

Viaggio di Studio

La gestione delle risorse umane nelle P.A.
europee: due approcci a confronto

Dossier preparatorio Parte I
Francia e Regno Unito:
Inquadramento Generale

Indice Generale del Dossier Preparatorio

1. Parte I Francia e Regno Unito: Inquadramento generale
2. Parte II L'innovazione nella gestione delle Risorse Umane nelle amministrazioni francesi e britanniche
3. Parte III Materiali illustrativi sulle amministrazioni da visitare

Introduzione

- Il Dossier Preparatorio si propone di fornire il materiale di supporto e preparazione agli incontri previsti dallo stage ed è diviso in tre parti
 1. La prima parte presenta un inquadramento comparativo e una sezione monografica per ciascun paese dedicata al profilo amministrativo
 2. La seconda parte illustra sinteticamente le modalità di gestione delle risorse umane nelle amministrazioni francesi e britanniche
 3. Infine la terza parte fornisce una sintetica descrizione delle amministrazioni da visitare a supporto degli incontri dello stage

Indice della Parte I

- Introduzione
- Quadro comparativo
- Francia: profilo amministrativo
- Regno Unito: profilo amministrativo

Quadro Comparativo

Comparare per identificare le esperienze trasferibili

- *Le culture e tradizioni amministrative contano*
- *Comparare per identificare le esperienze trasferibili*

Elementi chiave di 4 tradizioni amministrative

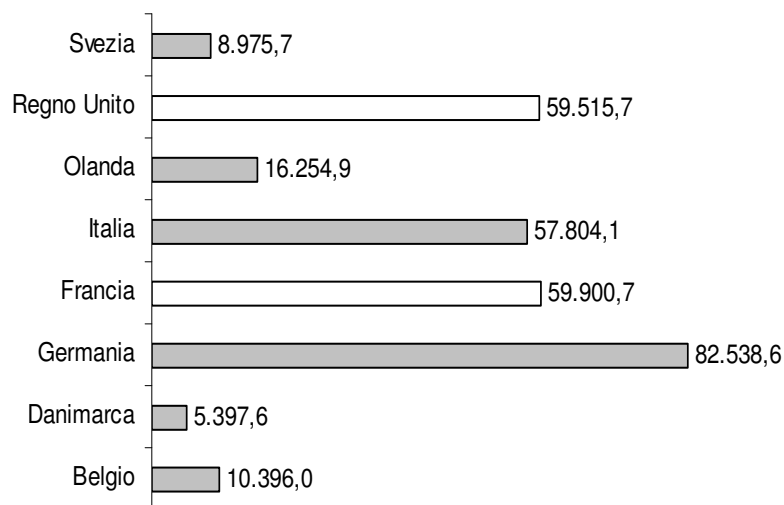
	Anglossasone	Tedesca	Francese	Scandinava
Base legale Stato	No	Si	Si	Si
Stato-Società	Pluralismo	Partecipazione	Antagonismo	Consenso
<i>Policy style</i>	Pragmatico incrementale	Frammentato legale	Corporativo legale	Tecnocratico consensuale
Disciplina dominante	Scienza politica	Diritto pubblico	Diritto pubblico	Diritto pubblico e Organizzazione
Paesi	UK, USA, Canada, Irlanda.	Germania, Austria, Spagna, Olanda	Francia, Belgio, Italia	Danimarca, Svezia, Norvegia

Il CAF: un modello integrato di valutazione



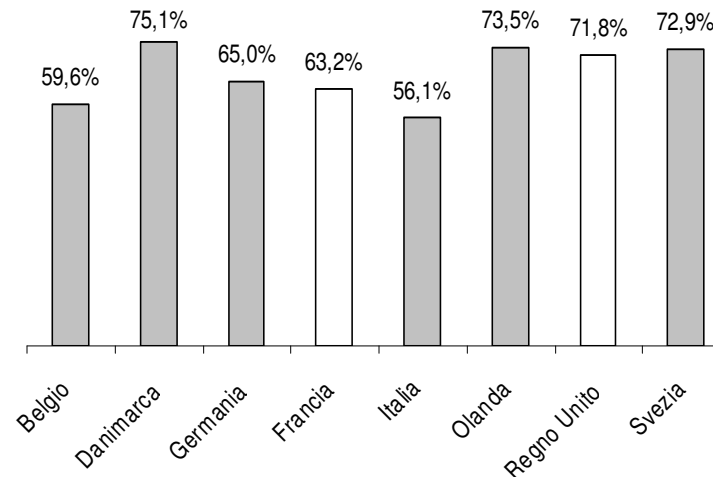
Dati di sfondo: Popolazione e livello di attività

- Popolazione totale 2004 (in migliaia) -



Fonte: Eurostat

Tasso d'impiego della popolazione 2003 (*)



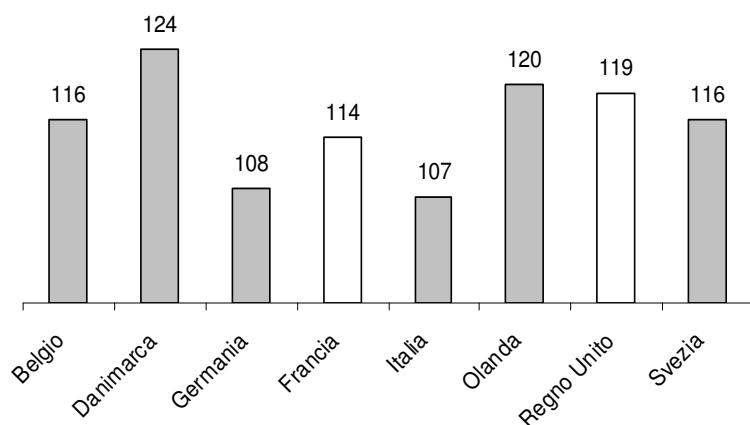
Fonte: Eurostat

(*) Impiegati nella fascia di età 15-64 rispetto alla rispettiva popolazione

- ❑ Francia e Regno Unito 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 presenta tassi d'impiego sensibilmente più bassi

Dati di sfondo: PIL per capita e tasso di disoccupazione

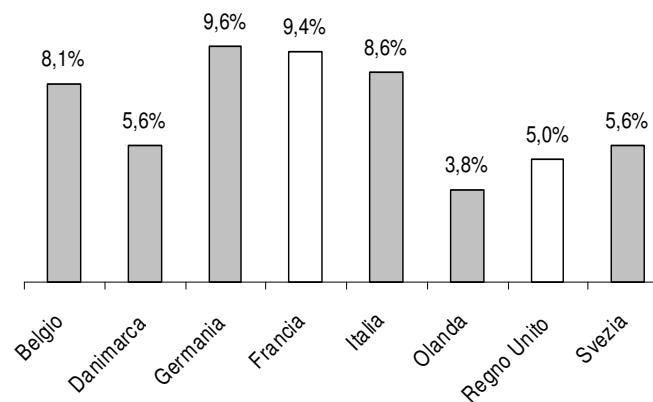
PIL procapite in PPS(*) 2003 (Ue 25 = 100)



Fonte: Eurostat

(*) PIL per capita espresso in Purchasing Power Standard fatta 100 la media Ue

Tasso di disoccupazione 2003

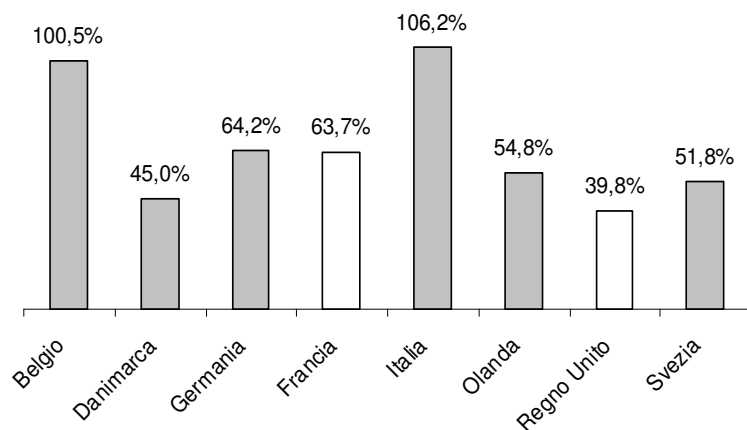


Fonte: Eurostat

- ❑ I Pil procapite di Francia è superiore a quello di paesi quali Germania e Italia mentre il Pil procapite del Regno Unito è di poco inferiore solo a Danimarca e Olanda.
- ❑ Il tasso di disoccupazione in Francia è uno dei più alti d'Europa, mentre quello britannico uno dei più bassi.

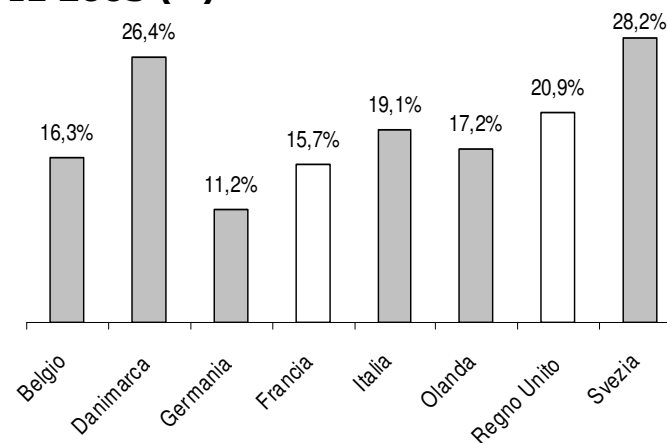
Dati di sfondo: Finanza e spesa pubblica

Debito pubblico consolidato 2003



Fonte: Eurostat

Spesa pubblica per consumo finale in % PIL 2003 (*)



Fo

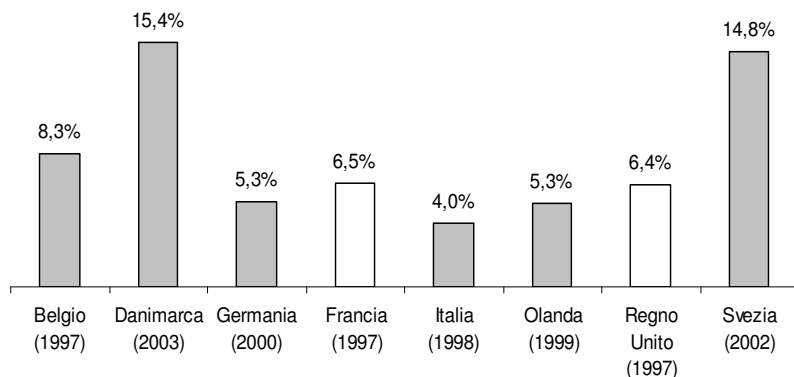
(*) Esclusi i trasferimenti per la previdenza sociale

- ❑ Mentre 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.
- ❑ Sia la Francia sia il Regno Unito 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

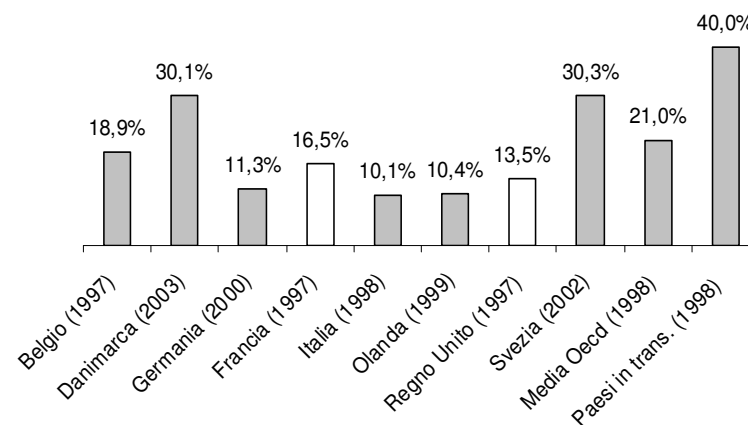
Dati di sfondo: Il peso dell'impiego nel settore pubblico

Impiegati pubblici in % sulla popolazione



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

Impiegati pubblici in % sul totale impiegati

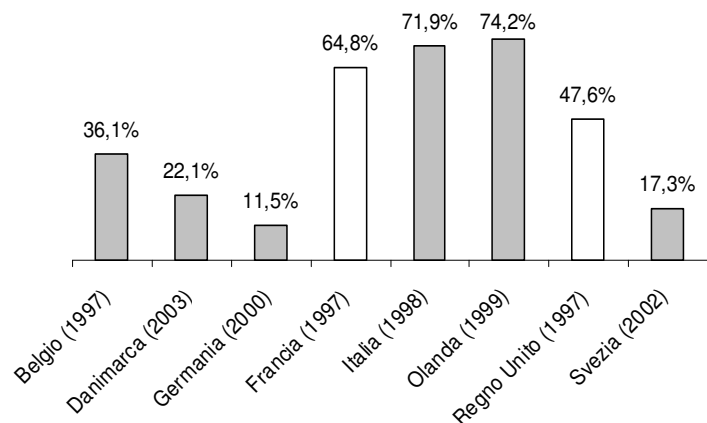


Fonte: Oecd Employment data, eccetto che per Danimarca e Svezia
 Per la Danimarca, Statistics Yearbook 2003, Statistics Denmark
 Per la Svezia, Statistics Yearbook 2003, Statistics Sweden

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

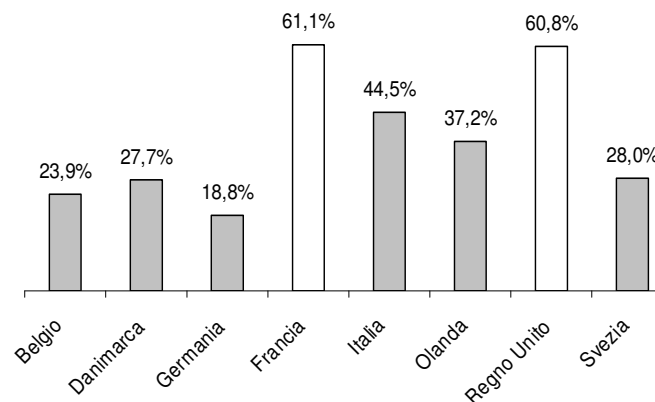
Due misure della centralizzazione dei sistemi amministrativi

% 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

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



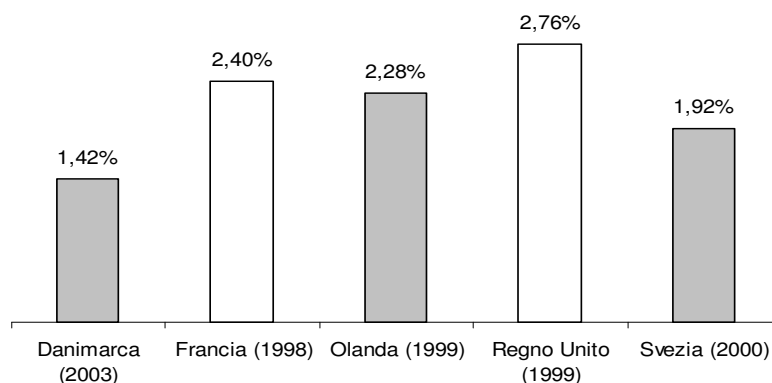
Fonte: Eurostat
(*) Esclusi i trasferimenti per la previdenza sociale

Da questi indicatori si può concludere che:

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

Dati di sfondo: differenziali di reddito nel settore pubblico

Dispersione nelle retribuzioni del 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. Dato non disponibile per l'Italia.

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

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 ha due dimensioni
 - Grado di **intreccio tra le due carriere** (e.g. alto in Francia, basso nel Regno Unito)
 - 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
 - Il **Rechtsstaat** tipico dell'Europa continentale

Le tradizioni amministrative: illustrazione sintetica

Public Interest

- 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
- Esempificazione: 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

Rechtstaat

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

Le tradizioni amministrative: illustrazione sintetica

**Rispetto a questi due poli, Public Interest e Rechtstaat,
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

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*)

Gli effetti delle varie dimensioni sui processi di cambiamento

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

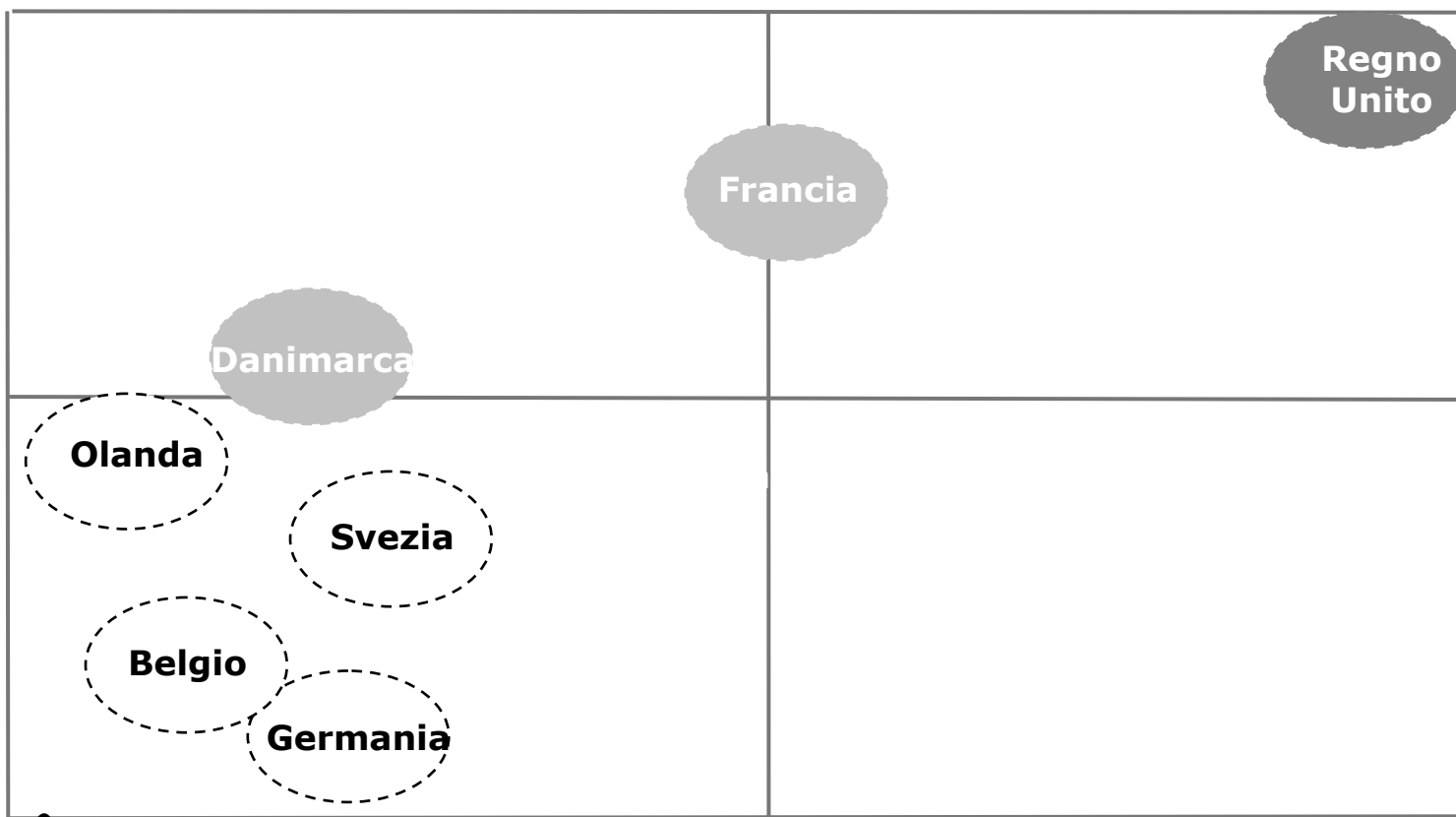
Tradizione amministrativa

- 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

Basso
(Unitario)

Grado di dispersione verticale



Alto
(Federale)

Natura dell'esecutivo

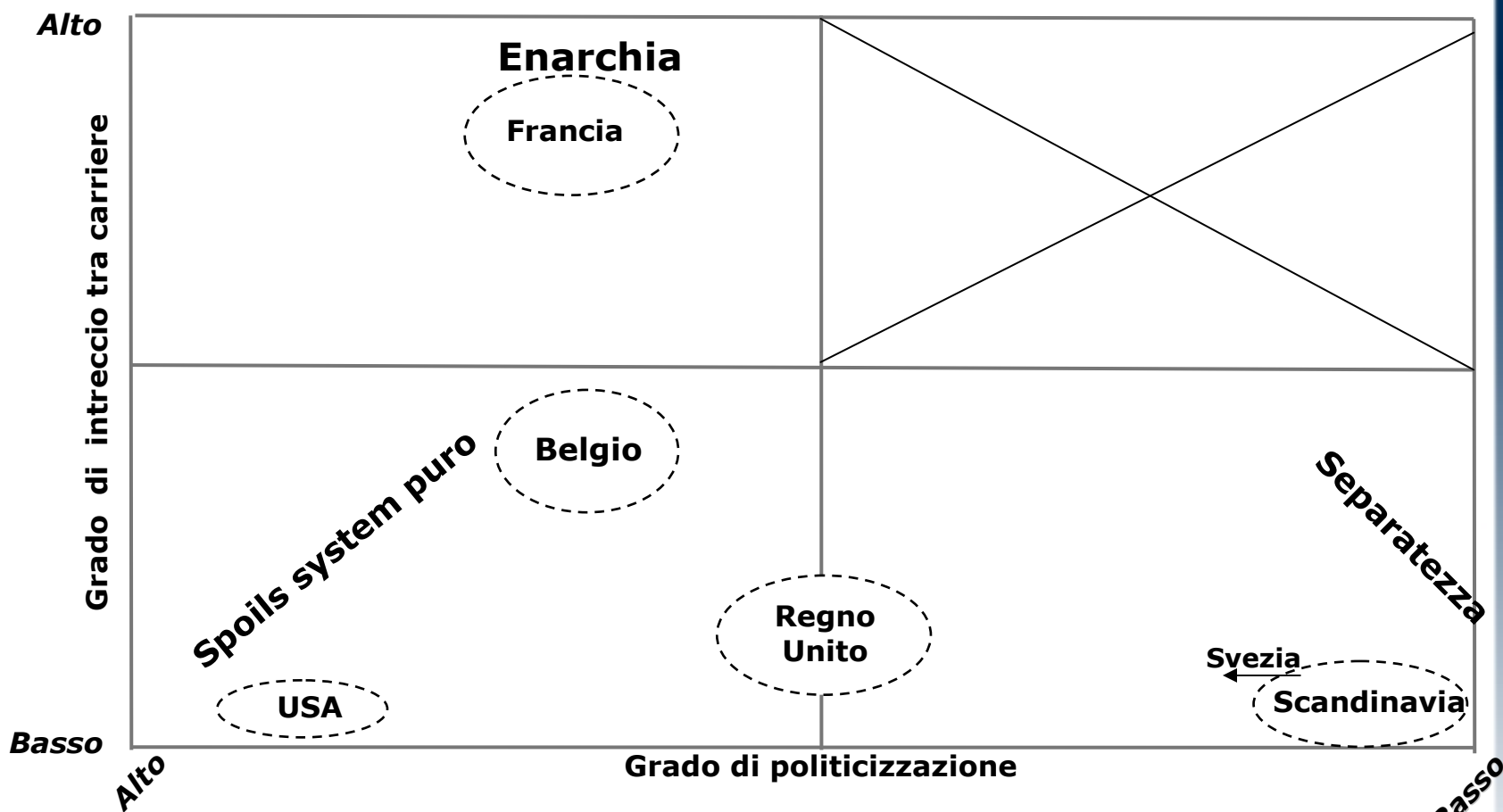
Consociativo

Maggioritario

Coordinamento orizzontale

■ = Coordinato ■ = Intermedio □ = Frammentato

Relazione politici e burocrati: posizionamento



Viaggio di Studio – La gestione delle risorse umane nelle P.A. europee: due approcci a confronto

Analisi comparata: considerazioni conclusive

Gli altri paesi...

- ❑ 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 i due **paesi scandinavi**, nonostante le differenze, si può applicare la medesima considerazione proposta per l'Olanda

Francia

- ❑ 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

Regno Unito

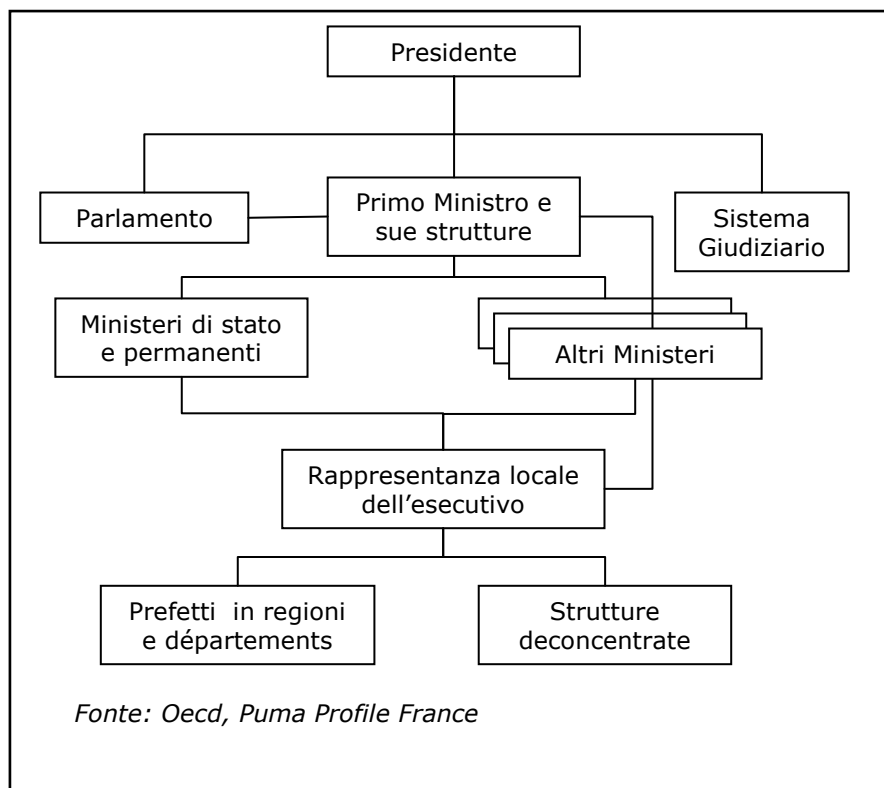
- ❑ Il Regno Unito è il modello maggioritario puro (unitario, coordinato, governo del premier) e ha introdotto i mutamenti più ampi e uniformi ma anche i più dottrinari, ispirati al New Public Management, che hanno generato una forte discontinuità dal 1997.
- ❑ Col governo Blair l'accento è stato messo soprattutto sui temi della cooperazione tra amministrazioni diverse

Francia: profilo amministrativo

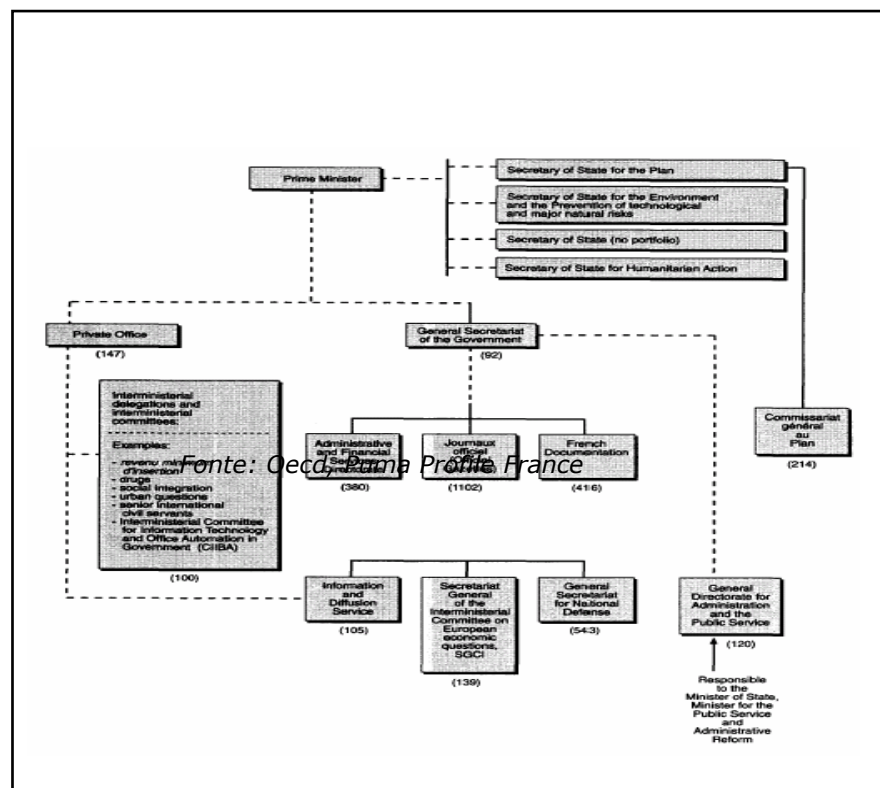


Profilo Amministrativo: Vista sintetica

La strutture centrali dello stato



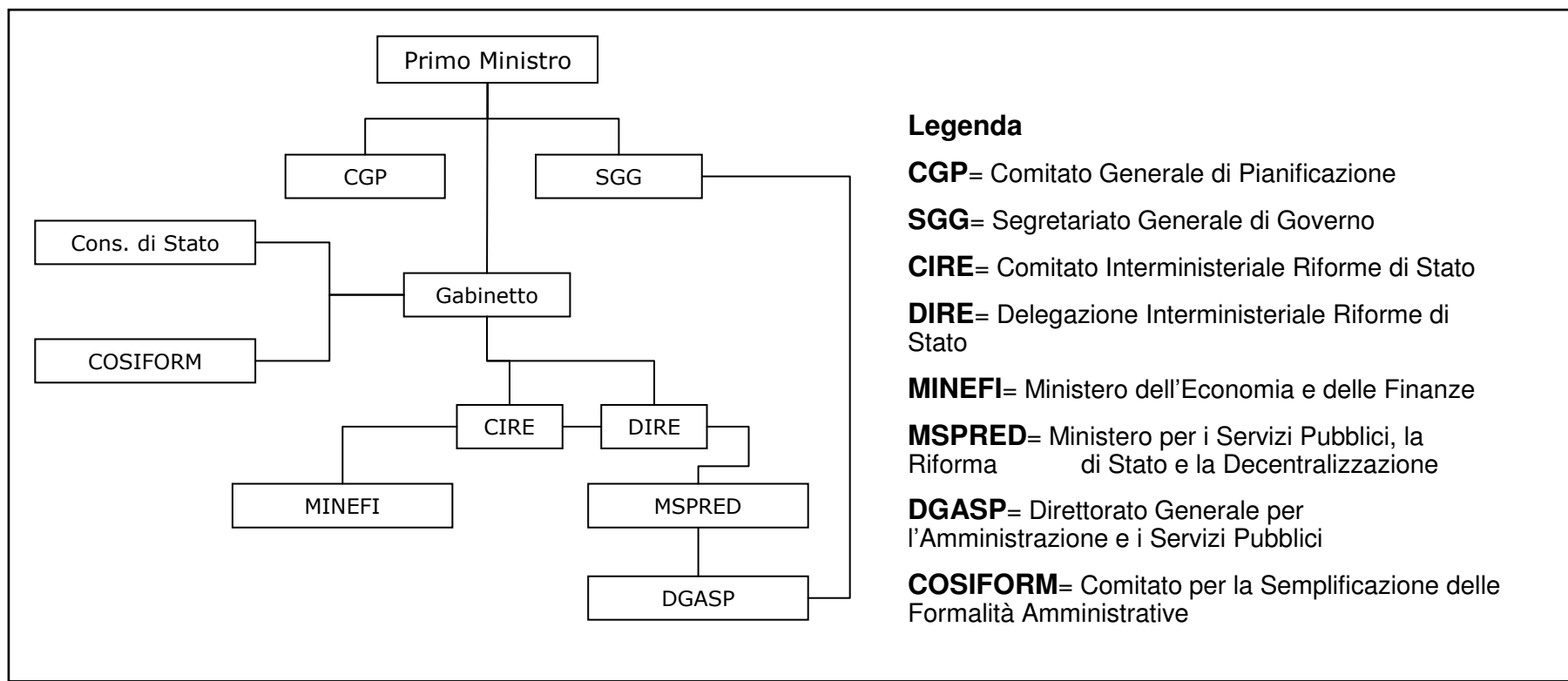
Primo Ministro: Dipartimenti ed enti collegati



Profilo Amministrativo: Vista sintetica

- ❑ La Francia è una **repubblica semi-presidenziale** con una forte tradizione amministrativa risalente al periodo napoleonico e un'impronta dirigista del potere esecutivo, rafforzata dalla Costituzione del 1958 (V Repubblica)
- ❑ 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 (vedi figura a destra)
- ❑ 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

La Fonction Publique



La Fonction Publique

- ❑ La **complessità e frammentazione** della macchina statale francese è illustrata dalla figura sopra che visualizza il numero di istituzioni e organismi che si occupano della funzione pubblica e dei programmi di modernizzazione e riforma della stessa. In sintesi le principali competenze sono le seguenti:
 - ❑ La **CGP**, parte dell'amministrazione del primo ministro, si occupa della pianificazione strategica e valuta le missioni strategiche dei vari ministeri
 - ❑ Il **SGG**, parte dell'amministrazione del primo ministro, si occupa di regolamentazione e riforma amministrativa
 - ❑ Il **MSPRED** è l'equivalente del nostro DFP e si occupa delle questioni riguardanti il personale e il management pubblico attraverso il DGASP, che tuttavia è sottoposto dal punto di vista amministrativo al SGG
 - ❑ Il **MINEFI** è responsabile per la gestione e la riforma dei sistemi di contabilità e budget
 - ❑ La **CIRE** (1995) e la **DIRE** (1998) sono due organismi interministeriali per il coordinamento dei programmi di riforma dello stato
 - ❑ Tra gli organismi consultivi va notata la **COSIFORM** la cui creazione indica l'importanza della semplificazione amministrativa come elemento centrale della modernizzazione della pubblica amministrazione

La modernizzazione amministrativa

- ❑ 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
- ❑ La Francia ha sviluppato un proprio e particolare pensiero e una propria retorica sulla riforma amministrativa su tre temi:
 - ❑ **Decentralizzazione** (trasferimento di poteri dal centro alla periferia)
 - ❑ **Deconcentrazione** (trasferimento di competenze e autonomia gestionale alle unità periferiche del governo centrale e alle agenzie)
 - ❑ **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

- ❑ **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
- ❑ **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
 - ❑ Introduzione di contratti con indicatori di performance tra i ministeri centrali e i loro servizi territoriali
- ❑ **2001** riforma budgetaria (LOLF): 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. (Entrata in vigore il 1 gennaio 2006)

Il Programma di modernizzazione

Modernizzazione della
gestione pubblica e
dello stato

- Strategie Ministeriali di Riforma** (circolare del Primo Ministro, 25 giugno 2003)
 - I ministeri devono formulare delle Strategie Ministeriali di Riforma (SMR)
 - Le SMR devono trattare: a) la missione e proporre riforme delle strutture; b) la gestione delle risorse umane; c) il miglioramento della qualità
- Riforma dell'amministrazione territoriale**
 - Le regioni diventeranno il principale livello dell'organizzazione territoriale dello stato
 - Razionalizzazione delle strutture centrali e regionali con accorpamenti di servizi
 - Raggruppamento di servizi regionali e interregionali in otto poli di responsabilità
- Riorganizzazione del budget dello stato** per politiche pubbliche (LOLF)
 - Ad ogni politica pubblica corrisponderà una missione
 - Le missioni consisteranno di programmi
 - I programmi saranno declinati in azioni

Semplificazione
amministrativa e
miglioramento qualità

- Semplificazione amministrativa** (al centro della riforma a partire dal 2003)
 - Semplificare le procedure a diritto costante e non costante
 - Facilitare lo sviluppo dell'utilizzo delle nuove tecnologie
 - Rendere più chiaro il linguaggio amministrativo
 - Semplificare la regolamentazione nazionale
 - Preparazione di una legge quadro che abiliti il governo semplificare per decreto
- Miglioramento dei servizi agli utenti**
 - Una carta "Marianne" definirà un quadro standard per l'accoglienza dei cittadini nelle loro interazioni con lo stato
 - Standard di certificazione della qualità dell'accoglienza riservata ai cittadini che specifica dei parametri di misurazione di quanto stabilito nella carta

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 il 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**

- ❑ La **legge del 1982** sulla decentralizzazione ha **trasferito a livello locale alcune funzioni** in tema di istruzione, pianificazione territoriale e azione sociale. Fino a quel momento, i Prefetti erano di fatto dei governatori con la supervisione preventiva delle delibere dei consigli regionali.
- ❑ Le **regioni** sono **22** e sono state costituite in parte su **base amministrativa** (alcune hanno una denominazione storica, altre una denominazione amministrativa, es. regione centro). Nel processo di riforma, sono destinate a diventare il livello territoriale più importante.
- ❑ Al contrario delle regioni, i **départements** risalgono alla Rivoluzione Francese e sono 96
- ❑ Infine esistono in Francia circa **36.000 comuni**
- ❑ Tutti e tre i livelli di governo locale sono amministrati da **consigli eletti** dai cittadini

Le istituzioni del governo locale



Le regioni francesi

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

Regno Unito: profilo amministrativo



Profilo Amministrativo: Vista sintetica

- Il Regno Unito è una **Monarchia Costituzionale** e vanta una delle tradizioni parlamentari più antiche d'Europa che affonda le sue radici nel Medioevo. Il Parlamento si compone di due camere, la **Camera dei Comuni** e la **Camera dei Lord**. Questa seconda è composta da membri eletti dalla Regina o da membri ereditari. Ormai le sue funzioni sono state ridimensionate a vantaggio della Camera dei Comuni, eletta a suffragio universale.
- Il **Primo Ministro** è a capo del potere esecutivo e formalmente nominato dalla Regina, ma nella sostanza è il capo del partito che ottiene il maggior numero di seggi in parlamento. Il Primo Ministro nomina il **Cabinet**, composto da 15/25 membri ed è al vertice del **Civil Service**, l'amministrazione inglese, e delle Agenzie esecutive, protagoniste delle riforme del sistema pubblico degli anni '80.
- Lo strumento attraverso il quale si realizzano le politiche governative sono i **Dipartimenti** del Civil Service e le **Agenzie esecutive**.

- Il governo è visto come **istituzione al servizio del cittadino** e sotto il suo continuo scrutinio. **Non esiste il diritto amministrativo** (ad esempio il programma Next Steps è stato introdotto senza alcuna legge) e i funzionari hanno in genere una formazione generalista e non prevalentemente di tipo giuridico.
- Le politiche del governo sono attuate dai **dipartimenti** e da 110 **agenzie esecutive**, caratterizzate da una maggiore autonomia gestionale. Alcune di queste (Customs & Excise, Inland Revenue, Crown Prosecution Service e Serious Fraud Office) operano nell'ambito dell'iniziativa Next Steps, 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).

I principali processi di riforma

- ❑ **1979**: riduzione dell'intervento pubblico nell'economia, **privatizzazioni** e introduzione dei principi di efficienza ed economicità nel settore pubblico.
- ❑ **1982**: introduzione della *Financial Management Initiative*, che ha disposto la **pianificazione e il controllo del budget** e la misurazione dell'output, dietro responsabilità dei manager.
- ❑ **1988**: Riforma del Civil Service, ispirata ai principi del **New Public Management**, fortemente voluta dalla Thatcher. Ricordiamo in particolare la creazione delle **Nexts Steps Agencies**, strutture più agili dei ministeri, che vennero ridimensionati.
- ❑ **1999**: il *White Paper* dell'Home Office introduce una nuova ondata di riforme del Civil Service, che mette in discussione il NPM di ispirazione thatcheriana (siamo già in pieno Blairismo) e enfatizza la necessità di **maggiore collaborazione ed integrazione tra soggetti pubblici** (ad esempio, viene incoraggiata la mobilità tra dipartimenti e agenzie)

I principali processi di riforma

Focus: Il *New Public Management* - UK della Thatcher (1979 – 1990)

□ I principi ispiratori:

- Arretramento dello Stato
- Viisibilità del valore generato dai flussi di tasse
- Riduzione della spesa
- Privatizzazioni
- Settore privato come modello
- Managerializzazione ed efficientamento dell'amministrazione pubblica

□ I Principi della *Financial Management Initiative*, e il lavoro per obiettivi

- Legare le performance agli obiettivi
- Definire responsabilità e valore che si crea con le risorse a disposizione
- Introdurre sistemi informativi per monitorare il raggiungimento degli obiettivi

□ Creazione delle *Next Steps Agencies* al fine di:

- Separare l'erogazione dei servizi e l'implementazione delle politiche dalle funzioni di regolazione e definizione delle policy
- "Spacchettare" il settore pubblico, considerato troppo eterogeneo per essere gestito come un unicum
- Implementare forme di gestione e assetti istituzionali mutuati dal settore privato

Il *Civil Service*

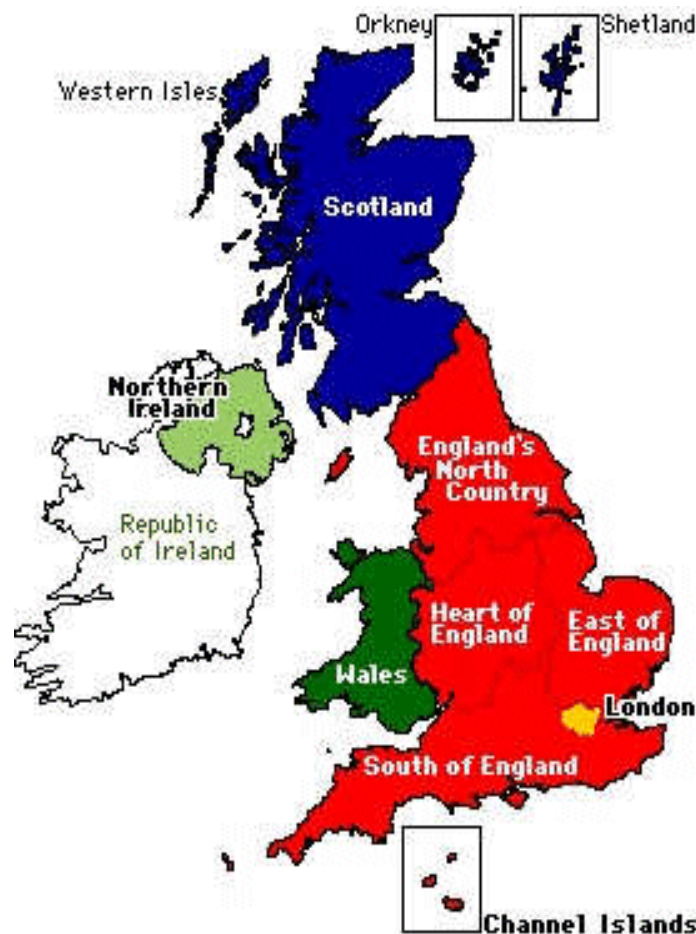
- ❑ Il Modello di gestione del pubblico impiego rientra nei cosiddetti modelli “**position based**” (basato sulla posizione) in cui la selezione dei migliori candidati avviene per ciascuna posizione, sia attraverso reclutamento dall'esterno che attraverso la promozione interna.
- ❑ Questi sistemi sono 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: da figura neutrale ed imparziale è sempre più simile a un consigliere ed un uomo di fiducia del politico, scelto non solo per l'affidabilità professionale.
- ❑ La nascita delle next steps agencies nel 1988, al cui vertice sono stati collocati dirigenti di nomina politica con **contratti a termine**, ha comportato il **l'affievolimento del principio di responsabilità ministeriale**.
- ❑ La crescita del numero di nomine appannaggio dell'autorità politica ha generato **l'aumento della politicizzazione dell'amministrazione** inglese (si noti l'enorme crescita 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).

Il *Civil Service*

- **Focus: il Senior Civil Servant**
- Molti cambiamenti sono 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 risponde all'esigenza di disporre di **personale dotato di alte competenze** e di un bagaglio culturale comune e condiviso.
- 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.

Il processo di devoluzione

- ❑ Per secoli tutto il potere legislativo è stato circoscritto al Parlamento di Westminster. Nel 1998, con lo *Scotland Act*, the *Government of Wales Act* e il *Northern Ireland Act*, si è dato vita al **processo di devoluzione** che ha **modificato il carattere unitario del Regno Unito**.
- ❑ La principale caratteristica della devoluzione inglese è il **carattere asimmetrico**: le nuove assemblee istituite godono di potere diversi. L'assemblea scozzese è la più autonoma, mentre l'Irlanda del Nord ha i poteri più ridotti.
- ❑ Nonostante l'intensità del potere di intervento sia variabile, i **principali ambiti di competenza** delle assemblee devolute riguardano: l'istruzione, la salute, la cultura, l'industria, l'ambiente.
- ❑ Sono sempre **escluse** dalle competenze devolute: la politica estera, la difesa, il sistema fiscale e monetario.
- ❑ Coerentemente con carattere asimmetrico della devoluzione, **l'Inghilterra non ha nessuna Assemblea** né governo intermedio tra le regioni e il Regno Unito.



L'organizzazione del governo locale

- Com'era -

- L'organizzazione del governo locale del Regno Unito ha subito successive trasformazioni e per questa ragione appare oggi fortemente stratificato.
- Tradizionalmente il governo locale del Regno Unito si articolava in **due livelli**: le **Contee**, a loro volta suddivise in **Distretti** (che potevano coincidere con città o borghi). Ciascun livello era dotato di un **Consiglio eletto e destinatario di poteri locali**.

L'organizzazione del governo locale

- Le riforme -

- Di questo assetto era stata criticata la struttura del doppio livello che complicava la distribuzione delle competenze. Dopo vari tentativi di riforma, nel **1986 Margaret Thatcher abolì i Consigli delle Contee** (le contee come area geografica sono sempre rimaste e continuano ad essere un riferimento geografico) “appiattendo” la struttura del governo locale sui Consigli dei distretti.
- Negli **anni '90, il governo laburista** ha portato avanti una nuova organizzazione degli assetti locali, con l'istituzione delle **Autorità Unitarie**. Talvolta le nuove Autorità locali hanno coinciso con i distretti, altre volte con le vecchie contee, altre ancora sono nate dal ridisegno della carta geografica attraverso la fusione o divisione di realtà locali preesistenti.

L'organizzazione del governo locale

- *Com'è* -

- In **Scozia, Galles Irlanda del Nord** i Consigli delle **Autorità Unitarie** sono l'unico livello di governo locale. In **Inghilterra**, invece, permangono ancora i **Consigli di Contea e di Distretto**, sebbene anch'essi abbiano subito un significativo ridisegno dei confini e degli assetti. A esempio, durante gli anni '90 molte cities e grandi città sono diventate Autorità Unitarie, e quindi indipendenti dai consigli di contea.
- In realtà, la maggior parte delle Autorità Unitarie nel Regno Unito spesso **gestiscono alcuni servizi congiuntamente ad altre autorità, come i servizi di polizia, i vigili del fuoco, alcuni servizi di nettezza urbana, e trasporti pubblici**. In più, alcune autorità unitarie contengono le parrocchie civili, le quali costituiscono effettivamente un altro livello di governo locale.

Devoluzione e Governo locale nel Regno Unito: una sintesi

IL REGNO UNITO				
	Inghilterra	Scozia	Galles	Irlanda del Nord
Governi Nazionali (Devoluzione)	Non esiste un'assemblea inglese, dipende direttamente da Westminster	Assemblea nazionale e governo nazionale	Assemblea nazionale e governo nazionale	Assemblea nazionale e governo nazionale
Livello Regionale	Le regioni sono state create dietro stimolo comunitario (il trattato di Maastricht parlava dell'Europa delle Regioni) ma di fatto sono livelli territoriali senza poteri, né organi elettivi . Oggi definiscono i confini delle circoscrizioni elettorali del parlamento europeo.			
Governo locale	Livello doppio: Consiglio delle Contee e Consiglio dei Distretti	Livello Unico: Autorità Unitarie	Livello Unico: Autorità Unitarie	Livello Unico: Autorità Unitarie