

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
✧

Sessione Parallela

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

La disciplina del lavoro pubblico:
strumenti gestionali, negoziali e di tutela

Sintesi della sessione

Chia, 29 giugno 2006



Sintesi della sessione parallela

“Analisi comparata dei principali processi HRM nel Regno Unito, Francia e Italia. La disciplina del lavoro pubblico: strumenti gestionali, negoziali e di tutela”.

- Chairman:* **Vincenzo Veneziano**, Coordinatore del Piano di attività Governance delle Risorse Umane, Formez.
- Coordinatore:* **Adele Simeoli**, Responsabile dell'attività “Strategie delle Risorse Finanziarie e Politiche Retributive”, Formez.
- Relatori:* **Geoff Howsego**, North Central London Strategic Health Authority (Regno Unito).
Nicolas Bourgeois, Manager Département Management & Ressources Humaines IDHR (Francia).
Pierluigi Mastrogiuseppe, dirigente A.Ra.N.

Il chairman Vincenzo Veneziano dà l'avvio alla sessione con una breve introduzione che illustra i tratti comuni dell'evoluzione della disciplina del lavoro pubblico nei tre Paesi europei a confronto (Francia, Gran Bretagna e Italia): un progressivo processo di decentramento amministrativo che sta portando gli enti locali ad avere un grado di autonomia sempre maggiore nella gestione delle risorse umane. **VV** introduce quindi il tema della sessione: nel corso di questi processi di riforma, quali strumenti sono stati utilizzati nei tre Paesi per la gestione del rapporto di lavoro (ad esempio, per la gestione dei conflitti).

Il primo intervento è di Nicolas Bourgeois, proveniente dalla società francese IDRH. All'inizio del suo intervento, Bourgeois fornisce alcune cifre sulle dimensioni e l'organizzazione dell'Amministrazione pubblica francese. Il numero totale di funzionari pubblici è di 4.651.930 funzionari, divisi in tre funzioni:

- Funzione Pubblica statale (Stato centrale): 2.388.949 dipendenti, ovvero il 51% del totale;
- Funzione pubblica territoriale (Enti locali): 1.377.963 dipendenti, ovvero il 30 % del totale;
- Funzione pubblica ospedaliera (Sanità): 885.018 dipendenti, ovvero il 19% del totale.

Inoltre, considerando come anno base il 1982, il numero dei dipendenti è continuato ad aumentare:

+12% nella Funzione Pubblica statale; + 45% nella Funzione pubblica territoriale; + 28% nella Funzione pubblica ospedaliera.

Bourgeois illustra poi il processo di riforma della Pubblica Amministrazione in Francia, che tra dibattiti e vari tentativi è un argomento del dibattito politico da più di 20 anni. In realtà, aggiunge, l'unica riforma approvata e realmente implementata è quella del decentramento, iniziata nel periodo 1982-83 e recentemente rinforzata. A margine di questo processo, ci sono state dei timidi cambiamenti in materia di modalità di impiego, organizzazione del lavoro, introduzione della nozione di “merito” nella valutazione dei funzionari, la fusione di alcuni corpi e novità nell’ambito della formazione.

Bourgeois commenta come queste evoluzioni siano insufficienti di fronte alla doppia pressione esercitata da un lato dalle attese da parte della popolazione in un miglioramento della qualità dei servizi e, dall’altro lato, dal contenimento dei costi dettato dalle esigenze di finanza pubblica. La ragione principale di queste carenze, tanto a livello centrale che locale, continua Bourgeois, è da ricercarsi nel concetto stesso di dialogo sociale in Francia. Questa nozione, infatti, è estremamente ampia (comprendendo il dialogo tra datore di lavoro pubblico e dipendenti, lo statuto dei vari attori, gli organi della concertazione, le procedure di informazione, consultazione e negoziazione, il regime degli accordi, la gestione dei conflitti, ecc), tanto che alla fine risulta essere poco chiara. Essa, inoltre, mette l’accento sul concetto di incontro, di scambio, di dialogo tra datore di lavoro e dipendenti.

Bourgeois concentra poi il suo intervento sulla descrizione delle modalità del dialogo sociale in Francia. Il dialogo sociale è basato su una serie di istanze consultative più che sulla contrattazione collettiva. I principi generali sono fissati dallo Statuto generale dei funzionari istituito nel 1946, ed esteso nel 1984 ai funzionari delle amministrazioni locali, e nel 1986 ai funzionari delle amministrazioni sanitarie. Lo Statuto del 1946 fornisce l’impostazione generale del concetto stesso di funzionario pubblico:

- non è un mestiere come gli altri;
- il funzionario svolge essenzialmente una funzione sociale per l’interesse generale;
- E’ necessario preservare in ogni momento i principi di uguaglianza, neutralità, continuità e mutabilità (adattamento ai cambiamenti dei bisogni);
- Ne deriva che deve essere possibile per l’amministrazione cambiare in qualsiasi momento, in maniera unilaterale, la situazione dei funzionari;
- è per questo che i funzionari sono garantiti, di fronte all’amministrazione, da una “situazione statutaria e regolamentare” (articolo 3 della legge 13 luglio 1983 contenente diritti e doveri dei funzionari).

In questo quadro generale, continua Bourgeois, il principio di partecipazione si concretizza nella creazione di organismi consultativi dove siedono i delegati dei funzionari. Tali organismi hanno competenza “nell’organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici, nell’elaborazione delle regole statutarie e nell’esame delle decisioni individuali relative alla carriera”. Tali organismi discutono di diversi tipi di istanze, la cui

composizione, competenze e funzionamento sono fissate da testi particolari per ciascuna categoria.

Bourgeois passa poi ad illustrare i diversi organismi consultativi presenti in Francia:

- I Consigli Superiori: di composizione paritaria, sono gli organismi nazionali di concertazioni competenti per le questioni di ordine generale riguardanti ciascuna delle tre funzioni;
- Le Commissioni Amministrative Paritarie (CAP): hanno funzione consultativa e competenza sulla gestione individuale delle carriere;
- I Comitati tecnici Paritari e i Comitati Tecnici di Istituzione: hanno competenze consultive su questioni di organizzazione e funzionamento dei servizi, modernizzazione di metodi e tecniche di lavoro, politiche della formazione e criteri di ripartizione dei premi;
- I Comitati di Igiene e Sicurezza.

A differenza del settore privato, nel settore pubblico l'azione sociale si è sviluppata in un quadro giuridico. Nei fatti, l'azione sociale e la partecipazione si manifestano con modalità molto differenti nei vari comparti.

L'organizzazione del dialogo sociale, continua Bourgeois, va più lontano, associando i sindacati alla gestione delle carriere individuali. Invece, la negoziazione non è prevista dallo Statuto del 1946, ed è quindi senza una vera e propria base giuridica che si è iniziata a sviluppare, a partire dal 1968, soprattutto sui salari. L'articolo 8 della legge 13 luglio 1983 ha nei fatti riconosciuto la negoziazione salariale, anche se con una formulazione che rimane un po' ambigua. Poiché dal 1983 l'estensione della negoziazione a nuovi ambiti non si fonda su alcuna base giuridica, i sindacati in teoria possono semplicemente "discutere" le condizioni salariali e organizzative del lavoro. Inoltre, l'accordo cui può pervenire questa discussione non ha un valore giuridico proprio.

L'intervento di Bourgeois si conclude con un quadro attuale della realtà del dialogo sociale nella Pubblica Amministrazione francese. I punti di partenza sono:

- la constatazione che il quadro generale fissato dallo Statuto è invecchiato
- la constatazione che la consultazione cede spesso alla tentazione di un formalismo poco produttivo
- la partecipazione diretta dei funzionari è in continuo aumento
- la questione dei rapporti tra dialogo sociale e dialogo con i cittadini/utilizzatori dei servizi è chiaramente posta
- infine, lo sviluppo di una logica di negoziazione, più adatta all'evoluzione delle relazioni sociali, incontra degli ostacoli legati al contesto giuridico e culturale tipici della funzione pubblica.

Bourgeois prosegue facendo un panorama della situazione sindacale nel settore pubblico francese, che si caratterizza per un basso tasso di sindacalizzazione, ma ancora per una forte capacità dei sindacati stasi di mobilitazione e di rappresentanza. Per quanto riguarda la partecipazione diretta dei funzionari, l'informazione, l'ascolto e la consultazione diretta dei funzionari costituiscono parte integrante del dialogo sociale. L'effettiva partecipazione al processo di dialogo, tuttavia, dipende in gran parte dalle capacità del management locale, dalla chiarezza delle politiche e dalla loro coerenza con le politiche operative. L'insufficienza delle competenze e tecniche manageriali nel settore pubblico rappresenta uno dei freni principali allo sviluppo del dialogo sociale, anche se alcuni progressi sono stati fatti ad esempio, in materia di comunicazione interna e di introduzione delle TIC).

Bourgeois illustra quindi le caratteristiche e le difficoltà del dialogo con i cittadini/utilizzatori, processo in cui la Pubblica Amministrazione francese è impegnata da alcuni anni, e ritenuto fondamentale per la modernizzazione della funzione pubblica. Per quanto riguarda i risultati della negoziazione, pochi sono stati gli accordi raggiunti:

- il rinnovamento della griglia della funzione pubblica con gli accordi Durafour del 9 febbraio 1990;
- la creazione del congedo di fine attività con il protocollo del 16 luglio 1996;
- il riassorbimento dell'impiego precario, in due riprese, che ha dato luogo a due protocolli: 14 maggio 1996 e 10 luglio 2000.

Il chairman Veneziano introduce quindi Geoff Howsego, Direttore delle Risorse Umane del Dipartimento per l'Istruzione e le Skills della Gran Bretagna. Dopo una breve introduzione sulla funzione e le dimensioni della sua organizzazione, Howsego passa ad illustrare più compiutamente il quadro regolamentare e di relazioni che caratterizza il pubblico impiego in Gran Bretagna.

La regolamentazione del pubblico impiego in Gran Bretagna segue un'impostazione di stampo privatistico: le stesse norme si applicano a dipendenti pubblici, privati e di organizzazioni non-profit, anche se esistono comunque dei requisiti particolari per il settore pubblico. In particolare, i funzionari pubblici sono tenuti a sottostare alla normativa nazionale e a quella Comunitaria, e ai regolamenti centrali. Una funzione particolare è svolta dal Civil Service Commissioner, il quale è un organo con il compito di dare attuazione alla normativa di settore. Esso inoltre pubblica il Recruitment Code, ne controlla l'applicazione ed è l'organo cui rivolgersi in caso di contenzioso sulla sua attuazione (ha infatti il potere di imporre rettifiche al comportamento di un Ministero o un Dipartimento); è inoltre parte del Panel che seleziona il top management del settore pubblico. Le amministrazioni in Gran Bretagna sono sottoposte a una serie di controlli, parte dei quali effettuati dal COMmissioner:

- Audit interno: finanziario e di funzionamento organizzativo;

- Audit esterno: attualmente affidato a KPMG, che ha ricevuto l'incarico dal Cabinet Office. In caso emergano raccomandazioni particolari, le amministrazioni sono tenute a seguirle;
- Report Annuale al Comitato per i Conti Pubblici;
- Dichiarazione di Conformità annuale da parte del Segretario Permanente.

L'intervento di Howsego procede poi con l'illustrazione del ruolo dei sindacati. Una legge del 2004 che recepisce una direttiva comunitaria (direttiva del 6 Aprile 2005) istituisce l'obbligo di consultazione dei sindacati. Il Cabinet Office ha poi emanato il Code of Practice in attuazione della normativa, a seguito del quale i sindacati sono attivamente coinvolti nella definizione delle strategie di sviluppo di ogni Dipartimento. Il Code of Practice stabilisce infatti l'obbligo di consultazione ogni qualvolta ci sia un cambiamento notevole. I rapporti tra enti locali e sindacati sono invece generalmente gestiti tramite accordi di partenariato.

Per quanto riguarda le relazioni sindacali, la situazione è molto cambiata a partire dalla seconda metà degli anni '80, quando, a seguito delle riforme attuate dal governo Thatcher, il potere dei sindacati è molto diminuito. Il quadro delle relazioni sindacali è attualmente stabile. Il principale sindacato è il PCS, che non appartiene alla Confederazione dei sindacati, ma che gode del supporto diretto di un gruppo parlamentare. Il tasso di sindacalizzazione è relativamente alto: 42%.

L'autorità responsabile della contrattazione, e quindi della definizione dei termini di servizio e di pagamento è ciascun Ministero. Questa devoluzione di competenze ha determinato differenze di trattamento tra i vari Ministeri, il che ha di fatto creato una sorta di mercato del lavoro interno al settore pubblico. La tendenza dei funzionari pubblici a migrare verso quei Ministeri che offrono le migliori condizioni ha creato una grande mobilità all'interno del settore pubblico, a differenza di molti altri Paesi. Ciò ha reso necessaria la creazione, da parte del Cabinet Office, di una "Agenda per la Convergenza", per far sì che i vari Ministeri armonizzino, in maniera graduale, le rispettive condizioni di impiego. Gli accordi di Partenariato sono abbastanza simili tra i vari Ministeri, e comprendono anche aspetti come la Formazione e lo Sviluppo dei funzionari. La definizione di questi accordi avviene secondo uno schema di incontri piuttosto strutturato e formalizzato. La revisione avviene di norma ogni 12 mesi: nel caso una delle due parti voglia ritirarsi dall'accordo, deve dare un preavviso di 6 mesi.

Howsego descrive poi i principali contenuti del Code of Practice. Il Codice sancisce i 4 principi fondamentali del servizio pubblico:

- Integrità
- Onestà
- Oggettività
- Imparzialità

Il Codice descrive anche diritti e doveri de funzionari. Howsego descrive quindi i tipi di contratti esistenti:

- A tempo indeterminato
- A tempo determinato
- Temporanei

Le assunzioni sono comunque temporanee fino al momento in cui i controlli non vengono terminati (oltre ai requisiti generali, alcuni Ministeri, come ad esempio quello dell'Istruzione, hanno ulteriori requisiti, come ad esempio non aver commesso reati ritenuti incompatibili con il settore).

Per quanto riguarda in particolare la gestione del contenzioso, esistono meccanismi interni cui i funzionari possono ricorrere: reclamo presso il diretto superiore, o ricorso presso funzionari indipendenti. In caso di soluzione ritenuta non soddisfacente, è possibile per i funzionari rivolgersi al Civil Service Commissioner, che è un organo totalmente indipendente.

L'ultimo intervento introdotto dal chairman Veneziano è quello di Pieluigi Mastrogioseppe, dirigente presso l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (A.Ra.N.) L'intervento inizia con la descrizione del processo di riforma del lavoro pubblico in Italia a partire dal 1993 con successivi interventi legislativi. Tale riforma si situa in un processo internazionale dominato dall'esistenza di vincoli di bilancio, processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, trasferimento nel settore pubblico di metodi di gestione tipici del settore privato (come ad esempio, il New Public Management). Il contesto italiano si caratterizza poi per una richiesta di maggiore autonomia da parte degli enti, dalle pressioni per la riduzione del debito pubblico, dagli accordi del luglio 1993 sulla "politica dei redditi".

Mastrogioseppe illustra quindi i tratti principali della riforma del pubblico impiego in Italia:

- progressiva privatizzazione del rapporto di lavoro nel settore pubblico, pur ancora con sensibili differenze (ad esempio, in tema di accesso, mansioni e carriere, incompatibilità);
- coesistenza di normativa di stampo privatistico e di normativa di stampo pubblicistico, e difficoltà nella collocazione di alcune materie;
- esistenza del contratto collettivo come principale fonte regolativi (da cui deriva, tra le altre, l'esistenza dell'ARAN e sistema della contrattazione pubblica).
- Decentramento decisionale.
- Distinzione tra politica e gestione
- Inquadramento della dirigenza: responsabilità di risultato e valutazione della prestazione;

- Mantenimento, da parte di alcune categorie di uno status pienamente “pubblico” (es., magistrati, forze armate, professori universitari, prefetti).

Mastrogioseppe ricorda quindi le caratteristiche principali degli interventi di riforma più recenti. La prima ondata di riforme (periodo 1993-1997) si è caratterizzata per l'introduzione di elementi di maggiore specialità (maggiore estensione dell'area pubblicistica, direttive governative per la contrattazione, contrattazione decentrata di secondo livello). Il periodo della seconda privatizzazione (biennio 1997-1998) ci è contraddistinto per una riduzione delle aree di specialità, e per il passaggio dalla contrattazione decentrata a quella integrativa). La riforma della dirigenza nel 2002 ha portato all'affermazione più netta delle responsabilità di risultato e all'introduzione della cessazione automatica degli incarichi di alta dirigenza nei primi 90 giorni dall'insediamento del Governo). Infine, il periodo 2002-2005 è stato caratterizzato dal rafforzamento dei vincoli sulle assunzioni (limiti quantitativi, preventivo esperimento della mobilità, limiti al ricorso al tempo determinato), da provvedimenti di contingentamento della spesa, e da rafforzamento di misure di controllo (controllo dei contratti integrativi, rafforzamento ispezioni).

Mastrogioseppe passa quindi ad illustrare i punti di forza del processo di riforma in Italia, che sintetizza come segue:

- aumento della flessibilità nella gestione del personale, maggiore decentramento decisionale;
- Riduzione della spesa, e dinamiche retributive compatibili con gli andamenti macroeconomici: la crescita delle retribuzioni nel settore pubblico è infatti allineata a quella nel settore privato;
- innovazione gestionale, legata all'introduzione di sistemi retributivi legati alla performance.

Come passo successivo del suo intervento, Mastrogioseppe analizza le criticità del processo di riforma:

- Confusione normativa: linea di demarcazione tra disciplina privatistica e pubblicistica non chiara (come, ad esempio, nel caso degli incarichi dirigenziali e delle progressioni verticali);
- Eccessiva espansione e frammentazione delle sedi negoziali sia a livello locale che nazionale, con conseguente difficoltà di governo complessivo del sistema;
- Notevoli ritardi nella contrattazione collettiva integrativa, dovuti, tra le varie cause, al fatto che la contrattazione collettiva può iniziare solo dopo l'approvazione della legge finanziaria, che stanziava l'ammontare dei fondi disponibili. Ritardi nell'iter legislativo si ripercuotono sulla contrattazione, con aumento della conflittualità sindacale;

- Eccessiva rigidità e burocraticità dei controlli, con conseguente irrigidimento della gestione;
- Consolidamento di voci retributive non legate alla produttività (soprattutto nella contrattazione di secondo livello);
- Debolezza degli enti sul piano gestionale.

Infine, Mastrogioseppe si concentra sui punti tuttora aperti nel dibattito sulla riforma del pubblico impiego in Italia:

- Tentazioni di ricentralizzazione e ripubblicizzazione di quanto finora decentralizzato e privatizzato;
- Metodi e strumenti per conciliare autonomia e responsabilità (tentativo di ripensare la governance del settore pubblico);
- Rivedere il sistema della contrattazione, nell'ottica di favorire la certezza dei tempi, lo snellimento delle procedure, l'incertezza della rappresentanza dell'ARAN, i rapporti tra i vari livelli di contrattazione);
- Superamento delle incertezze normative.

Il tavolo si conclude con la sessione dedicata alle domande e risposte, introdotta e moderata dal chairman Veneziano. La prima domanda è per Geoff Howsego, cui viene chiesto se nel sistema britannico di gestione del contenzioso sia possibile anche il ricorso al giudice ed, eventualmente, in quali circostanze. Howsego risponde che sia per dipendenti pubblici che per dipendenti privati è sempre possibile ricorrere al Tribunale del lavoro, che costituisce parte integrante del sistema giudiziario britannico.

Howsego risponde ad altre due domande. La prima riguarda l'esistenza anche a livello locale di un meccanismo di salvaguardia analogo a quello previsto a livello nazionale (possibilità di ricorso al Commissioner). Howsego risponde che a livello locale non esiste tale meccanismo. E' prevista una procedura interna per il lavoratore, che ha a disposizione vari gradi di giudizio (esiste sempre la possibilità di ricorrere al Tribunale del Lavoro). In questi casi, i sindacati rivestono un ruolo importante, soprattutto nel tentativo di conciliazione delle parti prima di ricorrere in giudizio.

La seconda domanda cui Howsego risponde, e che conclude il tavolo, riguarda la concorrenzialità tra Ministeri e, in particolare, come si concilia la necessità di tenere sotto controllo la spesa con la creazione di politiche attrattive per i lavoratori più qualificati.

Howsego risponde che ciascun Ministero dispone di proprio bilancio definito sulla base di diversi parametri (uno dei quali è la serie storica dell'andamento delle spese per la retribuzione, comunque calcolato sulla base del numero di dipendenti). Il processo di armonizzazione in corso richiede un aumento del 2% della spesa per retribuzioni dei Ministeri che hanno salari più bassi. Esistono comunque, conclude Howsego, vincoli massimi alla spesa per retribuzioni, soprattutto per la posizioni più elevate.