutte e tre i livelli dell'impiego pubblico (A per i laureati, B per i diplomati, C senza titolo di studio o qualifica professionale)
- **Interni**  
Destinati a chi è già impiegato in una amministrazione. Più che un mezzo di selezione, il concorso interno è una modalità di gestione della mobilità e dello sviluppo professionale
- **Terzo concorso**  
Destinati a chi ha maturato esperienza professionale nel settore privato e decide di avere accesso al settore pubblico

Oltre a tali procedure una percentuale del 9% dei posti disponibili è riservata al concorso per titoli, nel caso di assunzione di personale con particolari conoscenze tecniche.

L'accumulo di esperienza professionale nel settore privato può essere considerata positivamente nella selezione alle Scuole d'Amministrazione.

A fianco ai metodi di selezione appena descritti, sono previste delle modalità flessibili di impiego:

Nel 2002 è stata introdotta la modalità diretta di assunzione, che prevede l'ingresso in un'amministrazione senza concorso con un contratto temporaneo

Dall'inizio del 2006 questo strumento è stato sostituito dal PACTE, si tratta di un contratto di diritto pubblico destinato ai giovani fino a 26 anni e della durata di minimo un anno e massimo due. I momenti di stage si alternano alla formazione e allo scadere del contratto, a valle di una verifica attitudinale, il candidato può prendere servizio come titolare.

Per le cariche più alte, di collaborazione diretta con il livello politico (gabinetti ministeriali) la nomina è di tipo politico e può essere effettuata, oltre che tra i funzionari di più alto grado già disponibili nell'amministrazione, anche tra professionisti esterni, che possono firmare contratti di assunzione temporanei, ma anche permanenti.

#### IL SISTEMA DI SVILUPPO DELLE CARRIERE

Come per le procedure di selezione, anche la progressione di carriera si inquadra all'interno del sistema di carriera che caratterizza la gestione dell'impiego pubblico in Francia. L'accesso alla carriera pubblica prevede l'inquadramento al quadro iniziale del corpo professionale di riferimento con provvedimento di nomina. I corpi professionali corrispondono ai mestieri o alle attività professionali necessarie per l'attuazione dei compiti istituzionali (ad esempio, nella funzione pubblica statale si contano più di 900 corpi)

Il personale è classificato in tre grandi categorie, in base alla complessità delle mansioni ed al titolo di studio richiesto:

- A Incarichi direzionali, comprende i dirigenti
- B Livelli intermedi, incarichi impiegatizi
- C Compiti di supporto

Le tre categorie si dividono in gradi, a loro volta divisi in livelli economici

#### LE PROGRESSIONI DI CARRIERA

Le progressioni di carriera sono regolate da uno statuto generale o dagli statuti dei singoli corpi. L'avanzamento si attua all'interno dei corpi professionali, articolati sui tre gradi.

Il passaggio ad un grado più elevato è possibile attraverso concorso interno oppure concorso esterno, se si tratta di passaggio da un corpo all'altro. All'interno dello stesso grado la progressione è di tipo economica per successivi scaglioni che incrementano il trattamento economico secondo una griglia salariale predefinita.

La promozione tiene conto sia dell'anzianità, sia dei meriti dei dipendenti, valutati da un esame professionale, la cui buona riuscita offre accesso all'avanzamento di grado. In certi casi è

sufficiente seguire un corso di formazione per una progressione di carriera. Ogni anno la legge finanziaria stabilisce la percentuale delle promozioni che possono essere fatte in aggiunta ai posti vacanti.

## LA FORMAZIONE

La formazione all'ingresso nella funzione pubblica è particolarmente importante nei paesi, come la Francia, che selezionano già il personale con metodi competitivi sulla base delle conoscenze. Il concorso dà accesso alle scuole pubbliche di amministrazione, come l'ENA e gli Istituti Regionali di Amministrazione, che si fanno carico della formazione iniziale.

Soprattutto recentemente si è cominciato a prestare sempre più attenzione alla formazione continua e oggi istituti pubblici come l'ENA e l'IRA hanno intensificato i loro programmi di formazione per i funzionari. Inoltre, l'ambito di formazione si è allargato ai temi del management, in integrazione alla formazione prevalentemente giuridica del corpo amministrativo. L'attenzione crescente alla formazione si evince anche dalle politiche contrattuali, che hanno inserito la formazione tra gli oggetti del negoziato. In particolare, gli accordi sindacali indicano la spesa minima per formazione, il numero minimo di formazione per salariato, i destinatari privilegiati della formazione e le modalità di gestione ed erogazione di questa (si registra una tendenza al decentramento dei luoghi della formazione e alla gestione personalizzata del percorso formativo dei dipendenti).

Dal 1996 un accordo quadro aveva prevista un diretto collegamento tra carriera e formazione, ma nella pratica solo alcuni ministeri seguono questa indicazione e solo per alcune categorie tecniche.

## LA MOBILITÀ

Il processo di decentramento delle funzioni verso gli enti territoriali ha generato un bisogno di personale verso la *province*.

Per stimolare il trasferimento verso i nuovi centri di funzioni, sono stati previsti istituti che favoriscono l'introduzione di strumenti di flessibilità nella gestione del personale :

- la *mise à disposition* à  
il dipendente per 3 anni massimo può prestare servizio in un'altra amministrazione, mantenendo lo stipendio di partenza
- il *détachement* à  
il dipendente che cambia amministrazione è pagato dalla nuova organizzazione, ma conserva i diritti di promozione e pensione dell'amministrazione d'origine.

La mobilità è un'opportunità per il dipendente che ne fa richiesta. Non può essere imposta. Ne usufruisce circa il 3% del totale degli impiegati pubblici.

## LA CONTRATTAZIONE IN FRANCIA

Il rapporto di lavoro dei pubblici impiegati è disciplinato dallo Statuto Generale dei funzionari (Legge 13 luglio 1983), forma di regolamentazione unilaterale che riguarda gli aspetti retributivi, normativi (congedi e sanzioni disciplinari) .

## LE RELAZIONI SINDACALI

Il sindacato francese ha un ruolo depotenziato rispetto alla funzione pubblica, se paragonato al caso italiano. (Per questa ragione non si può parlare di vera e propria concertazione). Le modalità di confronto sono essenzialmente la concertazione su temi determinati, che però non terminano in un accordo con valore formale. La concertazione non crea vincoli per le parti. Questo è considerato un punto problematico perché l'assenza di un peso decisivo alle fasi di confronto impedisce l'attuazione di politiche del personale più avanzate.

Esistono organi formali di concertazione, come le Commissioni Amministrative Paritetiche, organizzate in base ai corpi e si occupano principalmente di questioni individuali (assunzione, retribuzione, sanzioni disciplinari), i Comitati tecnici, previsti per ciascun ministero che si occupano di questioni collettive e il Consiglio Superiore della Funzione Pubblica, organo con ampie competenze che interviene in tutti i settori della funzione pubblica.

Al fianco degli organi formali della consultazione, si rilevano delle modalità informali di concertazione: le organizzazioni sindacali possono prendere parte a livello nazionale ai negoziati preliminari con il Governo per la definizione delle retribuzioni, con cui stipulano un Protocollo di Accordo, che ha un valore politico, ma non vincolante sul piano formale per il Governo.

## LA PARTECIPAZIONE

La Francia si caratterizza per una netta separazione tra partecipazione e contrattazione: se in Italia la partecipazione è prevista e stabilita dal contratto e della contrattazione collettiva, in Francia la contrattazione è una procedura separata e in parte subordinata alla partecipazione.

Inoltre il sistema francese si caratterizza per avere una contrattazione fortemente centralizzata, aspetto che condiziona sensibilmente la contrattazione e la partecipazione.

La partecipazione ha natura consultiva e si esprime attraverso le procedure elettorali per la rappresentanza dei dipendenti pubblici. Sono espressione della partecipazione gli organi di consultazione formali sopraindicati.

## LA CONTRATTAZIONE

La contrattazione collettiva è stata introdotta in Francia nel 1983 e nel corso del tempo si sono accresciuti gli ambiti della negoziazione riconosciuti (dal solo salario alle condizioni organizzative del lavoro). Alla fine del negoziato si perviene ad una nota conclusiva o all'accordo salariale. Tali dichiarazioni rimangono tali, non hanno valore vincolanti ma deve essere approvato dal Parlamento e approvato dal presidente della Repubblica.

Quindi, se da un lato il governo ha riconosciuto il diritto alla contrattazione anche per i lavoratori nel settore pubblico, dall'altro non è stato riconosciuto nessun vincolo per la funzione pubblica né è stata promossa la bilateralità dei rapporti tra le parti sociali.

#### I SISTEMI DI CONTROLLO E VALUTAZIONE

I sistemi di valutazione sono qui intesi come strumento di controllo della gestione dell'amministrazione. Nel quadro delle riforme in atto in Francia relative alla legge sul budget (v. Focus), la leva della valutazione appare uno strumento che completa le nuove forme di gestione delle risorse pubbliche. Il sistema di valutazione delle amministrazioni francesi dovrà adattarsi al cambiamento in corso ed avere un orientamento strategico alla missione dell'amministrazione. Il nuovo modello di valutazione dei funzionari partecipa ad una logica di coinvolgimento e di rendicontazione degli obiettivi fissati

Non soltanto il caposervizio sarà responsabile degli obiettivi di budget, ma anche i dipendenti verranno valutati sulla base degli obiettivi individuali definiti sulla base degli obiettivi collettivi del servizio. In questo modo l'esito della valutazione dei dipendenti di un dato servizio sarà un interessante strumento di monitoraggio dell'andamento del servizio per il suo responsabile.

Questo sistema di valutazione si pone l'obiettivo di contribuire al miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica al di là della singola misura dei risultati: consente infatti di individuare le aree di formazione più urgenti e di meglio pianificare i percorsi di carriera dei dipendenti e le occasioni di mobilità.

#### LA LOLF – LEGGE ORGANICA RELATIVE ALLE LEGGI FINANZIARIE

- E' una legge che cambia le modalità di costruzione, adozione ed esecuzione del bilancio dello Stato ed, in ultima analisi, l'uso del denaro pubblico.
- Il nuovo sistema è fondato sulla distribuzione delle risorse in base ai diversi programmi che a loro volta devono essere declinati in obiettivi concreti e misurabili.
- La LOLF disegna un sistema di gestione triangolare, frutto dell'articolazione di obiettivi, risorse e risultati. Al termine dell'anno di esercizio deve essere possibile la misura del raggiungimento degli obiettivi a fronte delle risorse (umane e materiali) distribuite in fase di pianificazione.

6. SCHEDA SINOTTICA SUL MODELLO INGLESE E FRANCESE DI LAVORO PUBBLICO

	FRANCIA	Regno Unito
A Condizioni per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione		
Educazione richiesta	Categoria A: Università Categoria B: Scuola Superiore Categoria C: Scuola secondaria	"Fast stream ": università Tutti gli altri: a discrezione del dipartimento o dell'agenzia
Periodo di formazione iniziale	Frequenza di una scuola d'amministrazione (durata e condizioni variano a secondo del corpo e dei livelli).	No
Periodo di prova	Periodo di prova di durata variabile a seconda del livello del lavoro.	Di solito fino a 2 anni, a discrezione del Dipartimento o dell'Agenzia
Limiti di età	Sì, l'età massima varia a seconda dei concorsi, ma la tendenza è quella di abolire i limiti quando gli stessi non sono giustificati dalle caratteristiche dei corpi	No
Nazionalità	Francese, accesso per i cittadini dell'Unione Europea in accordo con l'Art. 48(4) del Trattato UE; l'80% delle posizioni del settore pubblico è aperto a cittadini dell'UE	Inglese, Cittadini UE in accordo con l'art. 38(4) del Trattato dell'UE; approssimativamente il 75% dei posti nella pubblica amministrazione inglese sono aperti
Lingua richiesta	Non vi sono speciali requisiti linguistici	Non vi sono regolamentazioni a livello centrale ma i dipendenti devono essere abili a realizzare il lavoro per i quali essi sono stati assunti. Il gallese è preferenziale ma non essenziale per i posti di lavoro in Galles
Altri requisiti (p.es. esame medico)	Esame medico finalizzato a verificare l'idoneità fisica al lavoro da svolgere	Salute: deve essere in grado di far fronte alle caratteristiche del lavoro da svolgere e capace di fornire regolare servizio per 5 anni. Carattere: condotta non disonorevole (Rehabilitation of Offenders Act 1974)
Riconoscimento dell'esperienza professionale: - nel settore privato  - nel settore pubblico	Riconosciuto per entrare nelle scuole di amministrazione (Ecole Nazionale d'Administration, Ecole Nazionale de la Magistrature), ma non ai fini del concorso. Previste delle facilitazioni nel passaggio dal settore privato a quello pubblico per le carriere negli enti territoriali, attraverso apposite selezioni. Sì, per individuare il livello nella gerarchia amministrativa e per le promozioni interne (anzianità e grado)	Sì, quando accresce l'abilità del candidato nel realizzare il lavoro  Sì, quando accresce l'abilità del candidato nel realizzare il lavoro

	FRANCIA	REGNO UNITO
<b>B Procedure per il reclutamento</b>		
Metodo	Concorso (il numero dei partecipanti da selezionare è annunciato in anticipo)	Non vi sono procedure formali; il reclutamento è soggetto al Civil Service Order in council 1995 e al Civil Service Commissioners' Recruitment Code "Fast stream development programme" facoltà di accesso diretto per i più brillanti studenti delle migliori università
Centralizzato/decentralizzato	In generale centralizzato eccetto che per le categorie B e C in certi ministeri (Education Nationale)	Decentralizzato, ma centralizzato per le posizioni alte, le agenzie di reclutamento possono dare il loro supporto
Autorità competente	Per l'amministrazione centrale è la DGAFP (Direction générale d'Administration de la Fonction Publique), che amministra il budget per le posizioni da reclutare Per le amministrazione locali è il CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale), che organizza i concorsi e fornisce alle PA il personale necessario.	Senior civil servants: Civil Service Commissioners "Fast Stream": Cabinet Office Tutti gli altri: Dipartimenti ed Agenzie
Avviso pubblico di ricerca del personale	Sì, avviso sul Journal Officiel de la République française, l'Agenzia Nazionale per l'impiego, l'Associazione per l'Impiego dei Dirigenti, ONISEP, autorità locali, università, servizi telematici	Sì
Diritti dei candidati	Diritto di appello alle corti amministrative o al Consiglio di Stato (accesso e procedura di concorso)	Diritto di appello ai tribunali del lavoro contro le discriminazioni sulla base del sesso e della razza

C. Accesso per i cittadini dell'Unione Europea		
Condizioni	Le stesse dei cittadini francesi	Le stesse dei cittadini britannici
A metà carriera (temporanei e permanenti)	Il lavoro permanente attraverso il reclutamento attraverso concorsi esterni, l'accesso temporaneo con schemi di scambio: è prevista una procedura specifica (détachement) per i cittadini dell'UE che possono lavorare in un'amministrazione per un periodo di 5 anni (rinnovabile).	Attraverso una procedura di reclutamento così come per i cittadini
Riconoscimento dell'esperienza professionale in un altro stato membro	No	Sì, quando accresce l'abilità del candidato nel realizzare il lavoro
Influenza dell'esperienza professionale sulla seniority, promozione, etc.	Non tenuto in considerazione, eccetto per la remunerazione nel quadro della procedura di "détachement" menzionata sopra.	Può essere preso in considerazione nel definire la paga iniziale, non vi è un sistema basato sull'anzianità, non influenza i diritti i congedo.



	FRANCIA	REGNO UNITO
<b>D. Sviluppo di carriera e metodi di promozione</b>		
Metodo	<p>Possibilità di accedere ad una categoria più alta o ad altri corpi per merito (attraverso concorsi interni) e per anzianità. A livello locale si promuove uno sviluppo delle carriere non solo verticale, ma anche orizzontale.</p>	<p>Promozione sulla base del merito ma i sistemi sono stati delegati ai dipartimenti e alle agenzie e possono includere commissioni generali e regionali; promozione per posti individuali; promozione temporanea. La promozione ai 2 più alti livelli si basa sulla raccomandazione del Capo dell'Home Civil Service a seguito di una discussione nell'ambito del Senior Appointments Selection Committee (SASC) e soggetto alla conferma del Primo Ministro</p>
Gradi	<p>Ci sono differenti corpi (corps) a secondo delle funzioni e delle categorie; in ogni corpo ci sono vari gradi; la mobilità da un grado all'altro avviene a seconda del merito professionale o attraverso concorsi interni.</p>	<p>Il grading dei dipendenti che non appartengono al Senior Civil Service è delegato ai dipartimenti e alle agenzie cosicché il range (le fasce) può variare.</p>
Diritto di accedere ai dati personali	Sì	<p>Il Data Protection Act dà il diritto agli individui di controllare i dati sugli strumenti informatici. Le valutazioni del personale sono documenti accessibili a tutti.</p>

	FRANCIA	REGNO UNITO
<b>E. SELEZIONE DEL TOP MANAGEMENT</b>		
Possibilità di nomina politica	Sono previste varie forme di nomina politica per più alti livelli amministrativi, tra funzionari già parte dei Grands Corps oppure tra esterni all'amministrazione, in forme temporanee o permanenti, per incarichi strettamente amministrativi oppure di collaborazione diretta col livello politico (gabinetti ministeriali)	Un ridotto numero di consiglieri può essere indicato dai ministri e i loro contratti cessano ogni cambio di amministrazione. (Logica dello Spoil System). Si tratta dei policy advisers, sempre più spesso consulenti esterni.
Condizioni formali	Condizioni generali (grado e anzianità) implementate in ogni corpo, ma con mobilità interministeriale	Un contratto formale è stato introdotto nel 1996.
Procedura	Al di là della possibilità di nomine politiche (v. sopra), la selezione dei vertici dell'amministrazione avviene per avanzamento di grado dei quadri, che provengono dalle Grandes Ecoles Administratives che preparano ai concorsi pubblici.	Ai Dipartimenti è richiesto di considerare tutte le opzioni nel coprire una posizione vacante. Se appropriato le posizioni sono reclamizzate all'interno e/o all'esterno. I sistemi di promozione per le posizioni più elevate variano da dipartimento a dipartimento ma possono coinvolgere commissioni formali e conferme da parte dei Permanent Secretary del Dipartimento. La promozione ai due livelli più alti è definita dal SASC e le raccomandazioni da parte del Capo dell'Home Civil Service sono soggette alla conferma del Primo Ministro
Qualifiche richieste	Non ci sono requisiti, la scelta è del tutto discrezionale	Eccetto che per alcuni posizioni specialistiche, non ci sono requisiti aggiuntivi

	FRANCIA	REGNO UNITO
<b>F. Mobilità</b>		
Generale	<p>Possibile a livello interministeriale, specialmente nelle posizioni più alte, ma normalmente la carriera si sviluppa all'interno del proprio corpo. Recentemente sono state stimulate forme di mobilità funzionali a permettere una migliore allocazione delle risorse. Anche a livello locale è promossa la mobilità tra enti diversi.</p>	<p>Possibile su richiesta con adeguata conoscenza</p>
Volontaria	<p>Geografica (3% degli impiegati pubblici ogni anno). Implica lo scambio o meno degli impiegati a seconda delle procedure, verso altre amministrazioni, governo locale, imprese pubbliche, associazioni di interesse generale o organizzazioni internazionali.</p>	<p>Mobilità geografica con scambi di dipendenti tra agenzie e dipartimenti o altri impiegati sia nel settore pubblico che privato.</p>
Obbligatoria	Possibile	<p>La responsabilità è dei dipartimenti e delle agenzie e include anche la scelta delle circostanze in cui essa possa includere l'espletamento del servizio all'estero. Comunque, l'obbligo minimo per tutti i dipendenti è dato dalla possibilità di muoversi da posizioni che si trovano ad una ragionevole distanza dal domicilio</p>
Internazionale	<p>Nomine temporanee (come esperti) all'interno di programmi di scambio o in organizzazioni internazionali</p>	<p>L'impiego permanente è possibile solo rassegnando le proprie dimissioni dalla pubblica amministrazione inglese, la garanzia del reinserimento può essere considerata solo in caso di posizioni all'interno delle Istituzioni Europee. Trasferte temporanee sono possibili. Periodi di aspettativa non pagata possono essere presi in considerazione per posizioni temporanee.</p>

	FRANCIA	REGNO UNITO
<b>G. Training</b>		
Obbligatoria/volontaria	<p>“Diritto” formale alla formazione. A livello centrale la DGAFP è responsabile della formazione e il CNFPT a livello locale.</p>	<p>Delegata ai Dipartimenti e alle agenzie. La formazione è volontaria, sebbene la partecipazione ad alcuni dei programmi per il senior civil service è fortemente incoraggiata.</p>
Condizioni	<p>Piano e programma di formazione condiviso, accordi di base con le parti sociali.</p>	<p>Pochi sono i fondi gestiti a livello centrale, i costi di formazione sono coperti dai dipartimenti. La paga giornaliera è dovuta ai dipendenti che seguono percorsi formativi.</p>
Metodo	<p>Formazione per avanzamento professionale o come preparazione per esami da sostenere per avanzamenti professionali. Sono previsti anche percorsi di aggiornamento slegati dall'avanzamento professionale, a livello centrale e locale, in base al programma delle formazione.</p>	<p>Le decisioni relative alla definizione di percorsi formativi per i dipendenti sono delegate a ciascun dipartimento e agenzia. L'importanza della formazione nel Civil service inglese è stata incentivata dall'iniziativa del governo “Support Investors in People and Lifelong Learning”</p>
Programmi di scambio	<p>Programmi bilaterali</p>	<p>Programmi di scambio formali con varie pubbliche amministrazioni dell'UE e non, normalmente della durata di 6 mesi. Posti finanziati per i dipendenti pubblici che prendono parte negli stage finanziati dall'UE. Programmi di trasferimento con il settore privato e altri ambiti del settore pubblico</p>

	FRANCIA	REGNO UNITO
<b>H. Sistemi di valutazione</b>		
Frequenza della valutazione	E' annuale o biennale, e non è obbligatoria, ma a discrezione del capo servizio.	Delegati ai dipartimenti e alle agenzie e di solito gestiti annualmente , in alcune organizzazioni ci sono diverse sessioni di valutazioni (p.es. trimestrali). I Senior Civil Servant hanno una valutazione annuale.
Staff valutato	Tutto lo staff	Tutti i dipendenti (Inclusi i Permanent Secretaries che conducono un selfassessment commentato dai Ministri. Il selfassessment è inviato al Remuneration Committee che pone in essere le raccomandazioni sui loro salari
Colloquio	E' previsto che i risultati della valutazione siano comunicati al dipendente, che ha il diritto di chiedere la revisione della sua valutazione e può anche ricorrere per vie giurisdizionali.	Delegato ai dipartimenti e alle Agenzie; di solito avviene annualmente per il Senior Civil Service di livello inferiore al permannet Secretary
<b>I. Sistema di retribuzione</b>		
Sistema basato sull'anzianità	Sì	No, sebbene la retribuzione sia legata ai livelli di responsabilità, che a sua volta è in parte funzione dell'anzianità.
Pagamento aggiuntivo	Assegni familiari, assegni per specifiche condizioni di lavoro, assegni per la residenza. Schema per l'indennità per cui l'ammontare dipende dal settore di lavoro.	Talvolta per speciali condizioni di lavoro o posizioni
Incrementi	Contrattazione collettiva	Non vi sono incrementi automatici , ma sono legati alla valutazione della performance.
Salario accessorio basato sulla valutazione della performance	Sono in corso di sperimentazione forme di premi di produttività, distribuiti sulla base delle valutazioni.	Sì, una migliore performance dà luogo ad un maggiore aumento del salario

L. Legislazione del lavoro		
Diritto di partecipazione al decision making	Sì, Conseil Superior de la Fonction Publique de l'Etat; Commissions Administratives Paritaires (CAP) e Comités Techniques Paritaires (CTP)	No
Diritto di sciopero	Sì, diritto legale, eccetto per gli ufficiali di polizia, lo staff militare e i dipendenti del sistema penitenziario	Sì, ma la paga può essere sospesa in periodo di sciopero
Autorità legalmente obbligate a lavorare in accordo con i sindacati	No	No
Rappresentazioni e degli interessi all'interno dei Dipartimenti	Commissions Administratives Paritaires, Comités Techniques paritaires and Comités d'Hygiène et de Sécurité al livello dei ministerie servizi decentrati dei ministry (regioni e dipartimenti)	I sindacati riconosciuti da un dipartimento o agenzia hanno il diritto di essere informati e consultati su un ampio raggio di argomenti.

L'analisi comparativa è stata realizzata nell'ambito del progetto Governance delle Risorse Umane- Modelli Innovativi realizzato dal Formez in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'analisi comparativa Regno Unito, Francia, Italia è stata svolta in collaborazione con la società RSO SpA.