

Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell' Abruzzo e del Molise attraverso l' assistenza organizzativa

Viaggio di Studio

“La gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni europee: due approcci a confronto”

Francia-Regno Unito

5-10 giugno 2006

Dossier di presentazione

1.1 Presentazione	2
1.2 Obiettivi	3
1.3 Metodo di lavoro.....	4
1.4 Durata e articolazione del viaggio studio	5
1.5 I modelli analizzati	6
Regno Unito.....	6
Francia	7
Italia.....	8
Schema sinottico dei diversi modelli di gestione del pubblico impiego in Italia, Regno Unito, Francia.....	8
1.6 Modalità di iscrizione	10

1.1 Presentazione

Il viaggio di studio è promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica-Ufficio UPPA e realizzato dal Formez in collaborazione con RSO.

L'attività rientra tra le linee del Benchmark Europeo dell'intervento "Governance delle Risorse Umane – Modelli Innovativi", finalizzato al rafforzamento degli uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale e allo sviluppo dei modelli innovativi di gestione delle risorse umane, nelle amministrazioni provinciali e nei comuni medi dell'area del mezzogiorno.

Il viaggio di studio si propone come occasione di apprendimento sui due modelli di gestione delle risorse umane nella realtà pubblica europea ma costituisce anche una fase preliminare alla costituzione di un laboratorio permanente in cui una rete di esperti interni alla P.A. appartenenti alle amministrazioni centrali italiane ed europee identificano e si scambiano le buone pratiche sulle tematiche del lavoro pubblico, al fine di ricercare e sperimentare nuovi percorsi gestionali.

Il **Regno Unito** e la **Francia** sono stati scelti come luoghi particolarmente idonei per la realizzazione del viaggio di studio perché forniscono la possibilità di analizzare due concezioni diverse dell'amministrazione pubblica e di conseguenza due diversi approcci alla gestione delle risorse umane nel settore pubblico, il modello 'position based' (UK) e il modello 'career based' (F).

Il **modello amministrativo italiano** si colloca oggi in una posizione intermedia tra questi due modelli, in quanto pur essendo tradizionalmente più vicino al modello francese, a partire dal 1990 (legge 142/90 di riforma degli enti locali) ha introdotto principi di Public Management e istituti organizzativi mutuati dal modello anglosassone.

1.2 Obiettivi

Il viaggio studio è stato strutturato per permettere ai partecipanti 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 trend comuni di cambiamento (riduzione del gap tra management pubblico e privato, riduzione della dimensione della forza di lavoro pubblica, decentralizzazione e flessibilità, diffusione di logiche di responsabilizzazione della dirigenza e adozione di sistemi di retribuzione basati sulla performance, riforma della gestione del senior management);
- conoscere realtà di direzione del Personale diverse al fine di effettuare uno scambio di esperienze utili per la sperimentazione di nuovi modelli gestionali;
- presentare metodologie innovative per la gestione dei processi RU anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie,
- gettare le basi per la creazione di un network permanente di scambio delle buone pratiche del lavoro pubblico tra amministrazioni italiane ed europee.

Per il raggiungimento di tali obiettivi sono state **individuare le amministrazioni e le best practices** elencate nello Schema 4. In particolare, si sottolinea che:

- le best practices sono state selezionate in modo da coprire tutti i principali processi gestiti dalle Direzioni delle Risorse Umane delle Pubbliche amministrazioni coinvolte;
- i percorsi sono stati strutturati in modo che in ciascuno dei due paesi vi sia un momento iniziale di illustrazione del modello di gestione del pubblico impiego (in Francia presso l'ENA/CNPT, nel Regno Unito presso il Cabinet Office);
- non tutte le amministrazioni da visitare sono pubbliche amministrazioni locali: in caso di amministrazione centrale la selezione è stata fatta sulla base del livello di interesse rivestito dagli strumenti di gestione delle risorse umane utilizzati;
- i referenti istituzionali delle amministrazioni ospitanti saranno i Responsabili della Direzione Risorse umane o i responsabili dei progetti che verranno presentati.

Di seguito, lo schema 4 evidenzia le buone pratiche oggetto della visita di studio e i processi di gestione delle risorse umane sui quali impattano.

1.3 Metodo di lavoro

Nell'ambito del viaggio studio saranno utilizzate **metodologie di benchmarking** per focalizzare il confronto con le realtà delle pubbliche amministrazioni europee esaminate. Nel percorso di benchmarking i partecipanti saranno guidati da consulenti esperti il cui ruolo non sarà soltanto quello di esperto sul tema oggetto di analisi, ma anche di **facilitatore** e di interprete in tutte le fasi di analisi e di confronto, per verificare possibili elementi di trasferibilità e individuare le modalità di trasferimento alla realtà operativa.

Per la realizzazione dello stage in Francia e nel Regno Unito, sono stati individuati due Project Leader locali, esperti di gestione delle risorse umane, Mr Chris Parker (per il Regno Unito) e Mr Frederic Petibon (per la Francia).

I consulenti in particolare forniranno assistenza relativamente:

- all'analisi e valutazione dei modelli analizzati,
- alla definizione di piani per il trasferimento delle soluzioni di miglioramento nelle realtà di appartenenza.

I partecipanti saranno coinvolti in momenti di **analisi dei modelli utilizzati**, di riflessione individuale e di gruppo e di **valutazione delle esperienze effettuate**.

Prima della partenza ai partecipanti verrà inviato un **dossier preparatorio** a supporto dell'assessment dei progetti e dei modelli analizzati nel corso dello stage.

Il **Dossier** conterrà inoltre una sintetica descrizione delle specificità delle Amministrazioni Locali interessate allo stage relativamente agli elementi che caratterizzano le esperienze analizzate. Tale scheda sarà riempita dai partecipanti al viaggio studio in sede di adesione.

A completamento dell'attività di analisi delle esperienze, in un momento successivo al viaggio, i partecipanti verranno coinvolti nella **progettazione dei passi operativi per il trasferimento delle soluzioni di miglioramento identificate nello specifico della realtà di appartenenza**, supportati dai consulenti che lavoreranno insieme per la costruzione dei piani di attuazione delle soluzioni identificate.

1.4 Durata e articolazione del viaggio studio

Il viaggio studio avrà un percorso articolato in 6 giornate di cui 3 in Francia e 3 nel Regno Unito.

La partenza è prevista nella mattina del 5 giugno, con destinazione Parigi, e il rientro sabato 10 giugno, da Londra. Lo schema di seguito riportato sintetizza l'articolazione temporale del viaggio studio:

orario	Lunedì 5 giugno	Martedì 6 giugno	Mercoledì 7 giugno	Giovedì 8 giugno	Venerdì 9 giugno	Sabato 10 giugno
9.00	Partenza Italia-Parigi Trasferimento aeroporto- hotel	Comune di Parigi: dimostrazione di 2 best practice	National Observatory for Public Innovation: dimostrazione di Best Practice dei Comuni di Troyes, Aulnay sous-Bois, Choisy-le-Roy	Cabinet Office: descrizione generale dei modelli di risorse umane	Inland Revenue (ora HM Revenue & Customs) The Appointment & Appraisal Team	Partenza Londra-Italia Trasferimento hotel- aeroporto
10.00				Dimostrazione di Best Practice nell'NHS: 1) Royal Free Hampstead NHS Trust: Staff Development Review; 2) Whitington Hospital NHS trust		
11.00						
12.00				Sintesi dei lavori		
PAUSA PRANZO						
14.00	ENA / CNFPT Descrizione generale dei modelli di risorse umane	Ministero dell'Economia e delle Finanze: impatto della riforma finanziaria sulle risorse umane nella PA	Trasferimento a Londra	Dimostrazione di Best Practice nel Governo Locale: 1) St. Helens Council; 2) Cambridgeshire County Council- Progetto Nomad		
15.00						
16.00						
17.00	Sintesi dei lavori	Sintesi dei lavori		Sintesi dei lavori		
CENA	Cena di benvenuto	Cena e serata libera	Cena di benvenuto	Cena e serata libera	Cena e serata libera	

1.5 I modelli analizzati

Regno Unito

Nel **modello amministrativo anglosassone** il governo è visto come istituzione al servizio del cittadino e sotto il suo continuo scrutinio. Le leggi sono importanti ma non centrali, non esiste il diritto amministrativo (ad esempio il programma Next Step per la Riforma della Pubblica Amministrazione è stato introdotto senza alcuna legge) e i funzionari hanno in genere una formazione generalista e non esclusivamente di tipo giuridico. Il **Modello di gestione del pubblico** impiego rientra nei cosiddetti **modelli “position based”** (basato sulla posizione) che si basano sulla selezione dei migliori candidati per ciascuna posizione, sia attraverso reclutamento dall'esterno che attraverso la promozione interna. Questi sistemi sono caratterizzati da un accesso più libero e l'ingresso dall'esterno è relativamente comune anche per le posizioni di middle management.

L'immagine del funzionario inglese negli ultimi anni è mutata: formalmente rimane una figura neutrale ed imparziale ma i profondi interventi di riforma degli ultimi anni lo hanno trasformato sempre più come un **consigliere** ed un **uomo di fiducia del politico**, scelto non solo per l'affidabilità professionale.

Molti cambiamenti sono infatti intervenuti, negli ultimi anni soprattutto per quanto concerne il **reclutamento del personale dirigenziale**. Nel 1996 è stato istituito il Senior Civil Service cui fanno capo 3500 dipendenti che rappresentano i dirigenti di livello più elevato, i consiglieri politici e gli amministratori più importanti. L'istituzione del SCS rispondeva all'esigenza di disporre di personale dotato di alte competenze e di un bagaglio culturale comune e condiviso. Tutte le procedure, dal reclutamento alle promozioni, avvengono, per gli appartenenti ai gradini meno elevati del SCS (con esclusione, cioè, dei due gradini più elevati di permanent secretary e deputy secretary), ad opera di ciascun dipartimento ministeriale. L'accesso ai diversi posti di senior level non è riservato ai soli appartenenti al Civil service, poiché **si può far ricorso al mercato del lavoro privato, attraverso specifiche procedure concorsuali**.

Al SCS si accede anche attraverso una particolare procedura, il **Fast stream development program**, che consente a giovani brillanti, usciti dalle Università più prestigiose d'Inghilterra, di accedere direttamente ai livelli più elevati dell'amministrazione per gestire settori cruciali quali l'economia e gli affari interni ed esteri.

Negli ultimi anni i profondi cambiamenti sulla macchina organizzativa hanno profondamente cambiato la pubblica amministrazione inglese:

il venir meno del principio di responsabilità ministeriale dovuta alla nascita delle next steps agencies nel 1988, che ha portato alla creazione di entità organizzative dotate di autonomia rilevante, al vertice delle quali sono stati collocati dirigenti di nomina politica con cui sono stati stipulati contratti a termine,

l'aumento della politicizzazione dell'amministrazione inglese per effetto del numero elevato di nomine appannaggio dell'autorità politica (si noti l'enorme crescita degli special advisers, consulenti esterni di nomina politica all'interno dei gabinetti ministeriali che ha sostituito il private secretary, che era precedentemente nominato secondo il metodo del fast stream tra i giovani quadri usciti dalle migliori università).

In questo contesto amministrativo è nato e si è diffuso negli anni '80 l'approccio del **Public Management**, finalizzato all'utilizzo nel settore pubblico di modelli teorici e tecnici di tipo aziendale nelle funzioni di amministrazione, contabilità e controllo, organizzazione e gestione delle risorse umane.

Francia

Nell'**ordinamento francese** il potere politico e quello amministrativo sono per tradizione distinti. Ciò non vuol dire, tuttavia, che l'amministrazione sia priva di una guida politica poiché la necessità di consentire la connessione tra lo svolgimento dell'attività amministrativa ed un vertice politico impone di sperimentare formule di raccordo tra le due sfere.

La forza della burocrazia, infatti, poggia le basi innanzitutto sulla elevata formazione che precede l'accesso agli impieghi superiori dello Stato che avviene, attraverso le grandi istituzioni formative (l'École Nationale d'Administration e l'École Polytechnique). Gli allievi di queste scuole, una volta conclusa la formazione iniziale, vengono immessi direttamente all'interno dei Grand Corps, vere e proprie organizzazioni interne al pubblico impiego.

Il **reclutamento** è dunque **centralizzato e competitivo** (sia per le amministrazioni centrali che locali) e questi ordini sono caratterizzati da un alto livello di lealtà, preparazione accademica e professionalità, capacità di adattamento.

Tale modello di gestione del pubblico impiego rientra tra i cosiddetti sistemi "career based" nei quali i dipendenti pubblici restano in servizio nel pubblico impiego per tutta la loro vita lavorativa. Il livello iniziale è basato su credenziali accademiche e/o sulla base di un concorso iniziale. Le persone, una volta reclutate, sono assegnate ad una determinata posizione sulla base di scelte organizzative. Questo può includere lo spostamento dello staff da organizzazione all'altra e da un'area di specializzazione ad un'altra. Questo modello è caratterizzato da limitate possibilità di entrata nel pubblico impiego a metà carriera e una forte enfasi sullo sviluppo di carriera interno.

Il fatto che lungo l'intera vita professionale i burocrati svolgano la loro attività all'interno delle istituzioni ha favorito la formazione di una **forte identità professionale** e di rigorose regole deontologiche di categoria: sono questi caratteri gli elementi essenziali per assicurare l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative, allontanando da sé il rischio di condizionamenti di ogni natura. Questa concezione ha permesso all'alta funzione pubblica francese, nel tempo, di confrontarsi ad armi quasi pari con il potere politico (al punto che una buona parte dell'attuale classe politica del paese proviene dai ranghi dell'amministrazione) ma allo stesso tempo rappresenta un limite per l'innovazione amministrativa (anche riguardo all'ENA sono state manifestate critiche in ordine ad una scarsa managerialità ed insufficiente specializzazione). Data la grande e specifica tradizione e cultura amministrativa, la Francia è rimasta a lungo impermeabile alle idee del Public Management (NPM) emerse nel Regno Unito e negli altri paesi anglosassoni.

La Francia ha sviluppato un proprio e particolare pensiero sulla riforma amministrativa su tre temi:

Decentralizzazione (trasferimento di poteri dal centro alla periferia)

Deconcentrazione (trasferimento di competenze e autonomia gestionale alle unità periferiche del governo centrale e alle agenzie)

Modernizzazione.

Sul tema della gestione delle risorse umane solo negli ultimi tempi sono stati introdotti alcuni istituti vicini alle **logiche del Public Management**. Queste iniziative sono state introdotte nell'ambito della **riforma del budget dello stato**. La riforma ha in particolare responsabilizzato i funzionari operativi, spinto ad adottare un approccio per competenze/professione e a considerare in modo più attento il merito individuale nell'avanzamento di carriera.

Italia

Il **modello amministrativo italiano** pur se più vicino alla tradizione francese, ha conosciuto, a partire dal 1990 (legge 142/90 di riforma degli enti locali) l'introduzione di principi di Public Management e di istituti organizzativi mutuati dal modello anglosassone (per esempio il principio del *performance related pay*).

Schema sinottico dei diversi modelli di gestione del pubblico impiego in Italia, Regno Unito, Francia

ELEMENTI TIPICI DEI SISTEMI BASATI SULLE CARRIERE (C)	I	U K	F R	ELEMENTI TIPICI DEI SISTEMI BASATI SULLA POSIZIONE (D)
Reclutamento su posizioni in ingresso	D	D	C	Reclutamento anche per posizioni di middle management
Specifici requisiti legali (Diplomi) per carriere specifiche	D	D	C	Competenze specifiche come requisito per posizioni specifiche
Limite massimo di età	C	D	C	Non mi sono limiti massimi di età
Nessun riconoscimento dell'esperienza professionale fuori dal settore pubblico	D	D	C	Riconoscimento delle precedenti esperienze professionali
Schema di remunerazione regolamentato	D	D	C	Salario differenziato e/o su base individuale
Progressione automatica della paga basata sull'anzianità	D	D	C	Nessuna progressione automatica del salario
Sistema di promozione regolamentato	C	D	C	Sistema di promozione non regolamentato
Posizione di lavoro permanente	D	D	C	Posizione di lavoro non permanente
Schema pensionistico regolamentato	D	C	C	Schema pensionistico non regolamentato
Specifica legislazione disciplinare	C	D	C	Differenti modelli di legislazione disciplinare

Schema 4 Sintesi amministrazioni e progetti

Paese	Amministrazione	Progetto	Aree di impatto							
			Amministrazione	Selezione e Reclutamento	Gestione	Sviluppo	Mobilità	Formazione	Gestione delle relazioni sindacali	Comunicazione interna
FRANCIA										
Parigi	CNFPT - National Centre of Territorial Public Function	Monitoraggio dell'introduzione della Gestione Previsionale degli Impieghi, degli Impiegati e delle Competenze (GPEEC) negli enti territoriali		⊙				⊙	⊙	⊙
Parigi	Municipality of Troyes	Nuovo sistema di valutazione del personale				⊙				
Parigi	Municipality of Aulnay-sous-Bois	La Carta delle Professioni								⊙
Parigi	Municipality of Paris	Sistema Informativo per la gestione RU (Project RH 21) Analisi qualitativa delle spese del personale	⊙	⊙						⊙
Parigi	ENA	Presentazione generale del sistema francese		⊙					⊙	
Parigi	Ministero dell'Economia	La Riforma budgetaria e gli effetti sulla gestione RU	⊙			⊙				
REGNO UNITO										
Londra	Cabinet Office	Presentazione generale del sistema inglese								
Londra	NHS (National Health Service) - Department of Health Royal Free Hampstead NHS Trust	SKILLS ESCALATOR						⊙		
Londra	NHS (National Health Service) - Department of Health Whittington Hospital NHS Trust	THE BRADFORD FACTOR FORMULA	⊙							
Londra	St. Helens Council Merseyside	EXCELSIS	⊙							
Londra	Cambridgeshire County Council	PROGETTO NOMAD			⊙					
Londra	Inland Revenue - ora HM Revenue & Customs	Performance Related Pay (PRP)	⊙			⊙				

1.6 Modalità di iscrizione

L'iscrizione è aperta ad un massimo di 15 partecipanti individuati tra responsabili del personale di amministrazioni pubbliche ed esperti nella Gestione delle Risorse Umane in ambito pubblico appartenenti ad enti quali il Formez, il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'Anci.

Per facilitare la partecipazione e l'organizzazione dei trasferimenti e del soggiorno, anche al fine di ottenere le migliori condizioni come viaggio di gruppo, nonché per consentire alle amministrazioni di quantificare la previsione di spesa per le missioni, il Formez ha incaricato un *tour operator* di predisporre un preventivo forfetario comprensivo del viaggio in aereo (partenze e arrivi dai principali aeroporti italiani) e dei pernottamenti in albergo centrale quattro stelle, in camera singola con prima colazione, il cui costo complessivo, per persona, è previsto in 1625.00 euro.

Sono a carico degli organizzatori i transfer in loco, due cene di benvenuto a Parigi e a Londra e le diverse spese relative alla parte logistica e organizzativa quali compensi e spese viaggio docenti, traduzioni, aule e materiali didattici.

Considerato il limitato numero di posti disponibili per la partecipazione al viaggio, la comunicazione di adesione deve pervenire entro e non oltre il giorno **11 maggio 2006**.

Per comunicare la propria adesione e chiedere ulteriori informazioni rivolgersi alla dott.ssa **Anna Paola Usai**, fax **070/666.287**, e-mail **redazione.gru@formez.it**, tel. 070/67956242-250.

La conferme di iscrizione verrà data lunedì 15 maggio.

A seguito della ricevuta conferma alla partecipazione è possibile provvedere alla prenotazione ed al pagamento, contattando l'agenzia **Marte Viaggi by Pianeta Vacanze gmc srl**, P.zza Primavera, 14, 80038 Pomigliano D'Arco (NA), tel. 0815747041 – 0815749436 – 0818841817 fax 0815747900 - 0818841817. L'agenzia considera titolo di garanzia per convalidare la prenotazione il provvedimento formale di invio in missione, che pertanto andrà inviato all'agenzia stessa, pena la decadenza dalla iscrizione al viaggio e dalla relativa prenotazione. L'agenzia provvederà all'invio dei biglietti aerei ai partecipanti, appena perfezionata la procedura di avvenuto pagamento. Qualsiasi rinuncia al viaggio seguente alla conferma di partecipazione non avrà diritto a nessun rimborso della quota stabilita.

Il referente dell'agenzia è il sig. **Gabriele Insogna**, alla cui attenzione vanno indirizzati i provvedimenti di invio in missione e che potrà fornire qualsiasi ulteriore informazione.