

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

Sviluppo del Personale e Carriere

Sintesi della sessione

Chia, 29 giugno 2006



Sintesi della sessione parallela

“Analisi comparata dei principali processi HRM nel Regno Unito, Francia e Italia: sviluppo del personale e carriere”.

Chairman: **Bruno Angelini**, Consulente Dipartimento Funzione Pubblica, responsabile scientifico del progetto Governance Risorse Umane, modelli innovativi.

Coordinatore: **Giancarlo Senatore**, Responsabile del Settore Internazionale – RSO SPA.

Relatori: **Beverley Bustin**, North Central London Strategic Health Authority (Regno Unito).

Nicolas Bourgeois, IDRH, area amministrazioni pubbliche locali (Francia)

Giuseppe Cammarota, docente di Diritto Amministrativo, LUISS e Università Orientale di Napoli.

Maria Rosa Casuale, Responsabile del progetto DPF-Formez “Sostegno e coordinamento ai processi di mobilità nelle PA del mezzogiorno”.

Angelini:

Dopo aver introdotto i relatori, il Chairman focalizza la sua introduzione alla sessione parallela sul tema della professionalità dei funzionari pubblici e su come questa professionalità può essere sviluppata. Quali forme di mobilità sono previste dai diversi sistemi e come sono rese coerenti con lo sviluppo delle carriere?

Bustin:

Nell’ambito dell’Autorità per la Salute, si occupa di sostegno alle carriere e competenze professionali. Il sistema sanitario inglese, con circa 1300000 dipendenti, è il terzo datore di lavoro al mondo in termini di numero di impiegati ed è l’ente pubblico col bilancio più grande del Regno Unito (14 miliardi di sterline). La grandezza della struttura e profonda diversità dei profili dei dipendenti (livelli e professionalità molto diverse) rende il NHS un’organizzazione molto complessa.

Il modello presentato, “l’ascensore delle competenze”, è un sistema che serve a supportare la nuova politica di sviluppo delle carriere, volta a sviluppare le professionalità di tutti e a permettere anche ai dipendenti meno qualificati di aver accesso a programmi formativi per cambiare profilo professionale e migliorare le proprie condizioni di retribuzione.

Il nuovo sistema nasce dalla volontà di porre rimedio ad una serie di problemi che colpivano l’ente della salute:

- 70% di lavoro femminile in un'età compresa tra i 35 e 44 anni, di cui il 50% part-time per ragioni familiari: l'impegno familiare può diventare per le donne un ostacolo alla carriera
- Divario molto ampio tra il livello più basso e il più alto delle professioni in termini di qualificazione del lavoro e di retribuzione
- Ritmi di lavoro molto onerosi (fino a 70 ore settimanali) con scarsa remunerazione degli straordinari
- Deflusso significativo di professionisti verso sistemi sanitari più ricchi (fuga di cervelli verso ad esempio gli Stati Uniti)
- Bassa motivazione diffusa in tutta l'organizzazione

Il nuovo sistema si fonda sull'idea che il possesso o meno di una laurea non pregiudica lo sviluppo professionale, poiché quest'ultimo si fonda sulla acquisizione e sviluppo costante delle competenze grazie alla formazione continua acquisita sul lavoro e grazie a mirati percorsi formativi.

Un grosso impulso a riguardo è stato dato dall'introduzione dell'ICT, che ha richiesto che tutto il personale di tutti i livelli venisse formato per utilizzare al meglio i nuovi strumenti informatici, ciascuno nel proprio ambito, in tempi rapidi.

La situazione attuale permette di offrire ai dipendenti:

- Un nuovo sistema delle competenze
- Una nuova struttura delle qualifiche
- Un investimento significativo nella formazione

Il nuovo sistema incontra anche alcuni ostacoli:

- Assenza di un sistema infometrico sulle competenze centralizzato (i dati sul 1.300.000 dipendenti non sono ancora stati raccolti in un unico data base, cosa che permetterebbe di conoscere meglio l'offerta interna di competenze per meglio modulare l'offerta di formazione)
- Lo spostamento del focus della qualificazione dal sistema scolastico ed universitario a quello della formazione continua ha trovato delle reticenze nelle università, ostili ad equiparare le qualifiche universitarie con quelle frutto della formazione continua. Sarebbe auspicabile a riguardo una più efficiente collaborazione tra il dipartimento dell'educazione e quello della salute.

Questi problemi sono affrontati nel nuovo piano triennale del NHS.

Cammarota:

L'intervento si concentra sul tema della mobilità come strumento di sviluppo della carriera in Italia e su come questo ambito è regolato contemporaneamente dal diritto privato e da quello pubblico.

Si possono identificare tre ordini di flessibilità:

1. nell'accesso
2. nella progressione di carriera e retributiva (verticale ed orizzontale)
3. dell'organizzazione amministrativa in quanto tale

1. L'accesso è regolato dal diritto pubblico, sebbene la privatizzazione del pubblico impiego abbia contratto lo spazio del diritto pubblico nella regolazione del rapporto di lavoro dei funzionari. L'art. 97 della Costituzione stabilisce che l'accesso alle carriere pubbliche deve avvenire tramite concorso. Sul piano dell'accesso, dunque, è del tutto assente la dimensione privatistica e contrattualistica.

2. Sul piano della progressione delle carriere, la flessibilità è tanto maggiore tanto più è disciplinata dal diritto privato. Questa lettura è coerente con quanto accade in Francia e Regno Unito: quest'ultimo, che non fa differenza tra disciplina pubblica e disciplina privata presenta la maggiore flessibilità in termini di progressioni, mentre la Francia, al contrario, dove il lavoro pubblico è interamente disciplinato dal diritto pubblico, è il sistema più rigido.

3. Lo stesso principio vale per l'organizzazione amministrativa

Per quanto riguarda il tema della mobilità, è in corso una ricerca su dati del ministero del tesoro e degli interni. Dalle prime elaborazioni sembra emergere che i più "mobili" sono stati i livelli intermedi, mentre i funzionari e i dirigenti sono stati i meno coinvolti dal fenomeno della mobilità.

Il tema della mobilità deve essere ricondotto ad una domanda chiave: perché favorirla?

La mobilità è uno strumento, per realizzare quale fine?

La mobilità favorisce lo sviluppo di competenze diverse e stimola la crescita professionale. Inoltre la mobilità può essere una risposta alle sperequazioni di dotazione organica tra enti (ad esempio al fine di favorire un flusso di personale dagli enti sovradimensionati a quelli sottodimensionati).

Bourgeois:

Il tema dello sviluppo delle carriere in Francia è ancora fortemente orientato all'approccio statutario, mentre l'obiettivo è quello di andare verso un approccio di tipo organizzativo.

Il tema della mobilità in Francia è stato stimolato dal confronto col settore privato. Successivamente si è intravisto nella mobilità una possibile risposta al dimensionamento dei diversi comparti della funzione pubblica francese (ad esempio il “II atto” del processo di decentramento prevede un significativo spostamento di dipendenti dalla funzione pubblica centrale – sovradimensionata - a quella locale, sottodimensionata).

La mobilità in Francia è prevista per statuto, ma non è una pratica molto diffusa.

Si possono individuare 5 tipi di mobilità:

1. geografica
 2. funzionale
 3. ascensionale (di carriera)
 4. strutturale (da un ente ad un altro)
 5. da una funzione pubblica all'altra
-
1. Riguarda principalmente i Grands Corps, come i prefetti, i tesoreri,... è prevista principalmente per rispondere ad esigenze di tipo personale. Le statistiche mostrano che le categorie più basse sono le meno mobili. Inoltre, la mobilità geografica tocca in modo diverso le tre funzioni pubbliche: la funzione pubblica centrale è sostanzialmente concentrata a Parigi ed è quindi quasi inevitabile che almeno una parte della carriera si svolga lì poiché è indispensabile ai fini della carriera, mentre, per la funzione pubblica ospedaliera, Parigi non è una destinazione molto ambita. In questo settore, come anche per gli insegnanti, la destinazione più richiesta è il Sud, dove si arriva di solito a fine carriera, una volta maturati i diritti.
 2. Il sistema, articolato su 1700 corpi, è estremamente rigido e non favorisce il passaggio da un mestiere all'altro. Un ostacolo significativo è dato anche dall'eterogeneità del sistema delle retribuzioni e della previdenza sociale: ogni corps è soggetto ad un regime diverso.
 3. La mobilità ascensionale, ovvero, la progressione di carriera è rigidamente vincolata dall'anzianità. Una possibilità di accelerazione della carriera è data dai concorsi interni, che però non valutano le competenze manageriali. Tale sistema è privo di leve incentivanti ed infatti non genera motivazione nei dipendenti.
 4. Il passaggio da un'amministrazione all'altra è una forma di mobilità altrettanto scarsamente diffusa (circa il 3%, di cui la più grossa parte riguarda una mobilità interna a Parigi, magari all'interno della funzione pubblica centrale). Questo dato mostra che anche laddove il vincolo non è di tipo geografico (sarebbe possibile sia a Parigi che nelle città sedi di prefetture passare da un'amministrazione ad un'altra) la mobilità non è diffusa, proprio a causa della forte rigidità del sistema. A riguardo, va citata l'esperienza del borsino del lavoro online, esperimento che ha avuto pochissimo successo.
 5. La mobilità tra funzioni pubbliche è invece un tema di grande attualità per la ragione sopraccitata (trasferimento di funzionari dalla funzione pubblica centrale

a quella territoriale per assolvere alle nuove competenze trasferite a livello locale: collegi e infrastrutture). Si tratta però di un provvedimento che rende obbligatorio il passaggio e non indica una tendenza spontanea dei lavoratori.

Casuale:

Presenta uno studio realizzato in collaborazione tra FORMEZ e Funzione Pubblica sul rafforzamento della Mobilità volontaria, che ha come idea forte alla base che lo sviluppo della mobilità può essere un'importante risorsa per le amministrazioni a fronte dei sempre più rigidi vincoli finanziari e blocco delle assunzioni. La finanziaria del 2006 ha previsto un fondo per incentivare la mobilità. Il flusso auspicabile sarebbe dalle amministrazioni del sud a quelle del nord.

Gli ostacoli più significativi sono sul piano delle retribuzioni e previdenza sociale, poiché il regime di trattamento varia molto. Per favorire la mobilità, inoltre, è stato progettato un borsino del lavoro per favorire l'incontro di domanda ed offerta. Un'altra attività in corso è la raccolta dati sulla mobilità: negli altri paesi sono disponibili dati più aggiornati e precisi, mentre in Italia si riscontra un deficit informativo rilevante.