



Il governo del personale nel contesto delle Amministrazioni pubbliche europee

*di Bruno Angelini, Jaime Rojas Elgueta, Giancarlo Senatore
(a cura di Bruno Angelini)*



Il governo delle relazioni sindacali: la contrattazione decentrata integrativa

di Bruno Angelini, Jaime Rojas Elgueta, Giancarlo Senatore

3.1 Introduzione

di Bruno Angelini

Il confronto sullo stato attuale del processo di convergenza delle modalità di gestione e di organizzazione delle risorse umane in alcuni Paesi d'Europa non può essere sviluppato se non tenendo conto di alcuni rischi che possono diventare, comunque, opportunità ed arricchimento, sempre presenti nella bibliografia esistente sul tema:

- a) la “temporaneità” del confronto: le considerazioni che seguiranno restano affidabili solo se riferite al tempo presente di elaborazione del presente paragrafo;
- b) la “comparabilità”, fortemente limitata da *tradizioni e culture amministrative nazionali* che ancora oggi, nonostante i progressi legati all'integrazione europea, impegnano e condizionano pesantemente le scelte prevalentemente organizzative che i decisori politici effettuano con comune urgenza in tutti i Paesi analizzati;
- c) la “soggettività” delle analisi e delle riflessioni. Essendo l'evoluzione degli assetti organizzativi anche il risultato dell'evoluzione degli individui delle organizzazioni il confronto non potrà che chiamare in

causa l'esperienza di coloro che, a vari livelli, intessono relazioni significative nel contesto dei rapporti professionali ed istituzionali fra i vari Paesi e le varie Amministrazioni. In questa chiave andrebbe, ad esempio, privilegiata la formazione come confronto di *esperienze tra pari*, da realizzarsi attraverso l'incontro tra lavoratori pubblici che ricoprono lo stesso ruolo in Amministrazioni di Paesi diversi.

Complessivamente, il capitolo intende trasmettere un modo di interpretare la realtà di Direzioni del personale diverse tra loro ma maturate tutte nel contesto internazionale. L'interpretazione proposta intende promuovere lo scambio di esperienze utili per la sperimentazione di nuovi modelli gestionali, per porre le premesse per l'implementazione di un percorso in divenire di un sistema di gestione delle risorse umane.

Nello specifico, i contributi di Giancarlo Senatore sono la sintesi di un Viaggio di studio promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni (UPPA), e realizzato dal Formez in collaborazione con la società di consulenza RSO. Il Viaggio di studio ha rappresentato un'occasione di apprendimento su due modelli di gestione delle risorse umane, uno francese e l'altro inglese, che nella realtà pubblica europea hanno contribuito in fase preliminare alla costituzione di un Laboratorio permanente per la creazione di una rete di esperti interni alle Pubbliche amministrazioni centrali per lo scambio di conoscenze sui sistemi gestionali del lavoro pubblico.

Il Viaggio di studio è stato, infatti, realizzato, per i lavoratori pubblici italiani che vi hanno partecipato, con l'obiettivo di:

- ✓ comprendere la provenienza degli istituti organizzativi che sono stati introdotti nella legislazione italiana a partire dal 1990;
- ✓ presentare i due principali modelli di gestione del pubblico impiego (*career based* e *position based*) alla luce dei comuni *trend* di cambiamento quali la riduzione del *gap* tra *management* pubblico e privato, la riduzione della dimensione della forza di lavoro pubblica, la decentralizzazione e flessibilità, la diffusione di logiche di responsabilizzazione della dirigenza e l'adozione di sistemi di retribuzione basati sulla *performance*, nonché la riforma della gestione del *senior management*.

Il contributo di Senatore è, pertanto, orientato alla descrizione di alcune scelte che i Paesi osservati hanno effettuato rispetto a specifiche tematiche strategiche, effettuandone a tratti anche una narrazione finalizzata ad agevolare l'eventuale trasferibilità in altri contesti rispetto a quelli delle realtà analizzate. Le tematiche strategiche oggetto della presentazione che l'autore effettua per Francia e Regno Unito sono essenzialmente cinque:

1. la tradizione amministrativa;
2. i sistemi di selezione e di accesso;
3. il sistema di sviluppo delle carriere;
4. i sistemi di controllo e valutazione;
5. la disciplina del lavoro pubblico.

I contributi di Jaime Rojas Elgueta sono il risultato di analisi effettuate sul campo nell'ambito delle attività di elaborazione del *Repertorio dei modelli nazionali ed europei di gestione delle risorse umane* cui la società di ricerca, consulenza e comunicazione S3 Opus ha contribuito per conto del Foromez¹.

I due contributi, uno sulla regione della Catalogna, in Spagna, e l'altro sul Comune di Assen, nei Paesi Bassi, documentano esperienze evolute di gestione del personale, che affermano una concezione di Amministrazione pubblica i cui programmi non rincorrono i bisogni emergenti nell'oggi ma che propongono una *vision* in grado di precorrere i tempi. Si intravede un'idea di organizzazione quale espressione della *creazione artistica* delle persone, basata su di un'ottica di sistema di gestione e di organizzazione delle risorse umane non rinchiusa in un rigido modello ma concepita come un processo in divenire.

I casi proposti da Rojas inducono a riaffermare che alla base delle organizzazioni efficienti c'è, in qualche modo, l'immaginazione creativa e piena di ideale umano, professionale, politico e sociale. In questo senso una comparazione significativa con le realtà europee permette alla realtà italiana di far tesoro di secoli di estro creativo in termini di organizzazioni, soluzioni istituzionali, impianti amministrativi e contesti socio-economici.

Analogamente, nei sistemi Paese osservati, si riafferma la centralità del cittadino quale ragion d'essere dell'Amministrazione pubblica, dove l'organizzazione è più orientata verso l'esterno, la funzione di gestione delle risorse umane è incorporata nelle funzioni di servizio pubblico e l'Ufficio del personale è ridotto

ad un numero di consulenti interni. Si tratta di uno stile che permette di liberare risorse che contribuiscono a generare un concetto in divenire piuttosto che un rigido modello di gestione delle risorse umane, dove l'evoluzione degli assetti organizzativi è il risultato della crescita umana e professionale degli individui.

Ed è proprio a questo livello che il confronto ha *chances* di essere ricco e pieno di prospettive, grazie anche al patrimonio di risorse intellettuali e professionali in grado di progettare sistemi di gestione delle risorse umane evoluti, utili per l'evoluzione anche del Sistema Paese italiano. Infatti, non solo esistono diversi "modelli di direzione del personale" ma anche diversi "approcci" al sistema gestionale ed organizzativo delle risorse umane, che talvolta esulano dai modelli. Questo modo di interpretare la gestione vale ancor più quando è l'essere umano ad essere coinvolto: il cittadino, il cliente, il politico, l'amministratore o il lavoratore pubblico. L'essere umano che, per quanto studiato e conosciuto nelle sue reazioni, rimane libero, misterioso e incontrollabile nelle sue decisioni.

L'essere umano, d'altronde, rimane al centro del nostro vero interesse: "*La preoccupazione dell'uomo e del suo destino deve sempre costituire l'interesse principale di tutti gli sforzi tecnici; non dimenticatelo mai, in mezzo ai vostri diagrammi e alle vostre equazioni*" (Albert Einstein).

3.2 Il sistema Francia: un approccio istituzionale in grande trasformazione²

di Giancarlo Senatore

La *Fonction Publique* francese si articola in tre sistemi amministrativi separati e paralleli: la Funzione Pubblica centrale, la Funzione Pubblica territoriale e la Funzione Pubblica ospedaliera, che raccoglie tutto il settore sanitario.

Più di 5 milioni di persone lavorano per le tre Funzioni Pubbliche; lo Stato è in Francia il principale datore di lavoro. Il 16,5% del totale dei dipendenti è un impiegato pubblico, a fronte dell'11,3% dei dipendenti pubblici tedeschi e del 10,1% degli italiani. Oltre il 50% dei funzionari lavora per le Amministrazioni centrali, il 30% presso gli Enti locali e il 19% circa nel settore sanitario.

Le tre Funzioni Pubbliche si articolano a loro volta in un sistema molto strutturato di *Corps*. Ogni *Corps* ha un proprio statuto e determina specifiche

funzioni; a sua volta un *Corps* è diviso in diversi gradi e i gradi in vari scaglioni. Ogni livello corrisponde ad un indice che viene utilizzato per il calcolo della retribuzione. In totale si contano più di 1.700 gradi e scaglioni diversi nei *Corps*, tra ordini professionali e posizioni statutarie.

Ogni *Corps* assicura ai funzionari che ne fanno parte un sistema di solide garanzie retributive e previdenziali, regolate dal diritto pubblico, fortemente garantiste nei confronti del dipendente. Tale parcellizzazione dei funzionari pubblici entro sistemi altamente strutturati e rigidi rende difficile una gestione omogenea delle risorse umane del settore pubblico.

Anche la dirigenza pubblica è inquadrata nel sistema dei *Corps*, più precisamente nei *Grands Corps*. Si possono distinguere due categorie di dirigenti: gli amministrativi e i tecnici. Al primo gruppo appartengono 19 ordini a cui si accede attraverso l'ENA (École Nationale d'Administration), la scuola nazionale di amministrazione che prepara ad un profilo di generalista dell'amministrazione. I tecnici, invece, si distribuiscono in 7 categorie professionali e provengono dalle *Grandes Ecoles*, come ad esempio l'*Ecole Polytechnique*, ed hanno un profilo più specialistico in diversi ambiti di materia.

I *Grands Corps* rappresentano un importante collante al vertice del sistema. Dato l'intreccio delle carriere tra i vertici amministrativi e i vertici politici, in ogni momento esiste un elevato numero di politici ed alti dirigenti che condividono la medesima formazione e socializzazione. Questo aspetto è importante per il grado di coordinamento orizzontale all'interno delle strutture esecutive centrali. Infatti, in Francia lo Stato è, nel suo insieme, una macchina frammentata, le cui strutture ministeriali sono spesso in turbolenza, dove non esistono uno o più ministeri centrali in grado di assicurare omogeneità amministrativa. I *Grands Corps* controbilanciano, in parte, questa frammentazione e assicurano un livello intermedio di coordinamento orizzontale.

Anche la Francia, a partire dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, ha dato vita ad un processo di modernizzazione amministrativa, caratterizzato dalla continuità di tematiche e politiche più che da differenze di parte tra Governi di destra e di sinistra. Il processo di riforma è rimasto piuttosto impermeabile alle idee del *New Public Management*, che dal Regno Unito e dalla Nuova Zelanda si sono diffuse nella maggior parte dei Paesi occidentali. La Francia ha sviluppato un proprio pensiero e una propria retorica sulla riforma

amministrativa, che si articola su tre linee principali:

- ✓ decentralizzazione (trasferimento di poteri dalla funzione pubblica centrale alla funzione pubblica territoriale);
- ✓ deconcentrazione (trasferimento di competenze e autonomia gestionale alle unità periferiche del governo centrale e alle agenzie);
- ✓ modernizzazione delle forme di gestione (introduzione di sistemi di valutazione delle *performance*, attribuzione dei *budget* sulla base degli obiettivi, introduzione delle nuove tecnologie per semplificare i processi e migliorare la qualità dei servizi erogati).

Sistemi di selezione e accesso

La Francia ha un sistema di selezione delle risorse umane per l'amministrazione pubblica iscrivibile ai cosiddetti modelli *career based*: l'ingresso avviene generalmente all'inizio della vita professionale tramite concorso pubblico, la promozione è basata su un sistema di gradi che si raggiungono in base all'anzianità di servizio e la possibilità di entrata nell'Amministrazione a metà carriera è fortemente limitata.

Come molti altri nazioni di *Civil Law*, tra cui l'Italia, l'accesso alla carriera nella funzione pubblica avviene per concorso. La modalità di selezione varia in funzione del livello dell'amministrazione a cui si accede. Vi sono tre categorie di concorsi: esterni, interni e il cosiddetto "Terzo concorso", destinato a chi ha maturato esperienza professionale nel settore privato e decide di accedere al settore pubblico. L'introduzione di questa ulteriore porta di accesso alle funzioni pubbliche favorisce la contaminazione con culture professionali diverse ed innovative provenienti dal settore privato.

Oltre ai metodi di selezione appena descritti, sono previste anche forme flessibili di impiego. Nel 2002 è stata introdotta la modalità diretta di assunzione, che prevede l'ingresso senza concorso con contratto temporaneo. Dall'inizio del 2006 questo strumento è stato sostituito dal PACTE (*Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat* – Percorso di accesso alle carriere del pubblico impiego territoriale, del pubblico impiego ospedaliero e del pubblico impiego statale). 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 anni. Questo contratto prevede che si alternino momenti di *stage* a momenti di formazione

in aula e che allo scadere del contratto, previa verifica attitudinale, il candidato possa prendere servizio come titolare.

Per le cariche più alte, di collaborazione diretta con il livello politico (Uffici di Gabinetto ministeriali), la nomina è di tipo politico e può essere effettuata, oltre che tra i funzionari di più alto grado già operanti nell'amministrazione, anche tra professionisti esterni, che possono sottoscrivere contratti di assunzione temporanea o permanente.

Sistema di sviluppo delle carriere

In generale il sistema si articola in tre fasce, A, B e C, ovvero dagli incarichi dirigenziali a quelli di supporto che non richiedono studi o titoli specifici. In quanto sistema *career based*, anche le progressioni di carriera sono rigidamente inquadrate all'interno dei *Corps*. Esse sono regolate da uno statuto generale e dagli statuti dei singoli *Corps*. Il passaggio ad un grado più elevato è possibile attraverso concorso interno oppure concorso esterno se si tratta di passaggio da un *Corps* all'altro. All'interno dello stesso grado la progressione è di tipo economico e per scaglioni successivi, secondo una griglia salariale predefinita.

La promozione tiene conto sia dell'anzianità, sia dei meriti dei dipendenti, valutati attraverso un esame professionale, la cui buona riuscita consente l'avanzamento di grado. In certi casi è sufficiente seguire un corso di formazione per accedere ad una progressione di carriera. Dal 1996, infatti, un Accordo quadro prevede un diretto collegamento tra formazione e carriera, ma nella pratica solo alcuni ministeri hanno seguito questa indicazione e solo per alcune categorie tecniche. Ogni anno la legge finanziaria stabilisce la percentuale delle promozioni che possono essere concesse in aggiunta ai posti vacanti.

Per quanto riguarda la mobilità, questa costituisce in linea generale un'opportunità per il dipendente e non può essere imposta. Ne usufruisce circa il 3% del totale degli impiegati pubblici. Il processo di decentramento verso gli Enti territoriali ha generato un fabbisogno di personale sul territorio, al quale si è risposto con un progressivo trasferimento di dipendenti coerente con il trasferimento di funzioni. Gli istituti della mobilità previsti dalla normativa francese sono principalmente due:

- *la mise à disposition*, il dipendente, per un massimo di 3 anni, può prestare servizio in un'altra amministrazione, mantenendo lo stipendio di partenza;

- *le détachement*, il dipendente che cambia amministrazione è pagato dalla nuova organizzazione, ma conserva i diritti di promozione e pensione dell'amministrazione d'origine.

Sistemi di controllo e valutazione

Nel quadro delle riforme in atto in Francia relative alla Legge di riforma del bilancio, la leva della valutazione è diventata uno strumento che completa le nuove forme di gestione delle risorse pubbliche. Infatti, la Legge di bilancio dello Stato prevede una distribuzione delle risorse all'interno dei ministeri non più per competenze ma per obiettivi: il consuntivo è quindi dato dalla valutazione del raggiungimento degli stessi. La valutazione delle risorse umane diventa in quest'ottica una leva strategica per il funzionamento del sistema.

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

Disciplina del lavoro pubblico

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 e normativi (congedi e sanzioni disciplinari). Il sindacato francese ha un ruolo depotenziato rispetto alla funzione pubblica, soprattutto se paragonato a quello italiano. Per questa ragione non si può parlare di vera e propria concertazione. I confronti non terminano in un accordo formale e la concertazione non crea vincoli per le parti. Essi hanno però un innegabile valore politico e simbolico. Questo è considerato un punto problematico perché l'assenza di un potere negoziale reale e paritetico nelle fasi di confronto impedisce l'attuazione di politiche del personale più evolute.

Esistono organi formali di concertazione, come le Commissioni amministrative paritetiche, organizzate in base ai *Corps*, che 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.

A 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 d'intesa che ha valore politico ma non vincolante per il Governo sul piano formale. La Francia si caratterizza per una netta separazione tra partecipazione e contrattazione: se in Italia la partecipazione è prevista e stabilita dal contratto e dalla 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 contrattazione collettiva è stata introdotta in Francia nel 1983 e nel corso del tempo sono aumentati gli ambiti della negoziazione riconosciuti (dal solo salario alle condizioni organizzative del lavoro). Alla fine del negoziato si giunge ad una nota conclusiva o all'accordo salariale. Tali dichiarazioni rimangono tali, non hanno valore vincolante ma devono essere approvate dal Parlamento e 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 lato non è stato riconosciuto nessun vincolo per la funzione pubblica né è stata promossa la bilateralità dei rapporti tra parti sociali.

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

3.3 Il sistema Regno Unito: un approccio organizzativo pubblico privato³

di Giancarlo Senatore

Il 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. Con il 13,5% di impiegati pubblici sul totale dei dipendenti, il Regno Unito si colloca poco al di sotto della Francia, ma sopra la Germania, l'Italia e i Paesi Bassi. A differenza della Francia, che mostra ancora una predominanza netta dell'impiego nella P.A. centrale, nel Regno Unito circa metà dei dipendenti pubblici lavora nell'amministrazione locale, mentre negli uffici centrali è impiegato il 44% dei dipendenti pubblici.

3 Il governo del personale nel contesto delle Amministrazioni

L'organizzazione del sistema pubblico britannico ha conosciuto profonde trasformazioni a partire dagli anni '80 del secolo scorso, fortemente influenzate dalle tesi del *New Public Management*. Le principali direttrici del cambiamento sono state due:

- ❖ il processo di devoluzione di funzioni e risorse verso i nuovi soggetti autonomi Scozia, Galles e Irlanda del Nord, che si sono dotati di organi elettivi e di governo indipendenti;
- ❖ un nuovo modello organizzativo di erogazione dei servizi pubblici, che si fonda sul principio di separazione dei luoghi di governo e controllo dell'offerta di servizi (i dipartimenti) dagli organi deputati all'erogazione diretta (le *Next Steps Agencies*).

Il Regno Unito si è affermato in Europa come “campione delle riforme”: grazie alla sua struttura amministrativa flessibile – si ricorda che nel Regno Unito, paese di *Common Law*, non esiste il diritto amministrativo – è stato possibile riformare il sistema pubblico senza incontrare grossi ostacoli formali. Per citare qualche esempio, le *Next Steps Agencies*, che hanno rivoluzionato le modalità di erogazione dei servizi pubblici britannici, sono state introdotte senza alcuna legge. E con lo stesso provvedimento il Governo Thatcher ha spostato circa due terzi del personale ministeriale verso le nuove agenzie.

L'assenza di stringenti vincoli formali ha permesso anche al processo di devoluzione di trovare vie originali: i nuovi soggetti governativi sub-nazionali hanno potuto negoziare direttamente con la Corona i margini di autonomia di governo, dando vita ad un sistema di autonomie del tutto asimmetrico, che vede al primo posto il Parlamento Scozzese e all'ultimo l'Irlanda del Nord, con poteri sensibilmente inferiori alle altre autonomie. L'Inghilterra, d'altra parte, non ha nessuna forma di amministrazione regionale ed è completamente assimilata alla Corona.

A differenza della Francia, dove, come abbiamo visto, vi è una certa continuità nel processo di riforma amministrativa che prescinde dall'avvicinarsi al governo di coalizioni con orientamenti diversi, nel Regno Unito la *ownership* delle riforme è invece fortemente legata al colore politico di *Downing Street*. I Governi Blair, ad esempio, si sono fatti portatori di una visione dell'organizzazione del settore pubblico antagonista al modello thatcheriano ed hanno dato vita ad un ulteriore processo di trasformazione orientato ad integrare tra loro i servizi pubblici e gli organismi che li offrono, per contenere le forze centrifughe scatenate dal programma *Next Steps*.

L'origine della differenza tra i due Paesi va cercata nei due diversi modelli di dirigenza pubblica: da un lato il sistema francese, fortemente tecnocratico e caratterizzato dall'intreccio delle carriere tra i vertici politici e i vertici amministrativi, assicura continuità ai processi di riforma, dall'altro nel modello britannico, dove vige un rigoroso sistema di *spoils system*, le improvvise inversioni di rotta sono più frequenti. L'immagine del funzionario inglese negli ultimi anni è mutata: da figura neutrale ed imparziale è sempre più simile a un consigliere e uomo di fiducia del politico, scelto non solo per l'affidabilità professionale, ma anche per l'adesione alla linea di governo. 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).

Occorre, però, precisare che dal 1996 è stato introdotto nel Regno Unito il *Senior Civil Service* (SCS), cui fanno capo 3.500 alti dirigenti della Corona, 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.

Sistemi di selezione e accesso

Il modello di gestione del pubblico impiego rientra nei cosiddetti modelli *position based* in cui la selezione dei migliori candidati avviene, per ciascuna posizione, attraverso reclutamento dall'esterno oppure 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*.

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 regole stabilite dal Codice. L'assunzione non è subordinata al possesso di certificati di studio, ma è basata sulle competenze richieste per il profilo ricercato, che vengono verificate al momento della selezione.

Questo sistema di selezione facilita uno scambio maggiore di risorse umane tra il settore privato e quello pubblico. Le esperienze professionali accumulate fuori dalla P.A. 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, in Italia).

Nel *Senior Civil Service*, 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 programme*, che consente a giovani brillanti, usciti dalle università più prestigiose del Regno Unito, di accedere direttamente ai livelli più elevati dell'amministrazione per gestire settori cruciali quali l'economia e gli affari interni ed esteri.

Sistema di sviluppo delle carriere

A differenza della Francia, nel *Civil Service* non è previsto un rigido e formale cursus di avanzamento di gradi. Il sistema di carriera è simile a quello del settore privato: più flessibile e legato alle *performance* del dipendente, invece che agli anni di servizio. Il *Cabinet Office* assiste i dipartimenti e le agenzie nello sviluppo delle carriere dei dipendenti pubblici. Alcuni programmi di sviluppo del personale sono:

- *Improving Leadership Capacity*, un ampio programma che parte dalla riforma del *Civil Service* e mira a sviluppare e a gestire le capacità dei *civil servants* per far fronte alle nuove esigenze dell'Amministrazione pubblica;
- *Modernising People Management (MPM)*, che assiste le organizzazioni nella formazione di personale ad alta professionalità.

Per quanto riguarda la formazione, i dipendenti pubblici di nuova assunzione vengono formati per la loro specifica posizione con *stages* e altre attività formative (come ad esempio l'*induction training*) organizzate dalle stesse Amministrazioni oppure da scuole specializzate.

Oltre a questi programmi, non vi sono obblighi (né diritti) a frequentare corsi di formazione. In realtà, la formazione continua è una condizione precipua per beneficiare di promozioni professionali e, dunque, viene di volta in volta concordata con il direttore responsabile.

Rispetto alla mobilità, vi è ampia possibilità di ottenere trasferimenti temporanei, che vengono gestiti da ciascun dipartimento ed agenzia. La mobilità geografica e 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 essere chiamati a trasferirsi permanentemente in amministrazioni pubbliche comprese entro un certo 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. In ultima analisi, la mobilità è considerata più come una forma di rotazione di ruoli che come un sistema di sviluppo della carriera.

Sistemi di controllo e valutazione

Le riforme degli anni '80 del secolo scorso hanno introdotto nel settore pubblico britannico gli stessi strumenti di valutazione applicati nel settore privato. Si tratta di sistemi di valutazione delle prestazioni (*Performance management*), finalizzati principalmente ad orientare le *performance* individuali verso gli obiettivi generali dell'Amministrazione e ad evidenziare e sviluppare le potenzialità personali attraverso un sistema di ricompense della *performance*.

Il sistema delle retribuzioni è collegato alla valutazione (*Performance-Related Pay*) ed è finalizzato ad incrementare la retribuzione per le prestazioni di eccellenza e coerenti con gli obiettivi generali dell'amministrazione. Il sistema prevede anche *bonus una tantum* erogati sulla base degli obiettivi raggiunti in un dato lasso di tempo.

La coerenza tra gli obiettivi individuali e quelli generali dell'amministrazione è assicurata da un sistema di trasmissione degli obiettivi a cascata. Il Ministero delle Finanze stipula con i singoli dipartimenti degli accordi triennali che definiscono i traguardi da raggiungere e le principali azioni e risorse a disposizione. Ogni dipartimento definisce al suo interno con le varie unità i *Business Unit Plans*, ovvero dei piani che dettagliano a livello individuale le responsabilità, le risorse e gli obiettivi. Due volte l'anno si procede con il monitoraggio dell'avanzamento nel piano di attività e si verifica il raggiungimento degli obiettivi generali. Sulla base dell'esito della valutazione delle *performance* così articolata si definiscono le retribuzioni.

I *Senior Civil Servants* sono sottoposti a forme di autovalutazione, sulla cui base l'intervistatore redige un rapporto.

Disciplina del lavoro pubblico

A partire dall'era Thatcher la contrattazione collettiva ha assunto un ruolo meno

rilevante nel Regno Unito. Per l'amministrazione centrale i principali aspetti contrattuali, come ad esempio la retribuzione, sono negoziati direttamente con le agenzie e i dipartimenti. Non vi sono agenzie di rappresentanza del datore di lavoro pubblico (come l'A.R.a.N in Italia). Nel caso del *Civil Service* il datore di lavoro è rappresentato dai *Senior Civil Servants*. 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*.

A livello locale la contrattazione è molto debole e si svolge nel quadro di margini molto ristretti definiti al centro. La maggior parte delle amministrazioni concorda ed applica, con un regime affine alla concertazione, modifiche contrattuali per categorie definite senza però discostarsi eccessivamente dal *framework* comune.

Le singole autorità locali hanno la facoltà di scegliere se applicare o meno ai loro dipendenti le regole definite dagli accordi nazionali. Le autorità locali agiscono attraverso il *Local Government Association* e le *Employers Associations*.

Per quanto riguarda le professioni mediche, i principi generali del sistema sanitario nazionale (*National Health Service* – NHS) sono definite da una serie di documenti: *General Whitley Council Handbooks*, *National Health Service Act*, *National Health Service and Community Care Act* e *Remuneration Regulations*. Per quanto riguarda il NHS il datore di lavoro è rappresentato all'interno del *General Whitley Council* da *Senior Civil Servants* e *Senior Staff*.

3.4 Il sistema Catalogna: la gestione strategica delle città, gestione strategica del personale

di Jaime Rojas Elgueta

Lo studio del sistema di *governance* delle risorse umane nelle Pubbliche amministrazioni della regione della Catalogna ha individuato nell'interazione delle Amministrazioni pubbliche con il territorio la chiave di lettura del sistema Paese Spagna. È infatti il Comune di Barcellona che per primo negli anni '80 del secolo scorso idea e attua i primi piani strategici della città, piani che oggi sono diventati l'asse portante di tutte le politiche delle amministrazioni pubbliche locali catalane, compresa quella della gestione delle risorse umane, oggi parte di un assetto di governo per piani strategici integrati. Ciascuna città catalana si connota per un

sistema di gestione delle risorse umane che è un *continuum* con un proprio sistema di *governance* della città, dove l'elemento che forse più colpisce è l'esplicitazione dei valori sottesi. I valori che ispirano le politiche del personale sono sintetizzati negli slogan delle città: *città delle e per le persone, città equilibrata e coesa, città sostenibile e rispettosa delle generazioni future, città del senso civico, città dinamica e solidale, città moderna e avanguardista, città delle conoscenze.*

Della regione catalana sono stati analizzati i casi di cinque Amministrazioni, la *Diputació de Barcelona*⁴, entità amministrativa assimilabile alla Provincia italiana, e quattro dei suoi *Ajuntament*, assimilabili ai Comuni.

La scelta è ricaduta sulla Spagna, in specie sulla Catalogna, non perché caratterizzata da assetti amministrativi presuntivamente somiglianti, almeno nell'idea di alcuni, a quelli italiani. Queste aree geografiche sono interessanti soprattutto per i caratteri di *vitalità sociale e innovazione* che le contraddistinguono, fattori oggi facilmente associati al potenziale di competitività che la regione catalana rinnova costantemente⁵.

Le Amministrazioni pubbliche spagnole, più in generale, hanno fatto registrare una forte *crescita dell'apparato pubblico*, iniziata nel 1977 con il post franchismo, che è arrivata a segnare un +100% degli organici solo negli ultimi 10 anni: gli addetti occupati nel settore pubblico sono il 13% del totale. Strettamente correlato è il *processo di decentramento amministrativo*: da un lato il personale dipendente dell'Amministrazione locale aumenta del 15% tra il 1995 e il 2005, dall'altro lato l'Amministrazione centrale riduce nello stesso periodo i suoi organici del 41%. Il fenomeno più rilevante è la *regionalizzazione*, con il rafforzamento delle Comunità autonome (che sono 17) che da sole oggi occupano la metà degli impiegati pubblici spagnoli, che associate alle Amministrazioni provinciali (50) e comunali (8.106) arrivano a contare il 77% del personale dell'intera Amministrazione pubblica locale⁶.

La Regione della Catalogna conta da sola 600 *Ajuntament*, di cui 37 nell'area metropolitana di Barcellona. Il fattore che accomuna queste Amministrazioni è l'aver sviluppato ognuna una propria interpretazione di cultura manageriale delle risorse umane in relazione ai propri contesti, tutti connotati dalla multietnicità. I tratti distintivi del sistema di gestione delle risorse umane di questa regione sono individuabili in cinque punti:

3 Il governo del personale nel contesto delle Amministrazioni

1. *Avanguardia nella creazione di figure manageriali settoriali e per area:* l'introduzione dei manager nei diversi livelli organizzativi è una realtà tipicamente catalana rispetto al resto della Spagna che è stata favorita da un atteggiamento politico locale che ha dato spazio alle ragioni gestionali del tempo in cui le prime figure manageriali venivano introdotte (anni '90 del secolo scorso). In questo senso, una variabile importante nella configurazione della tipicità catalana è l'apprendistato spontaneo della classe politica in assenza di un sistema normativo⁷.

*L'Ajuntament del Prat de Llobregat*⁸ (il Comune di El Prat), 63 mila abitanti circa, fu leader in questo ambito, introducendo per primo le figure manageriali, dando la spinta allo sviluppo economico e sociale del territorio e investendo sul progresso tecnologico da un lato, e sulla coesione sociale dall'altro lato. Le figure manageriali sono oggi diffuse in tutti i Comuni. Ma in alcuni, come nello stesso caso di El Prat, hanno perso il loro ruolo propulsore, mentre in altri, come nel caso dell'*Ajuntament de Cerdanyola del Vallès*⁹ (il Comune di Cerdanyola), alcune figure di questa classe dirigente sono state addirittura abolite senza che ciò provocasse impatti rilevanti nel perseguimento delle consolidate strategie territoriali comunali. Per El Prat l'essere divenuta una realtà gestionale pubblica all'avanguardia non ha comunque garantito la costante del successo e l'introduzione di strumenti e figure manageriali al top dell'innovazione non ha impedito che l'eccellenza cessasse nel momento in cui la componente politica ha iniziato a dare segnali contraddittori.

Questo punto potrebbe indurre molte riflessioni sul ruolo nei fatti assunto nel tempo da figure quali i Direttori e i Segretari generali nelle Amministrazioni pubbliche locali italiane. Basta ricordarsi, per fare un esempio che non porta alla mente nulla di nuovo, che il controllo di gestione è uno degli strumenti manageriali sui quali maggiormente si è scommesso nel passato più recente della riforma amministrativa italiana e che sarebbe dovuto essere presidiato, con maggiore successo di quanto non si sia registrato, da queste figure manageriali.

2. *Stretto rapporto tra vertice politico e amministrazione per la sperimentazione:* l'analisi dei sistemi di governo del personale dei Comuni della Catalogna dimostra, come già accennato per il caso precedentemente richiamato, come, nell'ambito di una cultura organizzativa imperniata sulla sperimentazione continua di nuovi strumenti manageriali di gestione delle risorse umane, sia

centrale il valore della committenza politica locale. Contrariamente a quanto per certi versi si possa pensare, maggiore è la vicinanza tra potere politico e amministrazione, maggiore è il margine di sperimentazione.

El Prat indica che un Ente che ha sperimentato con successo, prima di molti altri, strumenti gestionali di alta sofisticazione, che hanno negli anni ispirato molti dei processi attuativi delle riforme amministrative di altri Comuni, non si è guadagnato la garanzia assoluta di dare continuità al proprio ruolo pionieristico al netto della componente politica, anch'essa dopotutto fattore umano.

Queste considerazioni dovrebbero fare riflettere sui costi e sui benefici effettivi che si sono generati con la lotta per la separazione dei poteri in Italia, lotta del tutto persa in specifiche categorie di organizzazioni pubbliche, come possono essere tipicamente i Comuni ma talvolta anche le Province o le Università statali. Questo punto è di particolare rilevanza perché se si guarda all'alleanza fattivamente stipulata nel sistema di governo pubblico locale catalano tra classe politica e classe dirigenziale, ci si accorge di quanto questo rapporto abbia fatto da motore dello sviluppo. Per l'Italia le vicende sono andate, finora e in termini generali, un po' diversamente. Il legislatore ha preferito investire più nella separazione dei poteri che nella loro alleanza. Ma non poteva essere altrimenti probabilmente, perché è bene che alcune prerogative siano, almeno in linea di principio, distinte. È d'altronde competenza dei dirigenti presidiare la propria sfera di competenze, così come dovrebbe appartenere all'etica del politico avvalersi del dirigente piuttosto che cercare scorciatoie devianti.

3. *Formazione e management della diversità, due scomode opportunità*: la formazione è la chiave per invertire la rotta del sottoutilizzo del potenziale delle risorse umane ed è anche la leva per l'esercizio del *managing diversity*¹⁰. Sono entrambi due approcci a problemi in divenire per l'Italia, che si possono considerare congiuntamente o separatamente e che soprattutto non sembrano essere stati percepiti nel loro potenziale da gran parte dei direttori ma neanche dai politici locali. La formazione e la multiculturalità vengono vissute, occorre dirlo per spazzare via la retorica che spesso caratterizza il modo con cui questi temi vengono trattati in collettivo, come veri e propri *fastidi*, che generano costi.

Si è già detto che c'è molto potenziale intellettuale sottoutilizzato nel sistema pubblico italiano e che i processi formativi possono rappresentare

una forma d'intervento utile. Un caso che testimonia empiricamente l'alto rendimento degli investimenti nelle persone, nel personale ma anche nei cittadini, è quello dell'*Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat*¹¹ (il Comune de L'Hospitalet): con quasi 260 mila abitanti e oltre 1.550 lavoratori pubblici è il secondo Comune della regione catalana, nel quale due terzi della popolazione discende da popolazioni provenienti da altre Comunità autonome. Nel 1998 la popolazione immigrata di L'Hospitalet arrivava all'1,4% del totale degli abitanti, mentre nel 2005 rappresentava già il 20%, con stime al rialzo per gli anni successivi, conferendo alla città una forte componente multiculturale. Dal punto di vista delle politiche del personale è il Comune che più ha investito nella formazione dei dirigenti, dei quadri e del personale. Il modo in cui la formazione del personale e la multiculturalità delle persone (utenti e lavoratori) sono state gestite dimostra che l'impatto dei flussi migratori in entrata non si ripercuote nel ridisegno della città e dei suoi spazi senza passare per l'adeguamento delle politiche di direzione delle risorse umane. L'Area delle risorse umane, in questo contesto, si è infatti posta una duplice domanda: come garantire la realizzazione di politiche a valenza diffusa per una popolazione diversificata per gruppi etnici evitando il rischio di incorrere in particolarismi? Come adeguare, in tutto ciò, le strategie di direzione del personale coerentemente alle rapide modificazioni indotte dai forti flussi migratori in entrata, nella città e nell'Ente? La risposta è venuta in primo luogo dal ribadire il principio dell'equità e in secondo luogo dall'applicare questo principio modificando alcuni profili professionali e le modalità di produzione ed erogazione di specifici segmenti di servizio, incluso quello della formazione rivolta all'utenza interna dell'Ente. L'accento è stato posto sullo sviluppo delle competenze professionali e delle capacità umane per lo sviluppo, di riflesso, di nuovi sistemi di organizzazione del lavoro: nuovi profili professionali e nuovo modo di interpretare i ruoli, sviluppo di *knowledge management* per la condivisione e circolazione delle informazioni inter-area, adozione di tecniche di *learning organisation*. Tutti strumenti che il vertice amministrativo di questo Ente ha adottato per sintonizzare il personale attraverso azioni formative orientate al cambiamento e per la trasposizione dei valori sociali per il governo della città in valori per la *governance* delle risorse umane. L'intervento formativo ha, in questo senso, sviluppato l'ascolto differenziato per l'integrazione, nel sistema dei servizi pubblici, dei nuovi cittadini¹².

La conclusione è che in Italia, un Paese tra i pochi nel quale la formazione e lo sviluppo del personale delle P.A. sarebbero addirittura garantiti per legge, molti decisori pubblici ritengono ancora che la gestione delle risorse umane, e quindi ancora di più la formazione, sia una funzione amministrativa piuttosto che strategica. Altri soggetti, come le rappresentanze sindacali, talvolta peccano ugualmente nell'assecondare questa visione, in virtù di scelte gestionali che fanno propendere, quando va bene, per la formazione finalizzata al riconoscimento generalizzato di scatti di carriera. Naturalmente questa considerazione riguarda alcuni Enti piuttosto che altri, ma a giudicare dalle statistiche sulla formazione del lavoro pubblico parrebbe trattarsi di una condizione diffusa.

La *diversity*, la multiculturalità, è un fattore in potente crescita in Italia, che si manifesta più tardivamente che in altri Paesi, del quale è impossibile non accorgersi. Basti pensare alle statistiche sui nuovi nati e sui flussi migratori, che di tanto in tanto vengono diramate creando sempre nuovi dibattiti, come se il fenomeno stupisse ancora. Considerare la multiculturalità come un fattore che riguarda l'utenza, senza prevedere che con il ricambio generazionale del lavoro pubblico questo fattore determinerà necessariamente cambiamenti anche nel bacino delle nuove risorse umane delle amministrazioni pubbliche locali, significa avere in mente sistemi di reclutamento che guardano ad un passato che non c'è più. Oppure significa non rendersi conto dei risvolti di un fenomeno per ora ancora inspiegabilmente confinato come un problema di semplice, si fa per dire, gestione delle preferenze di un'utenza non più indifferenziata.

4. *L'innovazione ha bisogno di sperimentazione e talvolta non è formalizzabile*: il valore dell'innovazione è nell'informalità. Cerdanyola, 56 mila abitanti, si identifica come *città della conoscenza*, un'altra espressione del sistema di *governance* dell'area catalana: qui la politica delle risorse umane è innovativa ma poco formalizzata ed è proiettata allo sviluppo entro e fuori l'organizzazione pubblica dei sistemi di conoscenza, applicata alla tecnologia, alla ricerca, all'istruzione e alla formazione.

Agli antipodi di Cerdanyola si trova l'*Ajuntament d'Esplugues de Llobregat*¹³ (il Comune di Esplugues), circa di 46 mila abitanti, caso di eccezionale stabilità di direzione amministrativa, dove il *city manager* è una figura rimasta invariata nel tempo e costituisce parte della complessità e della varietà di strumenti e politiche di gestione del personale. Esplugues

ha riconosciuto, dal 1991, alle politiche del personale un valore strategico fondamentale adottando, ad esempio, un sistema di qualità EFQM (European Foundation for Quality Management) tuttora attivo, che dopo successive modifiche e miglioramenti progressivi ha introdotto un sistema gestionale per *owner* dei processi. L'impressione che emerge dall'osservazione di questo caso, confermata anche dalla testimonianza degli stessi soggetti che ne sono protagonisti, è che il meccanismo sofisticato di gestione di questa organizzazione si sia inceppato. L'esigenza attualmente sentita è quella di ripensare il sistema a partire dall'insieme delle regole che lo fanno funzionare.

Il senso di queste esperienze indica che laddove vi sia la legittimazione del vertice e vi siano le competenze per farlo (persone) è auspicabile che il sistema di gestione del personale si avvalga di tecniche e strumenti gestionali raffinati, eventualmente formalizzati, affinché le regole del gioco siano chiare. Se però la formalizzazione diviene un modo per rispondere al desiderio di alcuni di immodificabilità delle regole allora il rischio è che la strada dell'innovazione inesorabilmente si allunghi. Questo perché prima o poi le regole si devono cambiare e la formalizzazione deve essere solo un modo per renderle più chiare e accettabili, non un modo per cristallizzarle. Riscrivere le regole senza avvertire sensi di colpa significa andare avanti. Ciò fa sì che la creatività non rimanga seppellita dalla normazione esasperata.

5. *La Provincia come incubatore di innovazione e centro servizi per i Comuni*: un cenno merita, per concludere, il caso della *Diputació de Barcelona*, che comprende nella sua area geografica oltre 5,2 milioni di abitanti, pari a tre quarti della popolazione dell'intera regione della Catalogna.

La Provincia catalana ha interpretato il suo ruolo in chiave di servizio consulenziale e di formazione nei confronti dei cittadini ma soprattutto di *incubatore per l'innovazione* per conto dei suoi 311 Comuni. Con questi ultimi la Provincia ha stipulato un protocollo d'intesa, denominato *Rete Barcelloña per le Municipalità di qualità*, che costituisce un'iniziativa di concertazione negoziata sul territorio che applica i principi della *governance* interistituzionale, in senso verticale e orizzontale. L'alleanza, in termini di coesione, è assimilabile per certi versi a quella italiana, di più recente inaugurazione, che si concretizza per prima in città come Torino e a seguire altrove, soprattutto nel nord Italia¹⁴.

Il sistema di gestione del personale della Provincia di Barcellona è ispirato a questo tipo di ruolo, di agente *promotore* del cambiamento e dello sviluppo organizzativo, proprio e delle altre istituzioni. Il lavoro del personale di questa Amministrazione è orientato ad applicare e sperimentare al proprio interno modelli gestionali che poi vengono messi a disposizione degli Enti minori attraverso processi di accompagnamento per l'adeguamento individuale: un esempio, che vale per tutti, è il processo di collaudo e implementazione presso alcuni Comuni del modello di gestione del personale per competenze che la Provincia ha adottato negli anni scorsi per il proprio personale. Con questa specifica finalità opera un'unità organizzativa complessa denominata *Direzione dei servizi per il sostegno al Governo locale*, dedicata ad erogare consulenza per le *Direzioni del personale* dei comuni che ne facciano richiesta.

Il tipo di missione istituzionale assolta dalla *Diputación de Barcelona* è, in definitiva, marcatamente diversa da quella tipicamente svolta dalle Province italiane, anche in tema di gestione delle risorse umane. Il sistema è, nell'assetto spagnolo, ispirato a principi di managerialità e al contempo di coesione interistituzionale, un valore che permea non solo i rapporti cittadino-istituzione ma anche i rapporti *tra* istituzioni, un aspetto dolente per l'Italia che si trova ancora impegnata nell'intento di garantire i primi.

A queste riflessioni se ne aggiungono altre, contenute negli studi dei singoli casi presentati per la Catalogna, così come per i Paesi Bassi cui si dedica il paragrafo successivo del capitolo¹⁵. Quel che qui si tenta è un'analisi di sistema, per Paese, che dia un contributo sul versante della comparazione internazionale tra politiche di direzione del personale perseguite dai diversi Paesi, considerando queste ultime come uno dei segmenti delle politiche di coesione europea.

3.5 Il sistema Paesi Bassi: il governo del personale come una vetta raggiungibile

di Jaime Rojas Elgueta

Il sistema amministrativo locale dei Paesi Bassi è caratterizzato da una progressiva diminuzione e aggregazione dei Comuni (700 negli anni '90, 504 nel 2001, 467 nel 2005). Un'altra caratteristica riguarda la diversa conformazione del settore pubblico rispetto all'Italia: il peso dell'amministrazione centrale è ancora preponderante, anche in virtù del fatto che alcuni segmenti di servizio

pubblico sono ancora saldamente incardinati nello Stato. Tra il 1992 ed il 2003 le Amministrazioni pubbliche hanno registrato una crescita del 10% degli organici di personale, equivalente ad un +6% per il sistema di governo locale e un +14% per il sistema di governo centrale, di cui un terzo è costituito da insegnanti. La media degli occupati nel settore pubblico è inferiore a quella che si registra in Italia e in Spagna, attestandosi al 10%¹⁶.

L'elemento rilevante del sistema di gestione delle risorse umane nelle Amministrazioni pubbliche dei Paesi Bassi è nella concezione della sua funzione e, di riflesso, nella sua connotazione nel modello organizzativo. La funzione è concepita come incorporata ai processi di produzione ed erogazione dei servizi all'utente, nel *front office*, con competenze di consulenza a supporto della gestione *decentrata* del personale ad opera dei responsabili di unità. Il dirigente del personale, alleggerito da funzioni applicative che sono decentrate, si concentra sul *core business* del suo ruolo, la gestione dei cambiamenti di carattere strategico e soprattutto la gestione dei rapporti lavorativi umani con il personale, con il quale c'è una sorta di "matrimonio"¹⁷. L'Ufficio personale quasi scompare, mentre il coordinamento resta centralizzato in posizione di *staff* strategico, conservando la parte più importante, che ruota attorno al fattore umano.

Per i Paesi Bassi è stato studiato un *caso* campione, rappresentato dal *Gemeente Assen* (il Comune di Assen)¹⁸.

Assen è una città della provincia di Drenthe, nei Paesi Bassi, che oggi conta circa 64 mila abitanti, che si stima arriveranno a quota 80 mila circa nel giro di 15 anni. La città ospita attività di servizio per diversi tipi di organismi pubblici e la società di servizi della Shell, nonché è nota al pubblico internazionale come sede del Gran premio annuale di motociclismo.

Nel Comune di Assen lavorano circa 600 persone, con una crescita di un quarto registrata negli ultimi 6 anni ed un'età media di 43 anni. L'elemento emblematico che questa Amministrazione rappresenta, e che vale per la generalità delle Amministrazioni pubbliche locali dei Paesi Bassi, è nell'attenzione costante che essa dedica ai processi di sviluppo e cambiamento organizzativo, improntati al miglioramento continuo dei servizi ai cittadini¹⁹. Le politiche del personale nascono e si ispirano a queste strategie complessive, dando luogo a processi gestionali di ampio respiro. In questo senso i processi di gestione del personale probabilmente più interessanti per la realtà italiana sono quattro:

1. *L'organizzazione non è un modello ma un'idea in divenire*: i processi di trasformazione organizzativa sono una costante. Negli ultimi 15 anni, analogamente a quanto avvenuto nelle altre organizzazioni pubbliche dei Paesi Bassi, il cambiamento ha accelerato, portando ad un assetto che ha cambiato completamente la prospettiva del sistema delle risorse umane e della *governance* cittadina. Il nuovo assetto organizzativo, introdotto nell'aprile del 2006, è il risultato di un processo di ripensamento durato 2 anni, l'ennesimo nell'evoluzione continua di questo ente caratterizzato dallo spazio di creatività lasciato al personale. Se si considera solamente la fase di redazione del documento finale si osserva che sono state coinvolti 12 gruppi di lavoro formati da 8 persone ciascuno, che hanno lavorato per circa 2 mesi, dedicandosi ciascuno ad una parte del documento. Le strategie di governo della città e di gestione delle risorse umane sono riunite in un documento programmatico denominato K2, come la vetta del K2, dove le due K stanno per *klant-cliente* e *kwaliteit-qualità*. Senza necessità di doverne raccontare i dettagli, riportati nel testo dello studio di caso²⁰, basti ricordare che esso enuclea i principi e gli stili gestionali elaborati dal basso verso l'alto, con il coordinamento del *management* intermedio, in funzione dell'applicazione empirica di indirizzi politici chiaramente orientati. Queste ultime righe danno un messaggio che certamente si presterebbe a banalizzazioni nel momento in cui un dirigente del personale si domandasse come possa, singolarmente inteso, trarre insegnamento da una tale indicazione, dove la componente di management intermedio come la componente politica hanno una parte importante affinché un simile modello o stile debba rendersi praticabile nella sua realtà organizzativa. Il punto è che laddove non c'è committenza occorre iniziare il difficile lavoro orientato all'auto-committenza, nel senso che quando gli indirizzi politici non sono così chiari o diffusi è ancora più necessario pensare di rivedere lo stile di lavoro e di comunicazione tra lavoratori. La formazione, un processo tipicamente gestionale del personale concepito con metodi antichi che ricordano più l'addestramento che lo sviluppo delle risorse umane, è una delle tante leve sulle quali è necessario agire. Impostare programmi formativi sullo stile del lavoro per gruppi, finalizzati alla condivisione di metodi di lavoro e di pensieri, applicati empiricamente alla realtà organizzativa del proprio Ente, significa svecchiare il modo di concepire la formazione in funzione di un ripensamento degli stili lavorativi. Anche questa è auto-committenza. Difficile, tra l'altro, pensare che il politico

locale possa di propria iniziativa suggerire questo sentiero al *management*. È piuttosto sensato che il processo parta dal basso, per poi ingenerare fiducia nella componente politica, affinché gli investimenti in formazione ripartano. Tutto ciò posto che la committenza dovrebbe sempre restare politica ed essere oggetto di comunicazione diffusa. Ma questo è forse per davvero un messaggio non nuovo.

2. *La gestione del personale parte del processo di front office*: l'elemento di principale innovazione, che ispira un diverso modo di pensare la gestione del personale, è nella trasformazione della *Concern staff* (Direzione servizi finanziari, risorse umane, affari legali, comunicazione) in una funzione di linea di gestione e controllo delle politiche incardinata nella Direzione del *front office* della città. L'unica funzione della *Concern staff* che conserva la sua collocazione in staff al *City manager* è quella deputata alla progettazione e allo sviluppo organizzativo ed al contatto diretto con il personale, esercitata da due sole unità, il cui compito è assimilabile a quello di un organo consultivo per l'impulso all'innovazione. Le tre Direzioni generali, rispetto alle cinque di prima, sono le uniche articolazioni organizzative di linea, disegnate in funzione del servizio all'utenza²¹, a dimostrazione dell'orientamento del vertice, avallato dal basso, di gestire gli assetti organizzativi in chiave unitaria e in funzione del *front office*.
3. *La gestione del personale diffusa nell'organizzazione e gli esperti con ruolo di consulenti*: il sistema di gestione del personale è gestito da otto unità di personale in tutto, che costituiscono una piccola unità organizzativa, collocata nella *Direzione per i servizi di front office all'utenza*, per il sostegno al perseguimento delle politiche e l'esercizio dei controlli. Essa ha quindi un rapporto diretto e privilegiato con l'unico organo consultivo di *staff*. La collocazione dell'unità gestione del personale sottolinea come una funzione tradizionalmente pensata come orientata verso l'interno dell'organizzazione sia stata rivolta verso l'esterno, conferendole una funzione di supporto consulenziale alle altre unità.
Delle otto unità di personale preposte al sistema di gestione del personale quattro operano come consulenti a supporto delle Direzioni generali, dove sono decentrate tutte le funzioni di gestione del personale che non riguardano la contrattazione e le relazioni sindacali. L'introduzione di questa figura consulenziale ha cambiato drasticamente il ruolo del *Dipartimento*

delle risorse umane, che in precedenza svolgeva direttamente tutte le tipiche funzioni di direzione e amministrazione del personale, analogamente a quanto avvenga oggi per gran parte delle Amministrazioni italiane di tutti i livelli di governo. Ad Assen tutte le funzioni di gestione diretta del personale sono state decentrate alle unità organizzative di massima e media dimensione, a cui l'unità preposta alla gestione del personale offre servizi relativi alla gestione contrattuale e consulenza per tutti gli altri istituti di gestione loro demandati.

È importante dire che i consulenti al personale sono figure professionali altamente innovative che non provengono dall'esterno, dal settore privato, come spesso è accaduto in diversi Paesi nei periodi di transizione generati da riforme amministrative. Essi sono, nel caso analizzato, tutti funzionari di carriera interna, con un'esperienza di 15-20 anni di servizio maturata nell'Ente, nel campo della gestione delle risorse umane, di età media attorno ai 50 anni, riqualificati con interventi di formazione continua, non necessariamente possessori di un titolo di studio di livello terziario.

4. *La gestione del personale rivolta verso il futuro*: la gestione del personale individua e propone continuamente nuovi temi di lavoro per gruppi. I due temi su cui si stava lavorando nel momento in cui il caso di Assen è stato studiato erano del tipo: *Come formulare meglio le aspettative individuali e collettive? E in riferimento alle aspettative sui comportamenti tra colleghi e con i superiori? Come orientare il lavoro agli utenti anziché al mansionario?* Questioni certamente rilevanti, non poi così distanti da problematiche presenti, forse in modo più silente, anche in Italia.

In conclusione, gli elementi di interesse di questo caso sono molteplici, ma senz'altro quello più rilevante è nella modifica radicale dell'unità di gestione del personale, che arriva quasi a scomparire per permeare le altre unità di servizio diretto al cittadino. La gestione del personale è integrata nei processi di servizio e le modalità di lavoro sono sempre soggette a trasformazioni. Non i modelli ma le *idee in divenire* danno spazio alla creatività che sviluppa le competenze degli individui e fa evolvere gli assetti organizzativi.

3.6 Conclusioni: processo di convergenza, connotazioni distintive, indicazioni per l'Italia

di Bruno Angelini, Jaime Rojas Elgueta, Giancarlo Senatore

In costanza degli attuali vincoli dei conti pubblici è essenziale ed improcrastinabile attivare tutti gli strumenti utili ad accrescere la produttività del lavoro pubblico quale presupposto per un aumento di produttività del sistema socio-economico italiano ed europeo e senza che ciò generi aggravii di costi finanziari ed economici.

Nel ripensare la P.A. possiamo far nostre alcune domande:

- I problemi della P.A. e del suo rapporto con la cittadinanza sono causati dal reperimento delle entrate (Fisco), dalla gestione delle spese (Pubbliche amministrazioni) oppure da entrambi?
- Quanto sono disposti a pagare i cittadini per i servizi resi? Qual è il prezzo dell'Amministrazione pubblica²²?
- Quali sono i risultati più desiderati dai cittadini?
- E l'Amministrazione pubblica? Quanto è disposta a pagare per ognuna di queste priorità?
- Qual è il miglior modo di produrre i risultati desiderati al prezzo che i cittadini sono disposti a pagare?

Preoccuparsi dell'amministrazione del personale, della gestione del capitale umano e dello sviluppo delle risorse umane pubbliche significa partecipare con pertinenza a questo processo di cambiamento e di riforma dello Stato e delle Pubbliche amministrazioni.

Non esiste, allora, *un* modello di direzione del personale ma *vari e diversi* modelli, che si conformano alle diverse politiche degli Enti, alle diverse caratteristiche strutturali, alle diverse legislazioni in vigore nei Paesi e al contesto territoriale e sociale in cui operano le Pubbliche amministrazioni²³.

Esistono, per approfondire il discorso, anche diversi *approcci* al sistema gestionale ed organizzativo delle risorse umane, così come in qualche modo ci attestano i contributi riportati nel capitolo, per i quali più che di modelli occorrerebbe parlare di *approcci, stili, idee* di gestione²⁴.

Non resta, pertanto, che cercare di far tesoro degli spunti e dei suggerimenti che si evincono dai contributi riportati, con lo scopo di supportare nel concreto un processo di cambiamento negli Enti pubblici, sostenendo la crescita di una *rete*

di professionisti, di responsabili delle Direzioni del personale, di amministratori, di dirigenti e funzionari pubblici, delle aziende pubbliche e private italiane ed europee.

“L’arte di essere saggi è l’arte di conoscere ciò che va trascurato” (W. James). Cerchiamo, pertanto, attraverso una *selezione* di esperienze, di dati, di informazioni, di modelli organizzativi, di ipotesi di lavoro tratte dalle argomentazioni riportate finora, di supportare la promozione e la definizione di nuovi strumenti organizzativi e amministrativi orientati alla gestione del personale ed al miglioramento delle strutture organizzative degli Enti, contribuendo, per quanto possibile con un volume, a stimolare l’elaborazione di soluzioni innovative alle attuali problematiche del *pubblico*.

In questo esercizio procediamo per punti, iniziando dalla Francia, per la quale si riportano in conclusione gli elementi di criticità e di soluzione che attualmente questo sistema Paese sta valutando e da cui possono emergere riflessioni che bene si inseriscono nell’attuale dibattito nel nostro Paese.

Uno sguardo d’insieme

Di questo sistema ne sono state spiegate le ragioni storiche della sua evoluzione e sottolineata la coerenza con gli obiettivi individuati nel momento in cui la funzione pubblica venne ridisegnata.

La razionalità del sistema gerarchico, la trasparenza e la meritocrazia assicurate dalla selezione per concorso appaiono oggi mezzi inadeguati per una funzione pubblica moderna che deve rispondere a bisogni e stimoli diversi. Le ragioni di questa affermazione saranno successivamente meglio argomentate, spiegando le ragioni dell’inadeguatezza della funzione pubblica francese oggi e le possibili soluzioni che possono derivare dal confronto con l’esperienza anglosassone.

I sintomi della crisi del sistema di funzione pubblica francese sono, in primo luogo, di tipo finanziario: l’avanzamento di carriera è di tipo automatico e assorbe il 90% della massa salariale, lasciando pochissimo spazio alla remunerazione del merito; i premi possono essere molto diversi da un ministero all’altro (da 25.000 a 75.000 Euro) creando ineguaglianze tra funzionari dello stesso grado; si registra, inoltre, una pericolosa tendenza alla moltiplicazione dei già numerosi *Corps* (1.700). La distribuzione impropria delle risorse economiche genera delle distorsioni in primo luogo fra gli utenti: vi sono servizi meno appetibili per i funzionari, i cui premi

di incentivo alla mobilità per ricoprire queste posizioni di lavoro risultano insufficienti. Alcuni servizi sono, dunque, sistematicamente sottodimensionati e nemmeno le assunzioni a contratto o interinali (forme di assunzione a tempo determinato, che restano fuori dal sistema dei *Corps*) riescono a far fronte alle esigenze per quanto poi siano aspramente ostacolate dai sindacati.

Anche i funzionari sono vittime delle inefficienze del sistema: i *Corps* sono un sistema di monopolio, per cui gli impieghi sono ripartiti sulla base dei *Corps*, così come gli sbocchi di carriera e le risorse finanziarie per i premi di produttività sono limitati dalla parcellizzazione della funzione pubblica nella miriade di *Corps*. D'altra parte, tale sistema è alla base del *contratto sociale* che il funzionario firma idealmente con lo Stato all'assunzione: la carriera in questo sistema è garantita, poiché legata all'anzianità più che al merito. Per questa ragione la carriera è considerata un *diritto*, così come la scelta del luogo di lavoro, la cui contropartita è un riconoscimento economico inferiore a quello offerto nel settore privato (cosa che, ad esempio, non accade in taluni Paesi anglosassoni).

In Francia rimane alla base della carriera l'anzianità di servizio, che esprime un senso forte dell'autorità statale. È in atto, in questo Paese, un tentativo di ridefinizione dei contenuti del *contratto sociale* tra funzionari pubblici e Stato, nel tentativo di sostituire il concetto di carriera per anzianità con quello di riconoscimento della capacità di raggiungimento di un risultato.

La differenziazione tra il concetto di qualifica e il concetto di competenza appare in questo sistema di funzionamento pubblico abbastanza rilevante. Per *qualifica* si intende una capacità sviluppata una volta per tutte e che risulta essere trasferibile anche a contesti professionali diversi. Con il termine *competenza* si indica una capacità sviluppata in un dato ambito per svolgere una mansione ben determinata e per questo motivo non trasferibile a contesti professionali diversi da quello in cui la competenza è maturata. Si dice, dunque, che *la qualifica è duratura, mentre la competenza è volatile*.

Prospettive e soluzioni

Il quesito è quindi *Quali soluzioni sono in discussione?* La risposta è *In questo momento molte e molto diverse tra loro*: dalla fusione dei *Corps*, manovra che costerebbe da due a quattro miliardi di Euro, alla fusione dei livelli in una griglia unica; ancora, dalla suddivisione dei quadri in cinque o sei filiere professionali, con il rischio però di irrigidire ancora una volta il sistema delle competenze,

alla possibilità di indebolire il sistema dei *Corps* liberalizzando l'accesso alla funzione pubblica sul modello anglosassone. Su quale di queste ipotesi debba prevalere non è stata ancora presa alcuna decisione.

Quali, quindi, le vie d'uscita da questa *empasse*? In primo luogo appare necessario focalizzare gli obiettivi delle riforme da attuare, tra cui:

- ricreare nuovi margini di manovra per la gestione delle risorse umane (incentivazione del personale, flessibilizzazione dei percorsi di carriera e ancoraggio ai sistemi di verifica del risultato);
- disporre del personale in funzione dei bisogni dei servizi anziché dei “diritti acquisiti”;
- individuare le funzioni di servizio ormai obsolete e quelle ancora non attivate;
- ripensare la funzione dello Stato, da erogatore diretto di servizi a coordinatore e controllore.

A valle della ridefinizione della missione di fondo della funzione pubblica, in sostanza, si rende necessario il ridisegno organizzativo, finalizzato a mettere mano alle strutture centrali dello Stato. Ad esempio, si ipotizza di semplificare la complicata struttura dei Ministeri in otto poli di competenza, sulla falsariga della riforma *Bassanini* ideata dal sistema italiano per l'accorpamento dei Ministeri, oppure la creazione di un unico super-Ministero deconcentrato.

Il limite a qualunque forma di riorganizzazione della Pubblica amministrazione centrale francese è d'altronde stato individuato nella carente cultura della *negoziante*, a vantaggio della cultura dell'autorità caporalesca che decide in ultima istanza. La trasformazione culturale auspicata, in definitiva, dovrebbe ridefinire i contenuti del *contratto sociale* tra funzionari e Stato: sostituire il concetto di anzianità con quello di risultato, trovare un punto di equilibrio tra il diritto dei funzionari a raggiungere le proprie aspirazioni (in termini di luogo di lavoro e mansioni) e i principi di efficacia e di efficienza dell'azione pubblica.

Un tentativo di riforma in atto

La *Lof*, “*Loi organique relative aux lois de finances – Legge di riordino del sistema delle Leggi Finanziarie*”: tra i vari tentativi di riforma in atto emerge l'approvazione della *Lof* che, fra l'altro, contribuisce ad un cambiamento in termini di riconoscimento della funzione strategica delle risorse umane della P.A., di ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità, nonché per l'incidenza che si

riscontra sul piano della cultura amministrativa e gestionale. In estrema sintesi, la riforma prevede che il nuovo bilancio dello stato approvato dal Parlamento distribuisca le risorse non più in base ai vecchi capitoli di bilancio, ma in funzione di concreti obiettivi da raggiungere. Secondo questo meccanismo, a ciascun Ministero vengono assegnati dei *Programmi*, declinati a loro volta in *Missioni*, articolate in *Obiettivi* misurabili. Tale sistema permette a fine anno di consuntivare non solo entrate ed uscite, ma anche di rilevare i risultati delle politiche attuate. A fine anno il Parlamento verifica non solo il rispetto del vincolo di bilancio, ma soprattutto il raggiungimento degli obiettivi posti. Si tratta, dunque, di una riforma di proporzioni enormi, formalizzata in una legge superiore nella gerarchia delle fonti (equiparabile in Italia ad una legge costituzionale) votata quasi all'unanimità sia all'*Assemblea Nazionale* che al *Senato* e avente come scopo principale la modernizzazione dello Stato. La riforma si pone tre obiettivi fondamentali:

1. *Migliorare la trasparenza dell'azione dello Stato*: la *Lof* è in primo luogo uno strumento di controllo in mano al Parlamento, poiché le leggi finanziarie che voterà non stabiliranno più solo come stanziare le risorse, ma attribuiranno le risorse in funzione della definizione di obiettivi ben definiti. Tale riforma è coerente con i principi di *New Public Management* che si sono diffusi in tutti i Paesi occidentali accomunati da problematiche simili, quali la crisi di legittimità dello Stato e i vincoli progressivamente stringenti sul piano del finanziamento dell'azione pubblica;
2. *Migliorare l'efficacia attraverso la responsabilizzazione dei manager*: la riforma consente di passare da una cultura delle procedure, in cui sono identificati i mezzi ma non le responsabilità, ad una cultura del risultato, dove le risorse sono stanziare in funzione degli obiettivi da raggiungere e sono definite le responsabilità su ogni obiettivo. La cultura dell'obiettivo impone che l'accento si sposti dalla distribuzione dei mezzi alla distribuzione delle responsabilità. Questo cambiamento consente una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse, al fine di ottimizzarne l'efficacia (modo per rendere meno rigidi gli impegni di spesa), e va di pari passo con un aumento dei controlli a valle del processo di spesa, al posto dei controlli preventivi;
3. *Controllare la spesa per il personale: la flessibilità nella gestione delle risorse* è stata definita asimmetrica, perché conosce come unico vincolo

l'impossibilità di stornare risorse verso le voci di spesa per il personale. Viene stabilito un tetto massimo di spesa per le risorse umane, che non può essere oltrepassato. In caso di risparmio di risorse per il personale, una quota delle economie viene destinata verso altre voci di spesa. Ma non può avvenire il contrario. Questa flessibilità a senso unico è finalizzata a controllare l'aumento del numero dei dipendenti: un'assunzione equivale ad un impegno di spesa crescente per i successivi 40 anni circa, e una tale scelta pone problemi sul piano della sostenibilità a lungo termine del costo della funzione pubblica.

In conclusione, la riforma della *Lolf* contribuisce ad un cambiamento della funzione *gestione risorse umane* soprattutto sul piano culturale. Essa impone, emblematicamente, l'adeguamento alla cultura della valutazione e misurazione delle *performance*: individuali, della funzione pubblica e dello Stato nel suo insieme. Allo stesso modo, poiché la *Lolf* implica una maggiore diffusione delle responsabilità verso i livelli intermedi, anche la funzione di gestione delle risorse umane deve organizzarsi in modo coerente con il nuovo modello organizzativo e ridurre le pratiche centralizzate e burocratiche di gestione.

Il sistema di certificazione delle competenze nelle Autonomie locali

Altro processo di tutto interesse e attualmente in atto è l'implementazione del cosiddetto "Repertorio", un sistema di certificazione delle competenze strutturato attorno ai bisogni reali delle organizzazioni pubbliche e private che operano localmente (*Repertorio delle Amministrazioni locali*), utile anche per arricchire le informazioni sul lavoro pubblico francese. Il processo di analisi che origina il Repertorio è partito adottando un approccio tradizionale, che legge la funzione pubblica attraverso lo schema degli statuti, per approdare, successivamente, ad un approccio per professioni. Il percorso che si è sviluppato distingue, infatti, tre approcci:

- *statutario*: un approccio "povero", che informa sull'inquadramento del funzionario ma non del contenuto del suo lavoro;
- *organizzativo*: che aiuta a capire come i funzionari sono distribuiti nei diversi Servizi e quindi in quale ambito prestano servizio, ma ancora non informa su quale sia il loro contributo individuale;
- *professionale*: che entra nel merito del contenuto del lavoro di una data professione esercitata ad un certo livello, descrivendone le competenze possedute e l'attività concretamente esercitata.

Il *Repertorio* risulta essere, in qualche modo, una *cartografia dei mestieri degli Enti locali* che supporta la leggibilità delle organizzazioni e la gestione delle risorse umane. Esplicitare, infatti, le caratteristiche dei mestieri può aiutare, certamente, a migliorare i processi di attribuzione degli incarichi interni, favorendo quindi la mobilità interna e stimolando quella esterna, migliorare i processi di selezione e, in ultima analisi, a formalizzare tecniche più avanzate di gestione del lavoro pubblico locale. Non si tratta, però, di mettere in contrapposizione il *sistema delle carriere* con il *sistema della professionalizzazione*.

In definitiva, il grande quesito che permane alla base della riforma del sistema di funzionamento pubblico francese può, probabilmente, essere così sintetizzato: *come innovare, cioè passare dalla rigidità dello Statuto alla valorizzazione delle professionalità, conservando l'idea di Pubblica amministrazione e di lavoro pubblico espresso dalla legge e dallo Statuto?*

Proseguendo nel tentativo di contribuire a valutare le diverse ipotesi di soluzione a problemi comuni in Europa diversamente manifesti nei suoi diversi Paesi (come riformare il sistema di governo del funzionamento pubblico), passiamo ad un'altra esperienza, quella del Regno Unito.

L'evoluzione della riforma

La Pubblica amministrazione inglese ha adottato per prima le tecniche di gestione manageriale del *New public management*. Negli ultimi 20 anni sono state sperimentate molte nuove iniziative, sia a livello micro-gestionale (gestione per obiettivi, 360° *feedback*, *assessment center*, valutazione basata sulle competenze, etc.) che macro-gestionale (privatizzazioni, istituzione delle Agenzie *Next Steps*). A metà degli anni '90 del secolo scorso, tuttavia, le performance del settore pubblico vengono considerate *fallimentari* e il Governo Blair eletto nel 1997 avvia un programma di riforma del settore pubblico, investendo risorse ingenti, anche a finanziamento di incrementi retributivi del lavoro pubblico. Nonostante ciò, a seguito delle elezioni del 2002 cresce la percezione del fallimento del cambiamento del settore pubblico. Viene quindi lanciato il Programma denominato *Delivery and Reform*, coordinato direttamente dal *Cabinet Office*, organo che rappresentava anche il principale motore del cambiamento. Gli aspetti salienti della riforma, in estrema sintesi:

✓ *il fallimento del New public management:*

- le Agenzie *Next Steps* vengono considerate come un modello *limitato* di erogazione dei servizi pubblici;
- si interviene sull'erogazione dei servizi pubblici cercando di impattare sul livello di integrazione tra gli stessi. In particolare si sviluppano soluzioni anche informatiche che riguardano tutto il sistema di governo di servizio e focalizzate sia sui benefici al cittadino (es. Portale nazionale denominato *Directgov*), sia sui risparmi di efficienza (per esempio gli *Shared services*);
- ✓ *i cambiamenti per il top management:*
 - viene introdotto il sistema di valutazione per *performance* anche alle figure apicali del *Senior Civil Service*;
 - l'impiego pubblico non è più l'impiego che *dura una vita*, bensì può significare un impiego a tempo determinato e/o con livelli retributivi fluttuanti basati sulle quotazioni del mercato del lavoro;
- ✓ *la professionalizzazione:*
 - vengono introdotti dei programmi di professionalizzazione per lo sviluppo di specifiche figure professionali, ad esempio per la gestione di *Risorse umane* o *Information technology*, oppure per il presidio di funzioni di *Acquisti*, *Finance*, *Project management*, altro.

Più recentemente, infine, è stato avviato il Programma denominato *UK Efficiency Review*, i cui indirizzi formulati per la gestione delle risorse umane sono stati dati come:

- ✓ *gestire la ristrutturazione del mercato del lavoro pubblico;*
- ✓ *trasformare la funzione di direzione del personale sulla base di nuovi principi, quali*
 - ✓ *gestire servizi di supporto comune tra le organizzazioni;*
 - ✓ *semplificare politiche e processi delle funzioni di back-office;*
 - ✓ *standardizzare politiche e procedure tra le organizzazioni;*
 - ✓ *trasferire i servizi di supporto da Londra alle sedi del sud est;*
 - ✓ *rintracciare i servizi di supporto più economici all'interno sia del settore pubblico che di quello privato²⁵.*

Gli esiti della riforma

Il Programma *UK Efficiency Review* ha implicato un risparmio di 18 miliardi di Sterline e il taglio di 84 mila di posti di lavoro pubblico. Sull'altro versante esso ha messo il Governo nelle attuali condizioni di poter investire in 250 mila

nuove unità di lavoratori pubblici da collocare in posizioni di *front-line* a partire dal 2008: 143 mila unità di personale sono destinate alla Sanità, 33 mila al sistema Giustizia e 55 mila ai Servizi sociali per l'infanzia.

L'immagine del *funzionario inglese* è mutata negli ultimi anni: formalmente rimane una figura neutrale ed imparziale ma i profondi interventi di riforma lo hanno trasformato sempre più in *consigliere del politico*, scelto non solo per l'affidabilità professionale, ma anche per l'adesione alla linea di governo.

Il sistema pubblico inglese si caratterizza, oggi ancora più di ieri, per il forte orientamento all'utente e al continuo miglioramento dei servizi pubblici. Non si presta, politicamente, attenzione al soggetto che gestisce (Stato, soggetti privati, soggetti *no profit*) ma ci si preoccupa della qualità del servizio e del perseguimento del risultato in termini di efficienza e di efficacia dei servizi. In questo contesto, assume particolare significato l'impatto della gestione e dell'organizzazione del personale sulle *performance* organizzative. Vengono, cioè, chiamate in causa le scelte strategiche relative alla gestione e all'erogazione dei servizi, al disegno delle strutture organizzative, ri-orientate a facilitare piuttosto che a creare barriere al miglioramento delle *skills* professionali.

Con l'impiego delle nuove tecnologie le Amministrazioni pubbliche sono in condizione di diventare *mobili e flessibili* (progetto *Nomad* per il lavoro flessibile nelle P.A. inglesi). I lavoratori pubblici possono quindi adattare il proprio operato alle mutevoli esigenze dell'utenza. *Il lavoro mobile* per una Pubblica amministrazione locale significa fornire servizi sul campo, nelle case della gente, nei luoghi di lavoro, o in luoghi pubblici e comunque frequentati da diversi segmenti di utenza. Significa portare il servizio direttamente all'utente, anziché aspettare che sia l'utente che, per ottenerlo, si rivolga agli uffici pubblici. L'idea alla base di questa modalità di lavoro è grosso modo la seguente: *fare ciò che si farebbe essendo in ufficio senza dover necessariamente essere fisicamente in ufficio*. Dall'esperienza inglese del *lavoro mobile* origina l'idea forte di lavoro come *relazione sociale* che sviluppa efficienza e dell'efficacia professionale come esito dell'attività di una rete di professionisti.

L'affermarsi del *lavoro in rete* porta, nel sistema Paese osservato, inevitabilmente ad una diversa idea del rapporto fra lavoratore e utenti (il rapporto migliora in base al miglioramento del servizio erogato), del rapporto fra lavoratore e

organizzazione (grazie al miglioramento del lavoro e alla produttività, il lavoratore si sente parte dell'organizzazione), ed infine del rapporto fra colleghi (sentirsi maggiormente parte dell'organizzazione crea un legame più intenso anche con i colleghi).

Per concludere nell'opera di selezione delle informazioni riportate nei paragrafi del capitolo per stimolare l'elaborazione di soluzioni innovative al governo del lavoro pubblico in Italia, è quanto mai necessario tentare una sintesi estrema in chiave di agenda sulle esperienze di Spagna e Paesi Bassi.

I casi analizzati dimostrano che sistemi Paese come la Spagna, che hanno prima dell'Italia sperimentato forme evolute di gestione delle risorse umane e di governo delle città, hanno nel tempo tracciato una traiettoria che somiglia ad una parabola.

La metafora non intende enfatizzare l'esito finale di queste sperimentazioni, che comunque hanno dato prova di non poter riparare la corretta ed efficiente gestione dal cambiamento con il solo efficientismo tecnico. L'enfasi è sulla costante che ancora oggi in questo Paese determina la possibilità di agire sul rilancio, che resta il fattore umano delle organizzazioni, pubbliche ma anche private, talvolta schiacciate da eccessiva attenzione alla manutenzione di sofisticati sistemi gestionali che possono arrivare ad assorbire più energie di quanto non ne producano (il riferimento è ai direttori del personale come anche al vertice politico e amministrativo per un Ente pubblico o al *management* di un'impresa).

Questo spiega perché, ad esempio, sempre più numerose Amministrazioni catalane inizino a guardare a stili gestionali del freddo Nord Europa, dove sorprendentemente la componente umana diventa dominante.

Per l'Italia, Paese che ha la reputazione di essere fonte di creatività, è forse paradossale iniziare a pensare di doversi ispirare a stili gestionali nord europei dove lo spirito d'iniziativa e il protagonismo, in senso positivo, degli individui è al centro, ma soprattutto dove le condizioni di contesto facilitano questo approccio. Strano anche, in tutto ciò, che si continui a guardare alla Spagna come ad un sistema presuntivamente somigliante a quello italiano. Chi continua a fare queste associazioni ha in mente la Spagna di venti anni fa, mentre chi

prende le distanze dagli stili gestionali di Paesi come i Paesi Bassi probabilmente è in preda ai pregiudizi che alimentano la credenza che l'Italia sia inesorabilmente in una situazione di *non ritorno*.

La risoluzione al paradosso è forse nel ritorno alla tipicità italiana: la creatività attraverso la valorizzazione dei singoli individui che da sempre è stata la forza del Paese.

In questo senso la principale fonte di riflessione e di ispirazione può essere nel motto del Comune di Assen: non ci sono *modelli* ma *idee* in divenire.

In conclusione possiamo intravedere l'urgenza del compito di prendere sempre più coscienza e di riflettere a fondo sulla ricchezza di lavoro, di cultura amministrativa, organizzativa e gestionale espresse dal nostro Paese e dall'attività di milioni di persone che vi lavorano.

Noi europei, nel pubblico come nel privato, rischiamo, altrimenti, di riproporre la storia della grande aristocrazia e nobiltà di Francia del Settecento: *giocava a pallacorda mentre la nuova classe borghese e professionale (affamata di benessere come, d'altra parte, sono oggi le popolazioni emergenti) studiava, lavorava sodo e preparava un cambiamento rivoluzionario sostenuto da nuovi ideali e da strutturate ideologie ed affermato anche attraverso le, poco incoraggianti e non metaforiche, ghigliottine...*

Nell'urgenza di questo lavoro comune possiamo ritrovarci con zelo e con responsabilità: al di là del pubblico e del privato, dello Stato e della società civile e nazionale e in sintonia con millenni di storia istituzionale e di significativa tradizione europea culturale, sociale e civile.

Note

- 1 Per la consultazione del Repertorio di veda: VENEZIANO, V., e USAI, A.P., a cura di, 2006, *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei* [CD-ROM]. Cagliari: Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez. Disponibile anche online su: <<http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/>> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 2 Si veda: *Analisi comparata dei principali processi di HRM nel Regno Unito, Francia e Italia. Dossier informativo*, 2006. In: *Atti del Forum Europeo delle Direzioni del Personale. Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea*. Domus de Maria (CA), 28-30/06/2006 [CD-ROM]. Cagliari: Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez. Disponibile anche online su: <http://redazione.lavoropubblico.net/cd-atti-forum/28giugno2006/dossier_informativo_UK-F-I.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 3 Si veda: *Analisi comparata dei principali processi di HRM nel Regno Unito, Francia e Italia. Dossier informativo*, ibidem.
- 4 ROJAS ELGUETA, J., 2006. *Caso di studio: Diputació de Barcelona (Provincia di Barcellona)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/diputacio_barcelona.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 5 CALAMAI, M., e GARZIA, A., 2006. *Zapatero. Il socialismo dei cittadini*. Milano: Feltrinelli; ANON., 2006. *Special Espagne, la Californie de l'Europe. Le nouvel observateur*, 2172 (22-38 giugno).
- 6 DEXIA, CNFT, 2006. *Les Fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne*. Paris: Dexia Editions.
- 7 Per approfondimenti vedere: LONGO, F., 1999. *Politica y gerencia publica en los gobiernos locales*. In: *Gobierno local y modelo gerencial*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.
- 8 ROJAS ELGUETA, J., 2006. *Caso di studio: Diputació de Barcelona (Provincia di Barcellona)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <[---

125](http://redazione.lavoropubblico.net/cd-</div><div data-bbox=)

3 Il governo del personale nel contesto delle Amministrazioni

[casistudio/analisi/diputacio_barcelona.pdf](#)> [Data di accesso: 15/11/2006].

- 9 ROJAS ELGUETA, J., 2006. *Caso di studio: Ajuntament de Cerdanyola del Vallès (Comune di Cerdanyola del Vallès)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/ajuntament_cerdanyola_del_valles.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 10 Per approfondimenti vedere: ROOSEVELT THOMAS, R., THOMAS, D.A., SCHRANK, R., ELY, R.J., FLETCHER, J.K., HAYASHI, A.M., MCCRACKEN, D.M., MEYERSON, D. E., 2002. *Harvard Business Review on Managing Diversity*, Boston: Harvard Business School Press; TOURAINÉ, A., 2002. *Libertà, uguaglianza, diversità*. Milano: Il Saggiatore, Milano; MAFFETTONE, S., 2006. *Diritti umani e diversità culturale: una visione filosofica*. In: *La pensabilità del mondo. Filosofia e governance globale*. Milano: Il Saggiatore.
- 11 ROJAS ELGUETA, J., 2006. *Caso di studio: L'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat (Comune de L'Hospitalet)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/ajuntament_lhospitalet_de_llobregat.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 12 Per approfondimenti vedere: SEN, A.K., 2001. *Eguaglianza, di che cosa?*. In: CARTER, I., a cura di, 2001. *L'idea di eguaglianza*. Milano: Feltrinelli; SEN, A.K., 2006. *Multiculturalismo e libertà*. In: SEN, A.K., 2006. *Identità e violenza*. Bari: Laterza Editore.
- 13 ROJAS ELGUETA, J., 2006. *Caso di studio: l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat (Comune di Esplugues)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/ajuntament_esplugues_de_llobregat.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
- 14 Il Piano strategico scaturisce da un processo di elaborazione programmatica concertata tra istituzioni solitamente pubbliche ma spesso anche da soggetti privati. Si può definire come un insieme di interventi e di procedure per la progettazione e il governo di processi di forte trasformazione. È un atto volontario di condivisione di una visione futura di un territorio, del suo posizionamento, di esplicitazione di

obiettivi e strategie per conseguirli mediante politiche ed interventi pubblici e privati. Molte regioni e città europee hanno adottato nel tempo, con successo, questo approccio, in particolare in aree con forti esigenze di riconversione economica, come nel caso di Amburgo in Germania, Birmingham, Liverpool e Manchester in Inghilterra, oppure per perseguire precisi scopi di rilancio della competitività internazionale, come nel caso di Lione e Marsiglia in Francia, Amsterdam nei Paesi Bassi, Valencia e Barcellona in Spagna e più recentemente Torino in Italia. A Torino hanno fatto seguito anche altre città, sempre più numerose, tra cui Firenze, La Spezia, Pesaro, Trento, Perugia, Piacenza, Venezia, Verona e Varese. In Italia si è costituita RECS (Rete delle città strategiche), una rete di città che costituiscono il “Gruppo promotore” di una più ampia rete internazionale cui aderiscono le città citate e altre ancora dei diversi Paesi.

-
- 15 Per la consultazione del Repertorio si veda: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, ibidem.
-
- 16 *Les Fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne*, ibidem.
-
- 17 Si vedano gli interventi di Willem Gispem nella sessione *Modelli di direzione del personale*, in: *Atti del Forum Europeo delle Direzioni del Personale. Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea*, op. cit. Disponibile anche online su: <<http://redazione.lavoropubblico.net/cd-atti-forum/29giugno2006/testimonianze.html#modelli>> [Data di accesso: 15/11/2006].
-
- 18 ROJAS ELGUETA, J., 2006. *Caso di studio: Gemeente Assen (Comune di Assen)*. In: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, op. cit. Disponibile anche online su: <http://redazione.lavoropubblico.net/cd-casistudio/analisi/gemeente_assen.pdf> [Data di accesso: 15/11/2006].
-
- 19 ROJAS ELGUETA, J., 2004. *Ogni uomo è un artista: come ricreare le organizzazioni attraverso le com-unit*. In: PANZARANI, R., a cura di, 2004. *Gestione e Sviluppo del capitale umano. Le persone nel bilancio dell'intangibile di un'organizzazione*. Milano: Franco Angeli. Per l'orientamento strategico delle organizzazioni nei Paesi Bassi si vedano: BEKMAN, A., 2004. *Kernkwaliteiten van Leidinggeven. Het horizontale perspectief*. Assen: van Gorcum; ROJAS ELGUETA, J., 2004. *Il caso del Tax Department olandese*. In: BONARETTI, M., a cura di, 2004. *Persone al lavoro*. Cosenza: Rubbettino Editore.
-

3 Il governo del personale nel contesto delle Amministrazioni

- 20 Per la consultazione del *Repertorio* si veda: *Modelli di gestione delle risorse umane. Casi di studio nazionali ed europei*, ibidem.
- 21 La prima Direzione svolge la funzione di *front office* della città, nella quale si colloca anche l'Unità di gestione del personale; la seconda Direzione è incaricata dell'unità preposta allo sviluppo sociale, urbanistico ed architettonico della città; la terza Direzione ha come obiettivo la manutenzione delle infrastrutture di servizio.
- 22 OSBORNE, D., e HUTCHINSON, P., 2006. *Il prezzo dell'amministrazione. Ottenere i risultati che vogliamo in un'epoca di crisi fiscale permanente*. Roma: Formez.
- 23 Si veda il capitolo 1.
- 24 Si veda il paragrafo 3.5.
- 25 Chris Parker, Direttore generale di Gov3, Viaggio di studio su *La gestione delle risorse umane nelle Pubbliche amministrazioni europee*, Formez, 2006.