

“Il Ruolo del Decentramento nella Riforma del Pubblico Impiego nella Nuova Europa”

A cura di Donatella De Vincentiis - FORMEZ

Premessa

Con il sempre maggior “allargamento” dell’Unione Europea all’adesione da parte di nuovi stati membri e nel quadro generale di riforma del settore pubblico e di decentramento delle funzioni istituzionali, iniziato ormai da più di un decennio, le amministrazioni locali si trovano a doversi confrontare e, conseguenzialmente, adattare a tutti quei cambiamenti che afferiscono tanto all’organizzazione interna, quanto all’omogeneizzazione con il proprio contesto territoriale. La generale tendenza alla decentralizzazione, infatti, oltre ad impattare direttamente sul funzionamento delle Amministrazioni locali per tutto quanto concerne le tradizioni amministrative ed istituzionali di ciascun paese, coinvolge anche l’organizzazione interna dell’ente, i modelli di gestione e le relative forme contrattuali.

Il modello organizzativo di ciascun paese dell’U.E., infatti, è “costruito” sul substrato culturale di valori e di tradizioni propri del paese stesso; tale modello deve essere integrato con le nuove metodologie ed i nuovi strumenti di “gestione pubblica” orientati all’efficienza ed alla flessibilità, affinché si possa realmente parlare di europeizzazione e, precisamente, della nascita di uno “spazio amministrativo europeo¹”. Tutto ciò può essere tradotto in un movimento di “convergenza” che a prescindere dalle specificità e dalle differenze date dall’individuazione delle pratiche locali, si adegui all’emergenza di una nozione comune di pubblico impiego.

In tale quadro evolutivo, i due principali fattori di cambiamento possono essere individuati nell’influenza del diritto sociale comunitario² e nel “riassetto” dello

¹ A. Rossinot, in *Le Fonction Publiques Locales – dans les 25 pays de l’Union Européenne*, ed. DEXIA maggio 2006.

² L’integrazione Europea, seppur nel rispetto della libertà di organizzazione delle proprie amministrazioni degli Stati membri, impone il rispetto di quelli che sono i principi ordinarie del diritto comunitario (quali la libera circolazione, la non

spazio economico europeo da un lato, e nella sempre maggior diffusione del *New Public Management*, come nuovo modello di gestione nel pubblico, dall'altra.

Per quanto concerne il primo aspetto, la concorrenza sul mercato globale si è tradotta non solo in una *competition* fra imprese, ma anche tra sistemi/paesi, in ragione del fatto che oramai le Amministrazioni Pubbliche gestiscono e movimentano grossi flussi finanziari, in quanto “solutori di istanze sociali”, e cartina di tornasole per l'efficienza e la produttività del paese. Tutto ciò ha prodotto l'adozione di logiche e strumenti manageriali mutuati dalle imprese private ed il cittadino, da destinatario “utente passivo” di servizi, diviene cliente-consumatore del servizio pubblico.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, ovvero la sempre maggior diffusione del cosiddetto *New Public Management*, può essere inquadrato come conseguenza della spirale virtuosa di una moderna ed evoluta cultura organizzativa che individua il capitale umano come fattore fondamentale di produttività, efficienza e competitività. Coerentemente con il generale panorama di riforma, anche gli orientamenti della Corte di Giustizia³ e della Commissione Europea individuano, come opportunità di cambiamento, una nozione di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione in senso più dinamico e manageriale, anche in ordine al concetto di mobilità del personale tra i paesi membri.

In tale stagione di riforma, un approccio funzionale e dinamico all'organizzazione del pubblico impiego dovrebbe prescindere dalla natura statutaria o piramidale che afferisce all'ordinamento giuridico di riferimento, anche se questa logica accredita l'idea che sia di più facile realizzazione laddove vi sia un sistema contrattuale più flessibile, come quello già presente nella maggior parte dei paesi dell'Europa nord-occidentale.

L'obiettivo è dunque quello di sviluppare una cultura manageriale di flessibilità, incentrata su cinque punti fondamentali: concorrenza, negoziazione, obiettivi,

discriminazione, l'applicazione delle norme comunitarie alle relative politiche sociali) principi che non possono non avere ripercussione sull'organizzazione delle amministrazioni e nello specifico anche nel pubblico impiego, data l'inevitabile mobilità dei lavoratori consequenziale all'apertura delle frontiere.

³ La Corte di Giustizia della Comunità Europea, ha sancito che i dipendenti pubblici devono essere considerati, ai sensi dell'art. 39 del Trattato di Amsterdam e, quindi, secondo il “principio della libertà di circolazione dei lavoratori”.

valutazione e performance. Il *New Public Management* fonda dunque su un concetto di flessibilità che si pone come “giustificazione dottrinale” alla diffusione del modello di gestione delle risorse umane “per posizione” rispetto e a danno di quello che è il sistema “per carriera”⁴.

Nei paesi del nord Europa, come Svezia, Finlandia e Paesi Bassi, con una tradizione amministrativa e di pubblico impiego, fondata sulla negoziazione e sulla contrattazione, il *N.P.M.* ha progressivamente condotto ad uno “svuotamento” della nozione di pubblico impiego ed alla diffusione di un diritto comune del lavoro, oltre che all’adozione di un sistema di gestione identico a quello delle aziende private, che presuppone un modello remunerativo individuale e differenziato, basato sul legame proporzionale tra performance e retribuzione.

In paesi a tradizione amministrativa statutaria, e quindi basati sul sistema delle carriere, come l’Italia, la Spagna ed il Portogallo, e con un livello di decentramento dei poteri intermedio, se da un lato l’adozione del *N.P.M.* ha introdotto meccanismi di mercato e logiche concorrenziali, con il conseguente ricorso a forme contrattuali alternative, dall’altro, tale orientamento è comunque bilanciato da una forte cultura di diritto pubblico e a natura maggiormente “solidaristica” per quanto concerne ad esempio il rapporto tra performance e retribuzione.

I Limiti della nuova gestione pubblica

Tale generale tendenza alle politiche di modernizzazione delle funzioni pubbliche europee, ispirate alla “*nouvelle gestion publique*”, favorisce l’emersione di un modello standard di Funzione Pubblica Europea, caratterizzato da un **sistema misto**, che alcuni esperti europei hanno definito “Sistema di Dipartimenti”⁵.

Alcuni studiosi hanno però evidenziato i rischi che tale sistema di gestione può produrre.

⁴ I modelli di gestione delle risorse umane nel lavoro pubblico, cui si fa riferimento, sono quelli che tradizionalmente rappresentano i due sistemi antitetici: il “**carrer based**” ed il “**position based**” entrambi specchio del sistema organizzativo ed amministrativo/politico di riferimento. Il primo è basato su una selezione/accesso al pubblico impiego di natura accademica o comunque per concorso e su una conseguenziale progressione per gradi su base individuale. Il secondo modello basato sulla posizione, invece, consente l’accesso al candidato ritenuto più idoneo, che può essere individuato sia attraverso il reclutamento dall’esterno sia con una progressione interna.

⁵ E’ stato battezzato così inizialmente dal Capo aggiunto della Funzione Pubblica Polacca Jacek Czaputowicz.

In Belgio, ad esempio, il “Piano Copernic”⁶ di riforma della P.A., nato anch’esso (tra gli anni 2000/2003) dalla necessità di adeguare il sistema alle evoluzioni del quadro istituzionale interno⁷ e di integrazione europea⁸, verso una maggiore efficienza, ispirato quindi ai principi della *New Public Management* prevede, tra gli obiettivi principali dell’amministrazione federale, un “avvicinamento” contrattuale tra ministri e management pubblico. In particolare, dispone la sostituzione della tradizionale direzione della funzione gerarchica superiore con una direzione contrattuale, correlata da accordi relativi alle finalità ed ai mezzi a disposizione. I livelli manageriali apicali sono reclutati dall’esterno attraverso un meccanismo di selezione da un organismo specializzato il “Servizio Pubblico Federale del Personale e Organizzazione”, con competenze di formazione, reclutamento e remunerazione degli Amministratori pubblici⁹. I nuovi manager pubblici, dotati di grande autonomia, attraverso l’elaborazione di un “piano di management”, esprimono gli indirizzi politici in termini di azioni, ed attraverso il sistema dei mandati temporanei, è evidente come ci si orienti inevitabilmente verso una contrattualizzazione finalizzata ad introdurre misurazioni della performance sia in ordine ai servizi, sia in relazione ai dirigenti responsabili dei servizi stessi.

La critica sollevata da alcuni esperti internazionali¹⁰ a tale sistema di gestione, è il pericolo di “mercificazione” del settore pubblico, oltre ad un elevato rischio di indirizzarsi ineluttabilmente verso un modello di spoil system di tipo americano, in cui l’apparato dirigente politico, in nome di una maggiore efficacia dell’azione pubblica, potrebbe delegare la gestione dei propri interessi a manager professionisti.

Anche il processo di privatizzazione avviato in Italia all’inizio degli anni ’90, per quanto concerne la riconfigurazione di ruoli e funzioni dirigenziali nel sistema

⁶ Il nome “Copernic” è ad imitazione dei pianeti che orbitano attorno al Sole, da interpretarsi nella nuova ottica che vede il tutto “girare attorno al cittadino”.

⁷ “Copernic”, si colloca infatti nel processo di federalizzazione e disaggregazione che ha coinvolto il Regno belga, e che ha portato ad una assenza di strutturazione gerarchica dei rapporti tra livello federale e sub-statale.

⁸ Anche attraverso l’adozione del “*Arrêté royal des principes généraux de la fonction publique*”, attraverso il quale il governo federale ha riformato lo statuto del personale ed introdotto profondi cambiamenti nell’organizzazione del lavoro presso la Pubblica Amministrazione.

⁹ Vedi www.fgov.be; www.copernic-us.be

¹⁰ vedi Michael Senimon, *Contractualisation: vers l’émergence d’un modèle Européen de fonctions publiques locale ?* in *Le Fonction Publiques Locales – dans les 25 pays de l’Union Européenne*, ed. DEXIA maggio 2006

organizzativo pubblico, presenta spunti di riflessione in tal senso, con particolare riguardo alla “distinzione di ruoli tra gli organi che hanno la responsabilità di indirizzo politico e quelli che hanno la gestione delle risorse per l’attuazione di quegli indirizzi”¹¹. La ratio che ha ispirato tale sistema, parte dal presupposto che la separazione dei poteri ed il controllo sull’andamento dei risultati (con eventuale possibilità di revoca del dirigente in caso di gestione inefficace), oltre l’esclusiva titolarità dell’azione amministrativa, possano rappresentare l’ “auspicabile” garanzia avverso un condizionamento politico su di una gestione manageriale “professionalizzata” ed indipendente. Qualche perplessità però può essere sollevata anche in relazione agli atti di organizzazione e gestione del personale che vengono posti in essere dal dirigente, assimilati al potere datoriale privato come atti di autonomia negoziale e, pertanto, sindacabili esclusivamente secondo le patologie delle attività di diritto privato, non essendo più imputabili i vizi tipici degli atti amministrativi come ad esempio, l’eccesso di potere¹².

Un’atra questione che pone spunti d’analisi è la più recente adesione all’Unione Europea da parte di Paesi dell’Europa centrale ed orientale. In tali stati, infatti, la tradizione politica, culturale e giuridica riconduceva il pubblico impiego ad un diritto comune del lavoro influenzato dalla presenza di un unico partito ed un unico sindacato. Durante il primo periodo di “transizione democratica” sembrava si fossero orientati verso un modello di lavoro pubblico “per posizioni”, sia forse per l’influenza dei paesi occidentali ed in particolare all’apertura verso gli Stati Uniti, sia perché il diritto privato è “più semplice” da apprendere ed “importare”, del diritto amministrativo. Attualmente però pare vi sia un’inversione di tendenza, ovvero in direzione di un modello statutario di tipo francese o tedesco, forse anche a causa della profonda crisi economica e politica che tali paesi stanno attraversando, a fronte della

¹¹ Cfr. Luca Soda, “*I poteri e le capacità del dirigente pubblico privato datore di lavoro*” in *Gestione delle Risorse Umane strumenti e orientamenti – La nuova Disciplina sulla Dirigenza Pubblica* – dic. 2003

¹² Così Tribunale di Napoli, ordinanza del 03/08/1999 “*A seguito della contrattualizzazione dei rapporti di pubblico impiego, gli atti di gestione non possono più definirsi atti amministrativi in senso tecnico-giuridico, e quindi non è più eccezionale nei loro confronti il vizio dell’eccesso di potere*”.

disgregazione delle proprie amministrazioni e del dilagare della corruzione e, quindi, a causa forse della necessità di una maggiore “certezza” legislativa e regolamentare.

Interessante si presenta, poi, il caso della Germania, in cui la Funzione Pubblica prevede una distinzione tra i funzionari, assoggettati alla disciplina statutaria di diritto pubblico che sono titolari di potestà e funzioni a tutela dell’interesse generale, da un lato, ed impiegati ed operai dall’altro, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal diritto privato e dai contratti collettivi. Questi ultimi spesso però ricalcano o riprendono disposizioni previste dallo Statuto dei funzionari, specialmente con riferimento a coloro che hanno un contratto a tempo indeterminato con un’anzianità di servizio superiore a quindici anni.

In Danimarca, già con la riforma del pubblico impiego del 1969, si è optato per il sistema contrattuale di natura privatistica, ad esclusione della categoria degli “agenti d’autorità”, per i quali il rapporto di lavoro è disciplinato a livello legislativo centrale dallo Statuto dei Funzionari.

Una delle prime Pubbliche Amministrazioni ad aver adottato le tecniche del *New Public Management*, introducendo nel settore pubblico i modelli teorici ed organizzativi di tipo aziendalista, è quella del Regno Unito. In tale realtà, i rapporti di lavoro, per tutto quanto concerne le condizioni d’impiego e la parametrizzazione della retribuzione del personale, sono disciplinati da accordi tra le collettività locali ed i rappresentanti delle associazioni sindacali dei lavoratori, ma nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione nazionale del lavoro¹³.

Ad ulteriore dimostrazione dell’ibridazione che sta avvenendo tra il sistema per posizione e quello per carriera, basti pensare al fatto che nella maggior parte dei paesi dell’Unione Europea, il concorso rappresenta il principale strumento di reclutamento del personale, a prescindere dal modello gestorio presente nel paese. In Germania, Francia e Grecia, nella “cornice della Funzione Pubblica per carriera”, il concorso è la modalità tipica d’accesso al pubblico impiego; in Italia, nonostante la natura

¹³ In realtà tale sistema non si discosta eccessivamente da quello italiano, laddove pur essendo la natura del rapporto di lavoro privata, le condizioni generali d’impiego vengono definiti nei contratti collettivi.

privatistica del rapporto di lavoro, il concorso rappresenta tutt'oggi il principale meccanismo selettivo; in Spagna, è utilizzato sia per il reclutamento dei funzionari, che per quello dei dipendenti con contratto.

Tutto ciò premesso, volendo fare un primo bilancio di questo “sguardo” comparato sullo stato del *Public Management* in Europa e del relativo impatto sull'organizzazione della quasi totalità delle funzioni pubbliche dell'U.E., forse si può concludere che, nonostante l'apparente dicotomia e l'ibridazione dei modelli di gestione, l'obiettivo perseguito, piuttosto che grosse utopie unificatrici, sia la garanzia di un corretto bilanciamento tra carriera dei pubblici dipendenti, intesa come stimolo alla progressione, professionalità ed efficienza delle performance da un lato, e salvaguardia dell'imparzialità e dell'indipendenza della Pubblica Amministrazione dall'altro. L'auspicio di una contrattualizzazione del pubblico impiego, dunque, condotta in maniera concertata, al fine di rispondere in maniera semplice ed efficace alla qualità dei servizi pubblici ed alla necessaria coerenza dell'azione pubblica sul territorio.