



[IL CONFRONTO]

Italia, Francia e Regno Unito, anatomia di tre approcci al New Public Management

di Anna Paola Usai

I modelli dei due Paesi "cugini" costituiscono oggi i nostri due principali sistemi di riferimento, fra innovazione spinta ed evoluzione della tradizione, per la human governance nella Pubblica Amministrazione



Da sinistra W. Gispen (Comune di Assen), Jaime Rojas Elgueta, Margherita Burgarella, Felice Paolo Arcuri

Il forum è stata un'occasione per riflettere sul tema della *human governance* nelle pubbliche amministrazioni europee, con un dibattito di elevato livello tecnico e umano che ha visto funzionari, dirigenti e rappresentanti delle Funzioni Pubbliche di diversi Paesi d'Europa quali Francia, Regno Unito, Germania, Paesi Bassi, Spagna, confrontarsi su approcci e strumenti gestionali, obiettivi e risultati, indirizzi e strategie dei propri sistemi organizzativi.

Dal confronto con queste realtà sono emersi dati interessanti, che meritano ulteriori approfondimenti e invitano ad una riflessione. Da segnalare, la presenza di elementi che forse in Italia si tende a considerare come 'speciali' della nostra realtà, ma che sono comuni nel contesto europeo, come il problema del contenimento della spesa per il personale e della razionalizzazione dei modelli organizzativi o le resistenze alla modernizzazione del sistema amministrativo.

A spingere in questo senso contribuiscono fattori quali il cambiamento dei bisogni delle collettività, l'influenza del diritto comunitario e la diffusione di approcci gestionali ispirati al New Public Management. Naturalmente le risposte a questi stimoli sono differenti nei diversi paesi e il compito del Forum consisteva nell'analizzare queste diversità, con particolare attenzione al confronto tra Italia, Francia e Regno Unito, attraverso l'analisi comparata di alcuni tra i processi più caratteristici delle politiche del personale.

La scelta di confrontare il nostro sistema con Francia e Regno Unito è stata suggerita dal fatto che questi ultimi costituiscono a oggi i nostri due principali modelli di riferimento. Bisogna ricordare che nel Regno Unito è nato e si è consolidato, a partire dagli anni '80, il New Public Management, cioè quel modello gestionale di impostazione neo-liberista a cui si è ispirata la riforma del pubblico impiego in Italia, mentre sappiamo bene come il sistema amministrativo francese abbia costituito, per oltre un secolo e mezzo, il nostro principale e più autorevole modello di riferimento.

Francia e Regno Unito hanno concezioni diverse della funzione pubblica e

approcci distinti alla gestione delle risorse umane: mentre nel modello anglosassone il bisogno organizzativo e del cittadino-cliente sono fattori determinanti nelle scelte di carattere organizzativo, il modello francese non rinuncia a garantire alcuni interessi individuali tipici del ruolo dei funzionari pubblici. Poteva perciò essere interessante verificare come i due approcci, per alcuni versi tra loro antagonisti, si trovino a convivere nel nostro sistema e quali insegnamenti fosse possibile trarre dal confronto tra le nostre esperienze.

Si è visto per esempio come la riduzione del personale nel Regno Unito sia più drastica che in Italia e in Francia, ma per l'Italia potrebbe essere interessante considerare come su questa misura il Regno Unito non abbia scelto il blocco del turn-over, quanto piuttosto l'incentivazione all'esodo, che consente di svecchiare il personale e di ammodernare i profili e le competenze professionali presenti nell'apparato pubblico.

La Francia, come l'Italia, va verso una funzione pubblica meno rigida e una gestione per competenze senza però stravolgere l'assetto istituzionale o rinunciare a garantire la carriera del funzionario pubblico. Si ritiene infatti che ci siano delle specificità nel lavoro dei funzionari, soprattutto nella relazione con la parte politica e nella mediazione degli interessi degli utenti, che si imparano col tempo e alle quali i collaboratori esterni non possono rispondere adeguatamente. Le spinte a ridurre i diritti automatici sono controbilanciate in Francia da una gestione individualizzata dei percorsi di carriera e da condizioni di lavoro, anche economiche, più vantaggiose.

L'esperienza anglosassone spicca per l'apertura al mercato e la capacità di conciliare la forte autonomia dei dirigenti con l'esigenza di controllo della spesa pubblica. Le amministrazioni possono definire livelli retributivi molto differenziati per posizioni di lavoro con contenuti analoghi, creando una forte concorrenzialità tra pubblico e privato nella ricerca delle migliori risorse umane. I controlli, interni alle amministrazioni, sono effettuati da soggetti totalmente indipendenti, il che rende stringente e trasparente la valutazione dell'uso dell'autono-

mia decisionale da parte dei dirigenti.

In generale, dal forum è emerso come non si possa più parlare di sistemi 'puri', ma c'è una tendenza alla contaminazione, che potrebbe forse preannunciare, come suggerisce Michel Senimon nella prefazione a *"Les fonctions publiques locales dans les 25 Pays de l'Union Européenne"*, ed Dexia, lo sviluppo in prospettiva di un 'modello europeo' della funzione pubblica. Un modello che deve ancora passare, però, attraverso il consolidamento delle riforme in atto, condotte in modo pragmatico e concertato, tenendo in debito conto le specificità dei contesti storici e culturali dei Paesi nelle quali vengono realizzate.

[L'ESPERTO]

Meno teoria e tecnicismi. Precedenza alle politiche e alle strategie generali dell'ente per ridisegnare la "macchina" del personale pubblico

di Renato Ruffini

È quanto espresso al Forum di Cagliari nel confronto con le realtà europee riguardo alla gestione del personale. Gli esempi di Assen e Botkyrka

Le politiche del personale prima delle tecniche, le tecniche al posto delle leggi. Questi gli insegnamenti in termini di governance delle risorse umane venuti fuori dal confronto delle esperienze di gestione del personale con alcune città del nord Europa, in particolare Assen e Botkyrka, sviluppate durante uno dei convegni del Forum europeo delle direzioni del personale.

Analizzando le esperienze ed il modello di gestione del personale delle due città, ciò che risalta in modo chiaro dai documenti e dalle testimonianze dei responsabili del personale è il fatto che la direzione del personale parte dalle politiche e dalle strategie generali dell'ente e non si perde nelle tecniche amministrative o manageriali che siano. Nel comune di Assen (64.000 abitanti), per esempio, le politiche di personale sono sviluppate attraverso un

[IL MINISTERO]

Innovazione concreta e nuova dignità alla Pubblica Amministrazione. Per servire al meglio la società civile

di Giuseppe Grifeo

Gian Piero Scanu, sottosegretario al dipartimento per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione al Forum Europeo delle Direzioni del Personale: "Quando parliamo di innovazione, non ci riferiamo agli schermi piatti. Parliamo di ben altra cosa, di strumenti operativi grazie ai quali attuare una democrazia che, di fatto, è ancora incompiuta"



Da sinistra Francesco Verbaro, Gian Piero Scanu

“S”bagliato invocare minor Stato e maggior mercato. Questo governo intende restituire vigore e ripristinare condizioni di riconosciuta dignità al mondo degli operatori della pubblica amministrazione che sono chiamati, per definizione, a servire la società civile. Nel segno del compito statutario assegnato alla PA dalla Costituzione”. Queste le parole di **Gian Piero Scanu, sottosegretario al ministero per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione**, durante il suo intervento al Forum Europeo delle Direzioni del Personale. È stato lo stesso sottosegretario a ribadire come l'iniziativa sia stata utile per traccia-

re il punto sullo stato delle riforme del lavoro pubblico, sottolineando la posizione del Governo: restituire e valorizzare la giusta dignità a lavoratori pubblici; innovazione concreta, sviluppata nella sua attuazione insieme ai componenti della Pubblica Amministrazione. Enti, Ministero e Forzez dovranno lavorare a più stretto contatto. “È stato molto opportuno organizzare questo incontro per entrare nel vivo dei problemi, delle criticità che vanno risolte in una logica di collaborazione fra gli enti, quelli locali in particolare, il ministero e l'istituto del Foromez – ribadisce Gian Piero Scanu – Credo che certe suggestioni alla ipocrita lavanda delle mani che spesso

hanno albergato nelle stanze della politica, debbano essere definitivamente rimosse. Quando parliamo di innovazione, non ci riferiamo agli schermi piatti. Parliamo di ben altra cosa, di strumenti operativi grazie ai quali attuare una democrazia che, di fatto, è ancora incompiuta. E questo non deve sembrare illusorio o irraggiungibile. Non ci può essere una democrazia definitivamente compiuta fino a quando non sarà possibile creare una condizione di accesso generale, complessiva a quelle che sono le funzioni e i servizi dello Stato. Dunque, l'innovazione che, insieme alla formazione, è uno dei pilastri della futura attività di governo, dovrà essere declinata in un atteggiamento di dinamismo continuo attuato in accordo con gli attori diretti che sono i componenti delle PA. Sono contento di poter dire queste cose in Sardegna, perché anche qui c'è un grande bisogno di innovazione, di formazione, come ve ne è bisogno in tutto il Mezzogiorno e, perché no, anche al Nord”.

“La Pubblica Amministrazione è una risorsa insostituibile – conclude il sottosegretario – Ha una funzione sociale assoluta, indispensabile rispetto alla quale ogni operatore, dal dirigente all'addetto di area A, deve poter concorrere rimuovendo e se è il caso, demolendo luoghi comuni ad arte conati. Definizioni spesso utilizzate per deturpare l'immagine di un mondo che, viceversa, deve essere guardato con molto rispetto. Quando mi riferisco a queste definizioni, intendo quelle che tracciano una pubblica amministrazione coacervo di burocrati, luogo di indiscriminato esercizio di un potere, mi riferisco all'autoreferenzialità di cui abbiamo sempre sentito parlare. Mi riferisco a tanti elementi che hanno determinato un atteggiamento non solo di disattenzione, ma perfino di diffidenza nei confronti dei comuni, delle province, delle regioni, dei ministeri, dello Stato. Quando si è invocata con un'espressione degna di miglior causa, la condizione di minor Stato e maggior mercato, lo si è fatto anche muovendo da questi errori di fondo che tendevano in qualche modo a criminalizzare la funzione statutaria a beneficio di un non meglio identificato mercato che sarebbe dovuto essere la panacea di tutti i mali”.

progetto di sviluppo organizzativo a valenza pluriennale denominato K2 (Klant – clienti e Kwaliteit qualità). Questo progetto ha puntato in primo luogo sullo sviluppo di un diverso e migliore rapporto tra amministrazione e cittadini e sull'implementazione di nuovi servizi. Partendo da questa base il progetto ha poi individuato un preciso percorso di sviluppo organizzativo e di gestione del personale.

Il secondo esempio è quello del Comune di Botkyrka, in Svezia, un paese di 75.000 abitanti, che impiega circa 5.800 persone.

Anche in questo caso, prodromico allo sviluppo della gestione del personale vi è stata una chiara individuazione delle strategie e delle politiche di sviluppo dell'ente i cui assi portanti sono stati individuati nel piano di sviluppo quadriennale dell'ente. La struttura di tale piano si basa su quattro settori chiave, che rappresentano gli elementi attorno ai quali si definisce la “vision” dell'ente: cittadino al centro, utente a fuoco, società in sviluppo e lo sviluppo durevole del comune. Su questa base è stato fatto un piano di sviluppo quadriennale con 36 obiettivi da perseguire.

In questo contesto l'idea della “centra-

lità strategica della risorsa umana” trova un suo coerente sviluppo, negli interventi finalizzati a rendere Botkyrka un “posto di lavoro attraente” per i propri dipendenti, intesa questa come priorità fondamentale per avere servizi di qualità per i cittadini. La “bussola del Comune” è la “prospettiva di un ambiente di lavoro” in cui le persone siano soddisfatte e motivate (“il dipendente al centro”). Anche rispetto a ciò sono stati attuati e perseguiti obiettivi specifici: intensificare il lavoro a favore dell'ambiente di lavoro; investire nelle iniziative a favore della salute e benessere; rafforzare l'influenza del personale sul proprio orario di lavoro; investire a favore dello sviluppo e formazione delle competenze del personale; promuovere equità tra i sessi e diversità etnica. (è previsto l'aumento della “diversità etnica” tra i dipendenti del comune al 42% entro il 2009.)

In pratica da questi due casi ciò che appare evidente è che il dibattito e le decisioni sul personale non si concentrano tanto su interpretazione di norme o negoziazione di stipendi ma sulle cose da fare per il bene dei cittadini e per una reale valorizzazione delle professionalità di chi opera per il bene comune.