

Acropolis

Libro Verde Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato

Capitolo 3.3.

I PROGETTI DI RIFORMA DELLO STATO IN FRANCIA *di Nadia Piraino*

1. Il contesto francese

Il modello delle Amministrazioni pubbliche francesi trae le sue origini dal sistema di settore pubblico sviluppato da Napoleone I. Tale approccio si contraddistingue per il suo carattere fortemente centralizzato e gerarchico, in cui lo Stato interviene ed è responsabile di tutti gli aspetti socio-economici del Paese (*dirigisme*) (Cole e Jones 2005).

Un fattore distintivo del modello francese è costituito dalla presenza dei *Grands Corps* (Ispettorato delle Finanze, Corte dei Conti, Consiglio di Stato), istituiti con le riforme napoleoniche e divenuti il centro dell'esercizio delle funzioni dell'alta burocrazia (Gualmini 2003). Ogni Corpo si caratterizza per percorsi di carriera e criteri di eccellenza. La presenza dei *Grands Corps* ha favorito una competizione interna tra le diverse aree professionali, che ha portato ad un modello sociale altamente gerarchizzato e alla nascita delle *Grandes Écoles* (Rouban 2008), ovvero un sistema molto selettivo di formazione dell'alta dirigenza pubblica attraverso prestigiose scuole (*Écoles techniques* e *École Nationale d'Administration* (ENA)).

Le tappe principali delle riforme nel settore delle amministrazioni pubbliche sono riportate in tabella 1. E' comunque possibile delineare i passaggi di maggior rilievo nell'evoluzione delle Amministrazioni pubbliche in Francia: la politica di decentramento (nel 1982-83 prima e nel 2003 dopo) e la riforma del processo di bilancio.

Il decentramento ha trasferito maggiori risorse e funzioni a livello locale, favorendo la sperimentazione di nuovi modelli di management, quali *contracting-out* e *partnership* pubblico-privato, e accrescendo l'attenzione sulla formazione professionale (Rouban 2008). E' tuttavia opportuno evidenziare come, sebbene le riforme abbiano favorito un trasferimento di potere dal centro alle periferie, lo Stato, in Francia, abbia comunque conservato una posizione di preminenza nei confronti degli enti locali.

Per quanto riguarda la riforma del bilancio, nel 2003 è stata votata sia dalla destra che dalla sinistra la *loi organique sur les lois de finances*, meglio conosciuta come LOLF, che prevede l'introduzione di indicatori di *performances* oltre che una maggiore autonomia e flessibilità nella gestione delle risorse. In particolare, è prevista una definizione delle *mission*, ovvero gli obiettivi delle politiche pubbliche, che dovranno essere declinate in programmi e in azioni. Le azioni sono

presentate dai Ministeri nei *Projects Annuels de Performance* (PAP) e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi viene effettuata l'anno successivo con i *Rapports Annuels de Performance* (RAP). L'obiettivo di efficienza insito nella legge prevede che, nel gestire efficientemente il *budget* e le risorse per ottenere le *performance* richieste, all'interno delle amministrazioni tutti gli agenti condividano la *vision* (è il caso dei piccoli corpi, come gli *Ingénieurs de l'Équipement*, del Ministero delle Infrastrutture) e abbiano piena coscienza del proprio ruolo sociale (è il caso dei corpi militari, appartenenti al Ministero della Difesa): laddove ciò non succede, l'implementazione della LOLF potrebbe risultare critica (è il caso, ad esempio, del Ministero dell'Istruzione, che conta circa 1 ml di insegnanti, appartenenti a corpi diversi) (Rouban 2008).

Molto timidi, invece, appaiono i processi di privatizzazione e, ancor più, di liberalizzazione avviati con le riforme a cavallo tra gli anni ottanta e novanta.

Tabella 1 - Le tappe principali delle riforme amministrative in Francia dal 1982 al 2003

Anno	Linee di riforma	Governo
1982	Prima ondata di decentramento	Socialista Presidente della Repubblica: François Mitterrand; Primo ministro: Pierre Mauroy
1986	<i>Total quality management</i> . Avvio processo di privatizzazione delle imprese pubbliche	Conservatore Presidente della Repubblica: François Mitterrand; Primo ministro: Jacques Chirac
1989	<i>Renouveau du Service Public</i> (circolare del 23 febbraio 1989). Quattro direttive principali: 1. riforma contratti di lavoro; 2. autonomia finanziaria e responsabilità di <i>budget</i> ; 3. valutazione delle performance; 4. qualità fornitura dei servizi.	Socialista Presidente della Repubblica: François Mitterrand; Primo ministro: Michel Rocard
1993	Miglioramento della qualità nella fornitura dei servizi	Conservatore Presidente della Repubblica: François Mitterrand; Primo ministro: Édouard Balladur
1995	<i>Reforme de l'Etat</i> (circolare del 26 luglio 1995). Tre linee principali: 1. semplificazione; 2. decentramento; 3. approccio manageriale e <i>accountability</i> .	Conservatore Presidente della Repubblica: Jacques Chirac; Primo ministro: Alain Juppé
1997	Proseguimento del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche	Socialista Presidente della Repubblica: Jacques Chirac; Primo ministro: Lionel Jospin
2000	Tentativo fallito di riforma del Ministero delle Finanze	Socialista Presidente della Repubblica: Jacques Chirac; Primo ministro: Lionel Jospin
2003	Seconda ondata di decentramento. Nuova legge di bilancio (LOLF)	Conservatore Presidente della Repubblica: Jacques Chirac; Primo ministro: Jean-Pierre Raffarin

Oggi, in Francia, il concetto di Funzione Pubblica in senso stretto comprende tre ambiti di azione: lo Stato, le collettività territoriali (Comuni, Dipartimenti, Regioni) e i servizi pubblici ospedalieri.

In particolare, la Funzione Pubblica è divisa in tre grandi aree che rappresentano tre diversi stati giuridici:

- la Funzione Pubblica dello Stato, che si divide tra i servizi centrali dello Stato e quelli decentrati;
- la Funzione Pubblica territoriale, che comprende l'insieme degli funzionari pubblici regionali, dipartimentali e locali;
- la Funzione Pubblica ospedaliera, che, istituita con la legge del 9 gennaio 1986, raggruppa tutti i dipendenti pubblici che operano in strutture sanitarie pubbliche, ad eccezione del personale medico.

2. La *rupture*

Nonostante le riforme delle Amministrazioni pubbliche abbiano, seppur timidamente, modificato alcuni tradizionali aspetti del modello francese, la Francia è considerata dal mondo intellettuale e dalla stessa stampa come un paese *unreformable* (Rouban 2008). Le riforme degli ultimi venti anni, infatti, hanno risentito della forte istituzionalizzazione della Francia, generando una debole politica delle amministrazioni pubbliche, soprattutto rispetto ai radicali cambiamenti che, sempre in quegli anni, caratterizzavano altre realtà europee, *in primis* la Gran Bretagna (Bezes 2001). D'altra parte tutte le iniziative a favore di modelli di Amministrazione pubblica meno burocratizzati si sono rivelate un fallimento (si veda, ad esempio, il caso dei Primi Ministri Jacques Chirac (1986-1988), Edith Cresson (1991-1992) e Alain Juppé (1995) (Bezes 2001). Certamente degno di nota, in questa direzione, è il tentativo di riforma del Ministero delle Finanze, anche conosciuto come Bercy, il cui fallimento ha rivelato una difficoltà dello Stato a riformarsi (Villeroy de Galhau 2004) (BOX 1).

BOX 1. Il fallimento della riforma del Ministero delle Finanze

La riforma di Bercy (2000), incentrata sull'unificazione del processo fiscale (dal calcolo delle imposte al pagamento), ha costituito un simbolo del fallimento delle politiche di riforma delle Amministrazioni in Francia. Malgrado la presa in carico da parte dello stesso vertice politico, infatti, la forte opposizione sindacale e la sua capacità di saldarsi con la politica (il parlamento) hanno portato ad un insuccesso della riforma.

Le ragioni del fallimento vanno ricercate essenzialmente nella preparazione di una riforma di fuori delle amministrazioni e nella ricerca di un eccesso di coerenza del processo. Inoltre, nonostante l'obiettivo fosse chiaro, il processo è rimasto imprecisato, alimentando voci e preoccupazioni.

L'esperienza di Bercy insegna che per fare avanzare una riforma bisogna:

1. costruire una coalizione di riformatori;
2. negoziare una dimensione temporale ottimale per i diversi attori;
3. legare la riforma al miglioramento dei servizi;
4. trasformare i vincoli in risorse (nel caso specifico fare del tabù della produttività il carburante del progresso).

L'occasione della *rupture* con il passato si presenta con l'elezione di Nicolas Sarkozy.

Già la campagna elettorale sottolinea la volontà di intervenire sui “mali di cui soffre l’amministrazione”: la prima priorità del programma politico del nuovo presidente è, infatti, quella di *mettre fin à l’impuissance publique*. Anche il Primo Ministro del nuovo Governo, François Fillon, si è mostrato molto severo nei riguardi delle precedenti riforme e dei piani di modernizzazione finora messi in atto, considerati come una sorta di *mille-feuilles administratif* che hanno portato unicamente a rendere le politiche pubbliche molto costose, inadatte, obsolete e controproducenti.

L’obiettivo prioritario è quello della riduzione della spesa pubblica con l’avvio di una serie di riforme, seguendo le esperienze del Canada, del Regno Unito, degli Stati Uniti e della Germania.

Volendo sintetizzare, l’oggetto della rivoluzione amministrativa della nuova legislatura è quello di avere uno Stato più efficace, con un numero più ridotto di dipendenti pubblici, ma con salari più appropriati e con utenti più soddisfatti.

Oltre a segnalare la necessità di cambiare il funzionamento attuale dello Stato, il Presidente Sarkozy sottolinea come le riforme di cui il Paese necessita saranno fatte solo con la condivisione e la partecipazione di tutte le parti coinvolte.

Per dare seguito alle intenzioni dichiarate, subito dopo la propria elezione, il nuovo presidente dà il via a tre importanti iniziative:

- a una *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)*, al fine di effettuare una ricognizione del funzionamento dei Ministeri e della attuazione delle politiche pubbliche;
- b una *Conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la Fonction Publique*, con lo scopo di disporre di una lista di priorità di riforma, redatta a seguito del coinvolgimento di tutti gli attori;
- c la costituzione di una commissione indipendente di esperti (*Commission pour la libération de la croissance française*), presieduta da Jacques Attali, allo scopo di studiare e proporre le riforme urgenti di cui necessita il Paese.

Se il 2007 è stato chiamato l’anno della *rupture*, il 2008, con l’avvio dei processi di riforma, rappresenta l’anno della *modernisation*.

a) *La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)*

La filosofia e gli obiettivi

Tra le priorità dell’agenda politica francese c’è quella di ridurre la spesa pubblica che risulta una delle più alte in Europa (circa il 54% del PIL). Partendo dalla consapevolezza che tagli indiscriminati del *budget* non portano a una ottimizzazione delle risorse quanto piuttosto ad un deterioramento della qualità dei servizi e seguendo l’esperienza canadese e svedese, il Governo ritiene che un intervento sulle politiche pubbliche favorirebbe la razionalizzazione della spesa.

A ridosso del dibattito sulla legge finanziaria e di bilancio, è stato così avviato un cantiere per la riforma dello Stato e dell’Amministrazione che ha dato il calcio di inizio ad una “vera e propria rivoluzione nella riforma dello Stato” (François Fillon).

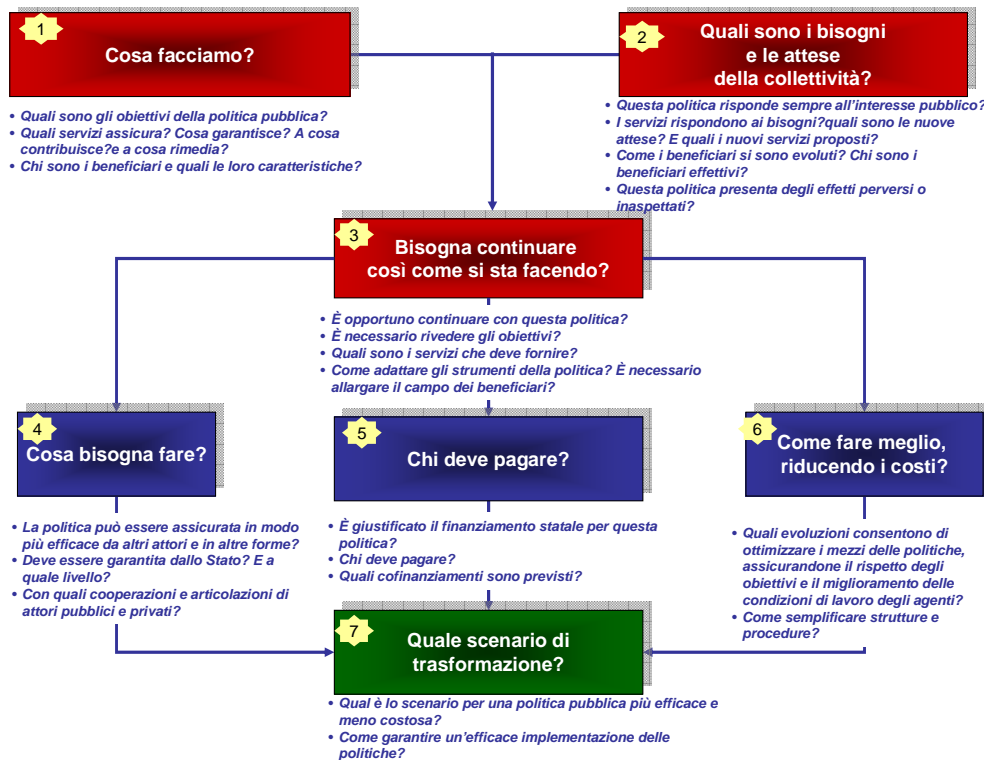
L’oggetto della revisione è quello di trovare risposte al problema “works better, costs less”, problema che è stato il motore delle riforme nel settore delle amministrazioni pubbliche, soprattutto nei paesi anglosassoni. La RGPP si propone, quindi, di rispondere ad una tripla esigenza:

- riduzione della spesa pubblica;
- semplificazione dell’organizzazione dello Stato;
- valorizzazione del lavoro dei funzionari pubblici.

La metodologia

L'approccio di lavoro prevede la definizione di decisioni politiche a seguito di una fase di controllo e di analisi. In particolare, sono state mobilitate oltre 300 persone, raggruppate in 26 *équipes* di uditori, composte da funzionari del Corpo di ispezione¹ e da consulenti privati. L'analisi delle politiche pubbliche è effettuata utilizzando una griglia di sette questioni chiave (Figura 1).

Figura 1 – La griglia di analisi delle politiche pubbliche



Fonte: http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/RGPP2.pdf

Il lavoro delle *équipes* è presentato nell'ambito di un comitato di controllo, presieduto dal Segretario Generale dell'Eliseo e il Direttore del Gabinetto del Primo Ministro (rappresentanti rispettivamente il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro), che si riunisce due volte al mese. Sono inoltre previste delle riunioni settimanali alle quale prendono parte i Ministri interessati oltre ai membri permanenti, quali il ministro del Bilancio, dei Conti Pubblici e della Funzione Pubblica, oltre che relatore generale della RGPP (Eric Woerth), il Segretario di Stato alla Prospettiva e alla Valutazione delle politiche pubbliche, i due relatori delle commissioni di Finanza delle Assemblee (Gillez Carrez e Philippe Marini), oltre che il Presidente del consiglio d'amministrazione di BNP-Paribas (Philippe Parini) e l'Esattore generale delle Finanze (Michel Pébereau).

¹ In Francia, per Corpo di ispezione si intende un gruppo di funzionari - che appartengono ad un Corpo della Funzione Pubblica - che operano in seno ai Ministeri e rivestono una funzione di controllo delle Amministrazioni, in particolar modo di quelle decentrate.

Le decisioni prese nell'ambito del comitato di controllo sono poi sottoposte all'approvazione del *Conseil de la modernisation des politiques publiques*, che comprende il Presidente della Repubblica, il Governo e i membri del Comitato di Controllo.

Sono previsti 3 momenti di confronto in cui sono presentati i risultati della revisione e le proposte di riforma: dicembre 2007, aprile 2008 e maggio 2008.

I risultati

Dal momento dell'avvio della revisione ad oggi, sono state effettuate due delle tre tappe previste. Il primo Consiglio di modernizzazione (12 dicembre 2007) ha portato alla predisposizione di un primo documento contenente 97 punti, suddivisi in 14 grandi aree (che corrispondono ai ministeri) alle quali si aggiungono quattro cantieri trasversali: 1) l'organizzazione dello Stato a livello locale; 2) l'alleggerimento dei vincoli giudiziari e dei controlli; 3) le relazioni tra Stato e collettività territoriali; 4) il miglioramento della gestione delle risorse umane. In particolare, le proposte promuovono:

- *uno stato focalizzato e "ricentrato" sulle proprie priorità* (16 misure), con la riduzione e soppressione di organismi divenuti ormai obsoleti (quali, l'Alto Consiglio del settore Pubblico, l'Alto Consiglio della cooperazione internazionale, il Comitato di inchiesta sui costi e rendimenti dei servizi pubblici, il Consiglio Nazionale di valutazione);
- *uno stato più semplice* (30 misure), con la riduzione degli oneri amministrativi (*impôt papier*) per le imprese e l'avvio, entro la fine del 2008, di 320 programmi di semplificazione (come ad esempio, lo sportello unico) e l'adozione di quasi 1.000 provvedimenti. La semplificazione organizzativa dello Stato è prevista sia a livello centrale (le direzioni amministrative centrali si focalizzano ora su un'attività strategica e sono drasticamente ridotte in ogni Ministero, passando da una dozzina a 3 o 4); sia a livello locale (il livello regionale diventa il livello di riferimento delle politiche pubbliche sul territorio; lo Stato rafforza la presenza a livello regionale, con la creazione di un numero ridotto di direzioni regionali corrispondenti alle missioni dei ministeri). Altre misure prevedono sperimentazioni di agenzie di servizi pubblici, dotati di autonomia e di flessibilità di gestione;
- *uno stato più moderno* (46 misure), con la digitalizzazione, l'informatizzazione e la predisposizione di un portale unico dell'amministrazione francese;
- *politiche di efficacia pubblica* (5 misure), con la disposizione di misure che riguardano: 1) le politiche di solidarietà (piani pluriennali per l'impiego nelle Amministrazioni di personale diversamente abile); 2) l'ammodernamento della gestione delle risorse umane (salari privati all'interno delle Amministrazioni, diritto alla mobilità, misure per la gestione dei salari e delle pensioni dei funzionari pubblici); 3) le politiche per la salute (assicurazione sulla malattia); 4) le politiche per la famiglia (lotta contro la povertà, lotta contro le frodi delle casse per le *allocations familiales*); 5) le politiche per le imprese (creazione di un riferimento per le imprese a sostegno dell'innovazione); 6) il miglioramento dei servizi rivolti ai cittadini (la riforma delle procedure per la gestione dei documenti (carta di identità, passaporti, etc), con conseguente riduzione dei tempi).

Il secondo Consiglio di modernizzazione delle politiche pubbliche, tenutosi il 4 aprile 2008, ha consentito da un lato di seguire lo stato di avanzamento delle misure previste nel primo

consiglio, e dall'altro di aggiornare e ampliare il piano delle riforme. Le nuove misure adottate sono raggruppate in quattro categorie:

- *uno Stato centrato sui bisogni* (44 misure), capace di evitare da un lato di disperdere risorse per funzioni non più prioritarie, o dispositivi non equi e dall'altro di utilizzare in modo sub ottimale i mezzi di cui dispone; tali misure comprendono inoltre le riforme del credito di imposta oltre che un miglioramento delle politiche per la casa.
- *uno Stato più "leggibile"* (58 misure), ovvero uno Stato più semplice e raggiungibile dai cittadini. Tali misure si concentrano sull'organizzazione dello Stato, sulla ridefinizione dei perimetri dei Ministeri e sulla fusione e/o soppressione delle strutture ridondanti. Coerentemente con quanto previsto dal primo consiglio, sono, inoltre, create le Agenzie Regionali per la Salute (ARS).
- *uno Stato più moderno* (49 misure), volto ad azioni di razionalizzazione all'interno dei Ministeri, con particolare attenzione alle funzioni di supporto.
- *uno Stato orientato agli utenti* (15 misure), con miglioramento dei sistemi di comunicazione tra ministeri e cittadini, e una riduzione dei tempi di alcune procedure (ad esempio, rilascio della patente di guida).

b) *La Conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la Fonction Publique*

La filosofia e gli obiettivi

Il 1° ottobre 2007 è stato lanciato un dibattito nazionale sui valori, le missioni e le attività della funzione pubblica alla presenza del Primo Ministro (François Fillon), del Ministro del Bilancio, dei Conti Pubblici e della Funzione Pubblica (Eric Woerth) e del Segretario di Stato incaricato della funzione pubblica (André Santini).

L'idea di fondo è che *l'État qui gouverne n'est pas seulement celui qui décide mais aussi celui qui administre le bien commun*. L'obiettivo dell'iniziativa è quello di avviare una ricognizione dei bisogni, delle osservazioni e delle opinioni sia dei funzionari pubblici che degli utenti, attraverso un coinvolgimento collettivo delle parti. Il fine è quello di ascoltare la voce di coloro che contribuiscono all'erogazione di servizi pubblici così come di coloro che vi accedono, cercando da una parte di creare consenso attorno alle politiche messe in atto, legittimando l'operato del governo con il coinvolgimento delle parti, e dall'altra di favorire la trasparenza sull'azione di governo.

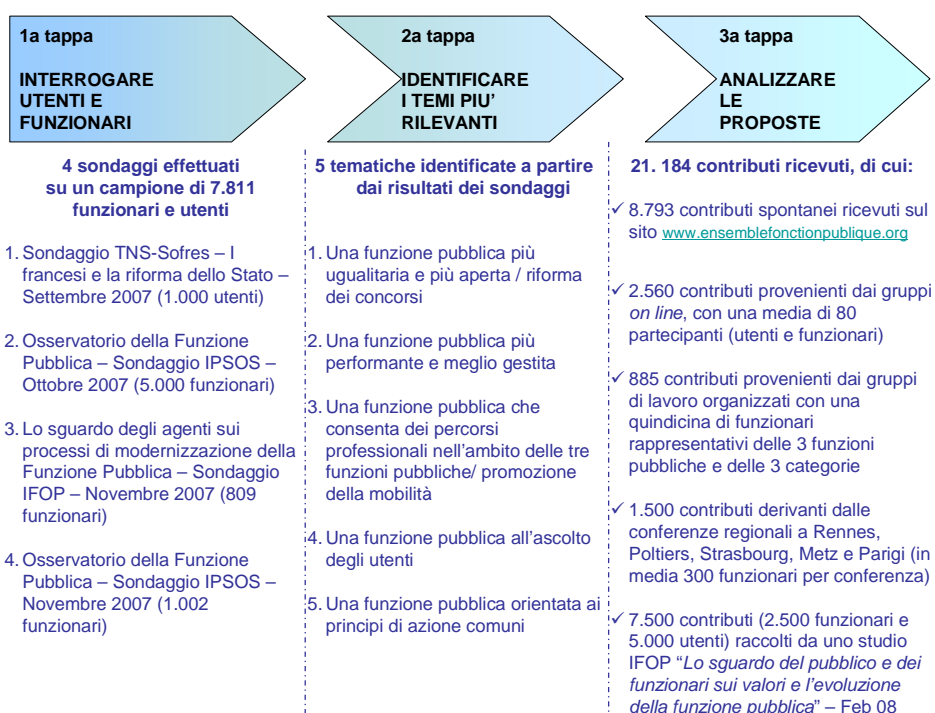
La metodologia

Il punto di forza di tale approccio è quello del coinvolgimento degli attori principali (funzionari e utenti) che, attraverso diversi canali, hanno la possibilità di dare il loro contributo alla costruzione della *Fonction Publique du domain*.

Il processo è suddiviso in tre fasi principali (Figura 2):

- raccolta delle osservazioni;
- identificazione dei temi rilevanti;
- definizione delle proposte.

Figura 2 – Le tappe per la definizione delle proposte



Fonte: *Synthèse des contributions des participants au débat public 25/02/2008*

Gli strumenti utilizzati per la raccolta delle "loro attese, delle opinioni e delle raccomandazioni" sono quattro:

1. contributi liberi depositati da funzionari (circa 70%) e utenti (30%) su un sito appositamente costituito (www.ensemblefonctionpublique.org);
2. testimonianze libere raccolte nel corso di incontri e conferenze direttamente presso i Ministeri e, in particolare, presso le sedi regionali;
3. gruppi di lavoro costituiti da funzionari, organizzati a livello regionali e focalizzati su temi specifici, quali uguaglianza di accesso e innovazione;
4. gruppi di lavoro *on line*, composti sia da funzionari pubblici che da utenti dei servizi, organizzati alla stregua dei gruppi di lavoro.

Sono stati, inoltre, effettuati 4 sondaggi su un campione 7.811 funzionari e utenti, oltre a tavole rotonde ed incontri tenuti dai due relatori ufficiali. Gli stessi ministri hanno tenuto alcuni incontri con i ministri tedeschi e inglesi, sia a Berlino che a Londra, al fine di comparare le azioni intraprese in Francia, Germania e Regno Unito.

Inoltre, ad alimentare il dibattito in corso sui diversi tavoli, hanno contribuito i risultati delle tre conferenze tenute dal Ministro della funzione pubblica e i partenariati sociali, svoltesi attorno ai temi più rilevanti: potere di acquisto, dialogo sociale e percorsi professionali.

Oltre ai funzionari e agli utenti, il processo coinvolge diversi organismi, ovvero:

- due relatori ufficiali (relatore generale e relatore scientifico);
- un collegio delle organizzazioni sindacali;
- un collegio degli impiegati pubblici;
- un collegio delle istanze della Funzione Pubblica;
- un collegio delle direzioni delle Amministrazioni centrali;
- un collegio di trenta parlamentari;

- un collegio di 8 esperti.

La partecipazione al processo è stata elevata. Il sito dedicato ha contato più di 300.000 visitatori; nel corso delle conferenze sono stati ascoltati più di 2.000 funzionari; sono stati ricevuti oltre 20.000 contributi scritti, di cui 8.793 raccolti sul sito, 2.560 ricevuti dai gruppi *on line*, 885 dai gruppi di lavoro e 7.500 raccolti nel corso degli studi IFOP.

I risultati

La raccolta dei contributi ha portato alla identificazione di cinque macro-aree di intervento (tabella 2):

1. una funzione pubblica più egualitaria e più aperta (riforma dei concorsi);
2. una funzione pubblica più performante e meglio gestita;
3. una funzione pubblica che favorisca la mobilità e permetta percorsi professionali a tutti i livelli;
4. una funzione pubblica più vicina agli utenti;
5. una funzione pubblica orientata ai valori e ai principi di azione comune;

Per ogni area tematica sono state individuate le proposte, che hanno portato alla definizione di oltre 100 punti di riforma. Tali proposte hanno costituito l'oggetto del libro bianco, presentato nel mese di aprile del 2008. Il *Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction Publique* si compone di due parti: la prima, dopo la presentazione del *paysage des services publics en France* e dei concetti di funzione pubblica e servizi pubblici, si concentra sull'analisi dello stato della Funzione Pubblica in Francia; la seconda si sofferma sulle possibili strade da intraprendere per avviare il processo di trasformazione e sintetizza le "cento proposte" iniziali in 40 proposte relative ai tre temi della conferenza nazionale: *les valeurs, les missions e les métiers* del servizio e della Funzione Pubblica.

Il Libro Bianco si concentra principalmente sulla figura dei funzionari pubblici che operano in seno ai servizi pubblici amministrativi² (che rappresentano circa il 21% dell'occupazione totale in Francia). L'analisi dei dati, infatti, ha rivelato in Francia un importante aumento negli ultimi 20 anni del numero dei funzionari pubblici in tutte e tre le funzioni: dal 1984 al 2005 si registra, infatti, una crescita totale del 24%, e, in particolare, il numero dei dipendenti della funzione pubblica territoriale è cresciuto del 46,2%, quelli della funzione pubblica dello Stato dell'11,6% (i dati risentono degli effetti del processo di decentramento), mentre il 29,1% riguarda i dipendenti della funzione ospedaliera. Anche le risorse assorbite dagli impiegati pubblici risultano rilevanti: basti pensare che nel 2006 il monte salari dei dipendenti pubblici ha rappresentato il 13,1% del PIL francese.

² Esiste una distinzione tra servizi pubblici di tipo amministrativo e quelli di tipo industriale e commerciale. I primi si riferiscono ai beni e servizi la cui produzione è finanziata dalla fiscalità generale e il cui campo d'azione riguarda: 1) settori di competenze esclusiva dello Stato (difesa nazionale, giustizia, affari esteri e polizia); 2) attività di coesione sociale e legate al benessere collettivo (istruzione, aiuti sociali, salute); 3) servizi pubblici non altrimenti specificati in alcuna disposizione costituzionale ma rientranti negli ambiti di azione precedenti.

I servizi pubblici commerciali e industriali, invece, hanno per obiettivo la vendita di beni e servizi. In tal caso, quindi, il finanziamento ricade direttamente sul consumatore.

Tabella 2 - Le aree di intervento

Tematiche	Obiettivi / attese
<i>Uguaglianza di accesso</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tener conto in maggior misura delle competenze per il reclutamento • Favorire la diversità e il rispetto della non discriminazione • Informare e comunicare sulle attività della Funzione Pubblica
<i>Gestione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formare e reclutare i managers • Professionalizzare la valutazione • Responsabilizzare gli agenti • Professionalizzare le funzioni risorse umane
<i>Percorsi professionali / mobilità</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitare e accompagnare la mobilità tra le funzioni pubbliche • Facilitare e accompagnare la mobilità pubblico/privato • Sviluppare l'informazione e la comunicazione
<i>Qualità del servizio</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Professionalizzare/migliorare l'accoglienza del pubblico • Personalizzare il trattamento degli utenti • Coinvolgere gli utenti • Semplificare le procedure – sviluppare la comunicazione tramite web e l'utilizzo di sportelli unici
<i>Principi di azione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dare un senso all'azione • Fissare standard di funzionamento • Responsabilizzare • Confrontarsi • Valorizzare e comunicare • Innovare • Mutualizzare

Fonte: *Synthèse des contributions des participants au débat public 25/02/2008*

Il dibattito della *Conférence* sull'ammodernamento del ruolo del funzionario parte dall'identificazione dei "valori", intesi come gli ideali che guidano coloro che sono impiegati nell'esercizio delle funzioni pubbliche: è solo rivisitando i valori tradizionali e identificando quelli emergenti che è possibile dare un solido fondamento al processo di riforma della Funzione Pubblica e dei servizi pubblici. Mentre i valori di uguaglianza, neutralità e onestà sono ormai radicati nella cultura francese, quelli di trasparenza, autonomia e *performance* trovano ancora resistenze all'interno degli apparati amministrativi. Il primo passo, quindi, è quello di stabilire una carta dei valori dei servizi pubblici e della Funzione Pubblica e assicurarne l'effettiva applicazione da parte delle amministrazioni. A tale scopo è inoltre istituita una commissione nazionale dei valori, composta da membri designati da ciascuno dei tre Consigli Superiori della Funzione Pubblica (Stato, collettività locali, ospedali) e incaricata di controllare il rispetto delle carte dei valori, regolando gli eventuali conflitti.

Il secondo tema riguarda la definizione delle missioni e della *governance*. Vista la complessità e l'articolazione dei servizi pubblici, chiarire i ruoli e le missioni dei diversi attori coinvolti rappresenta un punto centrale per il buon funzionamento. Definire un ampio campo di azione dei servizi pubblici non è incompatibile con l'economia di mercato: ciò presuppone da una parte una evoluzione dello statuto delle imprese pubbliche, e dall'altra la possibilità di esternalizzazione di alcune attività, attraverso o il ricorso al mercato o la delega di alcuni servizi pubblici. Inoltre, data la frammentazione della funzione pubblica, nel libro bianco è incentivata la specializzazione delle amministrazioni nell'esercizio di alcune missioni e, conseguentemente, è rafforzata la figura dello Stato regolatore. Per quanto riguarda la *governance*, l'attenzione è rivolta alla figura del *manager* pubblico, investito del triplice obiettivo di soddisfare allo stesso tempo gli utenti, oltre che gli agenti e i cittadini/contribuenti.

Il terzo tema racchiude la parte più consistente del documento, presentando le proposte volte a fare della funzione pubblica un punto di forza della Francia. L'obiettivo è quello di trasformare una funzione pubblica divisa e poco responsabilizzata in una funzione pubblica attrattiva, che favorisca la mobilità e che sia meglio performante. Gli orientamenti strategici del Libro Bianco, individuati a partire dai fattori ritenuti critici, sono:

1. la semplificazione organizzativa: la moltiplicazione dei corpi e degli stati giuridici ha portato alla rigidità delle carriere, alla disincentivazione della mobilità e all'aumento dei costi di gestione. Il corporativismo, infatti, rappresenta uno dei vincoli principali all'avvio di riforme dell'amministrazione;
2. la ridefinizione dei contratti: malgrado gli sforzi della direzione generale dell'amministrazione e della funzione pubblica, l'inefficacia delle modalità di remunerazione hanno reso più difficile la mobilità e favorito la deresponsabilizzazione degli agenti;
3. l'attrattività delle carriere degli agenti: l'insufficienza degli strumenti di differenziazione delle carriere e di valorizzazione del merito hanno generato un appiattimento e una demotivazione degli agenti;
4. il miglioramento della gestione della funzione pubblica: lo sviluppo di una "cogestione" degli sbocchi professionali da parte di datori di lavoro e sindacati ha portato ad una gestione uniforme delle carriere.

1. La semplificazione organizzativa

Il Libro Bianco suggerisce una rimodulazione delle attuali circa 700 unità statutarie dello Stato (ovvero, più di 500 corpi e all'incirca 150 *statuts d'emplois*), favorendo un'aggregazione tra i corpi e una soppressione degli *statuts d'emplois*. E', inoltre, raccomandata la compatibilità dello stato giuridico delle tre le Funzioni Pubbliche al fine di favorire la mobilità degli agenti.

2. La ridefinizione dei contratti

All'interno del Libro Bianco sono identificate cinque categorie di agenti a contratto in grado di rispondere alle diverse esigenze della amministrazioni. Ciascuna Amministrazione, in tal modo, potrà considerare le nuove forme contrattuali nel definire la propria politica di reclutamento a medio e lungo termine, a vantaggio di una flessibilità maggiore nella gestione delle risorse. Le valutazioni saranno poi negoziate con i *partners* sociali e potranno portare alla definizione di accordi collettivi.

3. L'attrazione delle carriere degli agenti

L'attrazione delle carriere rappresenta l'aspetto centrale per la riforma della gestione delle risorse umane ed è parallela alla semplificazione organizzativa e alla riforma statutaria. Le proposte si articolano in 8 ambiti di intervento:

- la previsione: è necessario identificare la natura delle attività e prevedere la loro evoluzione qualitativa e quantitativa così che vi sia una perfetta coerenza tra i profili e le competenze degli agenti e i bisogni funzionali dell'Amministrazione. Ciò presuppone un'analisi delle competenze mancanti, delle attività da svolgere e delle figure di cui necessitano le tre Funzioni Pubbliche.
- il reclutamento: spesso il processo di reclutamento è visto come un adempimento a procedure e regolamenti più che come la prima tappa per la gestione delle risorse umane. Identificare dei vivai potenziali per il reclutamento, favorire la mobilità sociale, ammodernare l'organizzazione per il reclutamento, oltre che prevedere delle modalità di assunzione per concorso esterno più orientate alla natura professionale dei candidati e non solo al percorso formativo, rappresentano elementi fondamentali per il rinnovamento;

- il datore di lavoro: al fine di favorire la trasparenza nella assegnazione di un posto di lavoro, è proposta la creazione di un vero e proprio mercato dell'impiego pubblico, con la pubblicazione su internet dei posti vacanti all'interno della tre funzioni pubbliche (*bourse de l'emploi public*). Tuttavia è opportuno considerare la necessità di maggiore autonomia nella gestione delle risorse umane da parte dell'amministrazione anche nel trattamento degli agenti divenuti non più impiegabili o il cui valore professionale risulti insufficiente;
- la valutazione: la valutazione degli agenti è ritenuta una delle modalità della politica generale di valutazione delle Amministrazioni. I dispositivi di valutazione messi in atto con la riforma del 2002 si sono rivelati troppo complessi per essere compresi e anche la legittimità del processo di valutazione è stato messo in causa. All'interno del Libro Bianco l'agente viene messo al centro della valutazione: il processo deve tener conto non solo del raggiungimento degli obiettivi ma anche del lavoro effettuato dall'agente, dei suoi bisogni, del suo valore professionale, solo in tal modo la valutazione può diventare il motore per l'evoluzione della carriera;
- la promozione: attualmente la promozione degli agenti riguarda il cambiamento di corpo o di grado. Le proposte del libro bianco spingono verso un maggior riconoscimento del merito e delle responsabilità assunte dai lavoratori;
- la remunerazione: una gestione moderna delle risorse umane passa attraverso un moderno sistema di remunerazione. In particolare, la proposta riguarda una remunerazione che si compone di due parti: una statutaria, legata al grado e all'anzianità dell'agente, e una funzionale, legata ai risultati e, quindi, differenziata. La remunerazione deve inoltre tener conto della difficoltà e delle responsabilità associate al posto di lavoro;
- la formazione: la formazione è tendenzialmente ritenuta soddisfacente da parte degli agenti pubblici. La proposta di miglioramento prevede essenzialmente di concentrare i momenti di formazione nella fase di reclutamento, di assunzione o di promozione di un agente;
- L'informazione: molto spesso l'informazione si limita alla comunicazione obbligatoria degli atti amministrativi. Il Libro Bianco sottolinea come la comunicazione rappresenti, invece, un tassello importante nel rinnovamento della gestione delle risorse umane delle collettività pubbliche.

4. *Il miglioramento della gestione della Funzione Pubblica*

Un aspetto chiave per il miglioramento della gestione della Funzione Pubblica è individuato nel rafforzamento del ruolo della Direzione generale della Funzione Pubblica e nel suo avvicinamento al ministro incaricato. In particolare, la proposta prevede il raggruppamento in una sola Direzione generale centrale dell'insieme delle competenze necessarie per un'azione globale e coerente di rinnovamento della Funzione Pubblica (ovvero la gestione dello stato giuridico, gli aspetti finanziari e la politica generale della funzione pubblica). E' comunque ritenuto essenziale un coordinamento interministeriale, soprattutto con il Ministero del bilancio e il Ministro responsabile delle collettività territoriali e degli ospedali.

E' inoltre prevista una maggiore responsabilità del capo del servizio di gestione delle risorse umane.

Anche all'interno del Libro Bianco, l'attenzione al processo è un aspetto non lasciato ai margini della riforma. L'ultima parte del documento, infatti, è dedicata ai passi necessari per preparare la riforma. Il dibattito generale ha permesso di identificare i bisogni, definire le proposte, coinvolgere direttamente le figure interessate e arrivare alla definizione del Libro Bianco. Le tappe successive riguardano il confronto con i funzionari pubblici e la negoziazione con i Sindacati,

ovvero l'elaborazione di un disegno di legge che riporti al Titolo I i diritti e i doveri comuni agli agenti pubblici operanti nelle diverse Amministrazioni. A seguito della votazione, si propone che la legge entri in vigore non prima di un anno, al fine di lasciare a tutti gli agenti oltre che ai datori di lavoro un tempo necessario per prepararsi alla riforma.

c) *La Commission pour la libération de la croissance française*

La filosofia e gli obiettivi

Nell'agosto del 2007, il Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy insedia la Commissione per la liberazione della crescita francese, presieduta dal socialista Jacques Attali, ex consigliere di François Mitterrand. Partendo dall'idea che una riforma dello Stato deve essere accompagnata dalla crescita del Paese, il Presidente Sarkozy dà mandato alla Commissione di studiare e avanzare una serie di proposte per "far muovere le cose su tre piste: favorire la liberazione del lavoro, rendere dinamico il mercato dei beni e servizi, accrescere la competitività delle imprese".

La metodologia

L'elemento di forza della *Commission pour la libération de la croissance française* è certamente costituito dalle caratteristiche della Commissione stessa. I quaranta membri che la costituiscono comprendono diverse personalità di spicco ed esperti di livello internazionale, con la chiara intenzione di dare alle proposte una prospettiva capace di andare aldilà del solo "sguardo francese".

La varietà di competenze presenti conferisce alla Commissione un carattere fortemente eterogeneo: sono, infatti, presenti economisti (non molti), scrittori ed editorialisti, politici, imprenditori (provenienti prevalentemente dal mondo bancario, delle telecomunicazioni, della consulenza), oltre che uno psichiatra e una neurobiologa-imprenditrice.

L'elemento rilevante è costituito dal carattere *non partisan* della Commissione, come peraltro ribadito nelle prime righe del rapporto conclusivo, e dimostrato dalla stessa scelta del suo presidente.

Il mandato della Commissione prevede la redazione di un rapporto contenente tutte le proposte di riforma per la crescita del Paese. Conclusa la fase di studio, analisi e redazione del rapporto conclusivo, le proposte saranno presentate inizialmente al Presidente della Repubblica e al governo e, successivamente, alle organizzazioni professionali, enti locali e associazioni nelle diverse Regioni secondo un calendario di incontri. Al fine di favorire la massima partecipazione, sono anche previsti dei *blog* tematici sui quali è possibile dibattere circa le proposte individuate dalla Commissione.

Contestualmente all'approvazione del documento, ogni Ministero è incaricato di predisporre un *feuille de route*, contenente i programmi per la messa in opera delle decisioni di competenza, valutandone, di volta in volta, l'urgenza.

Tutte le decisioni dovranno essere lanciate in due *steps*: aprile 2008 e giugno 2009. Ogni decisione dovrà avere un piano operativo per la sua implementazione, che dovrà contemplare anche gli aspetti legati alla concertazione delle parti coinvolte e alla comunicazione, oltre che l'eventuale interdipendenza con altre decisioni. Inoltre, per ciascuna decisione fondamentale, sono individuati dei *pilotes*, responsabili della definizioni degli obiettivi e del controllo della coerenza, dei *pivots*, ovvero gli attori locali o nazionali che, operando in autonomia, sono incaricati di gestire i cambiamenti proposti, oltre a dei *partners-chiave*, che contribuiscono alla buona riuscita del cambiamento.

L'ultimo aspetto importante dell'approccio metodologico adottato riguarda la verifica dei risultati. Dopo aver recepito il rapporto, infatti, la commissione dovrà rendere conto ai cittadini e alle imprese dello stato di avanzamento delle riforme.

I canali per la rendicontazione sono tre:

- una pubblicazione semestrale di rapporti per ciascun grande obiettivo;
- un *audit* semestrale che metta in evidenza lo stato operativo delle decisioni e gli impatti ottenuti;
- una riunione trimestrale della Commissione al fine di rilevare lo stato di avanzamento delle riforme, con la pubblicazione dei risultati e delle osservazioni che ne scaturiscono. A due mesi dalla pubblicazione del rapporto, è prevista la prima riunione (28 marzo 2008).

I risultati

Il 23 Gennaio del 2008 è stato presentato il rapporto conclusivo della Commissione Attali. Le 20 decisioni fondamentali, che scaturiscono da 8 *ambitions* (ovvero obiettivi generali), aprono il rapporto e ne delineano la visione generale (tabella 3).

Tabella 3 – Le *ambitions* e le decisioni fondamentali del rapporto della Commissione Attali

Ambizioni	Decisioni fondamentali
1. Preparare i giovani all'economia del sapere e al rischio	1. Fornire i mezzi opportuni affinché tutti gli alunni delle scuole elementari conoscano il francese, la lettura, la scrittura, la matematica, il lavoro di gruppo, l'inglese e l'informatica 2. Costituire 10 grandi poli di insegnamento superiore e di ricerca e relativi 10 campus, fissando le condizioni di eccellenza dell'intero sistema di formazione superiore e ricerca
2. Partecipare pienamente alla crescita mondiale e diventare campioni della nuova crescita	3. Restituire alla Francia tutti i mezzi per ricoprire un ruolo di primo piano nei settori del futuro: il digitale, la sanità, l'energia rinnovabile, il turismo, le biotecnologie, le nanotecnologie, le neuroscienze 4. Mettere in cantiere 10 Ecopolis, città e quartieri di almeno 50.000 abitanti, che integrino le tecnologie verdi e le tecnologie della comunicazione 5. Intraprendere fin da ora la messa in opera della banda larga a domicilio, nell'ambito del lavoro digitale e nell'amministrazione 6. avviare la costruzione delle infrastrutture necessarie (porti, aeroporti) e accrescere l'offerta e la qualità delle case popolari
3. Migliorare la competitività delle imprese francesi, in particolare delle PMI	7. Ridurre i tempi per i pagamenti a carico dello Stato delle PMI e delle grandi imprese a un mese a partire dalla consegna e a 10 gg per l'IVA e istituire uno statuto fiscale semplificato per le imprese che realizzano meno di 100.000 euro di volume di affari all'anno. 8. Creare un ente che supporti le PMI (con meno di 20 dipendenti) nelle procedure amministrative
4. Costruire una società con il pieno impiego	9. Lasciare le questioni rilevanti delle decisioni sociali alla negoziazione, ammodernando le regole di rappresentatività e di finanziamento delle organizzazioni sindacali e patronali 10. Mobilizzare tutti gli attori per l'impiego dei giovani e imporre a tutte le imprese e collettività pubbliche di presentare ogni anno un "bilancio della diversità" per età, per sesso e per origine 11. Ridurre il costo del lavoro per tutte le imprese, trasferendo una parte dei contributi sociali alla Contribuzione sociale generalizzata (CSG) e all'IVA 12. Lasciare a tutti i salariati la libera scelta di perseguire una attività senza alcun limite di età (una volta raggiunta la durata minima di contribuzione) beneficiando, a partire dai 65 anni, di un aumento proporzionale della pensione e sopprimendo tutti gli ostacoli al cumulo lavoro-pensione, e tutti i dispositivi di pre-pensionamento

5. Sopprimere le rendite, ridurre i privilegi e favorire la mobilità	13. Aiutare i commercianti e i fornitori a prendere parte efficacemente alla concorrenza instaurando la libertà dei prezzi e di stabilizzazione nell'ambito dei piani urbanistici di tutti gli attori della distribuzione, dell'industria alberghiera e del cinema
	14. Aprire le professioni regolamentate alla concorrenza senza rinunciare alla qualità dei servizi
	15. Favorire la mobilità geografica e la mobilità internazionale
6. Creare nuove sicurezze che rispondano alla crescente instabilità	16. Considerare la formazione di tutti i disoccupati come un'attività che necessita di una remunerazione sottoforma di un "contratto d'evoluzione"
	17. Garantire la rescissione amichevole del contratto di lavoro
7. Instaurare una nuova governance al servizio della crescita	18. Creare delle agenzie per i principali servizi al pubblico, e provvedere alla valutazione di tutti i servizi pubblici (scuole, università, ospedali, amministrazioni) ricorrendo ad un organismo indipendente
	19. Rafforzare le Regioni e le aggregazioni intercomunali promuovendo nell'arco di 10 anni la soppressione dei dipartimenti
8. Non trasferire il costo attuale della vita sulle generazioni future	20. Ridurre progressivamente la percentuale di spesa pubblica sul PIL dell'1% all'anno a partire dal 2009

Successivamente, sono presentate le 316 decisioni, raggruppate in 3 macro aree e 15 tematiche specifiche (tabella 4).

Tabella 4 – Le tematiche contenute nel rapporto della Commissione Attali

Macro aree	Tematiche specifiche
<i>Fattori della crescita mondiale</i>	1. L'educazione e l'istruzione (32 decisioni) 2. Le piccole e medie imprese (16 decisioni) 3. I settori portanti del Paese: l'informatizzazione, la salute, l'agricoltura, l'energia e l'ambiente, la finanza, i trasporti, il turismo e i servizi alla persona (65 decisioni)
<i>Mobilità e sicurezza</i>	4. La modernizzazione del dialogo sociale (7 decisioni) 5. La sicurezza (27 decisioni) 6. La mobilità sociale (15 decisioni) 7. La mobilità territoriale (23 decisioni) 8. La mobilità economica (31 decisioni) 9. La mobilità internazionale (6 decisioni)
<i>Governance</i>	10. L'efficacia delle Amministrazioni pubbliche (7 decisioni) 11. L'efficienza dello Stato (27 decisioni) 12. La decentralizzazione (10 decisioni) 13. La responsabilizzazione degli attori sociali (17 decisioni) 14. Il settore parastatale (15 decisioni) 15. La strategia finanziaria e fiscale (18 decisioni)

Leggendo le decisioni previste dalla Commissione ci si accorge come alcune abbiano un carattere operativo e un'applicazione immediata mentre altre hanno una natura più generale. In alcuni casi, inoltre, a fronte di determinati obiettivi, non sono proposte decisioni specifiche per il loro raggiungimento.

Le proposte riguardanti le Amministrazioni pubbliche si focalizzano principalmente su:

- a) introdurre strumenti per il controllo della spesa (visione di medio-periodo e controllo dei costi);

- b) favorire la semplificazione delle norme (in particolare, introduzione di modelli di *Better Regulation*);
- c) favorire la semplificazione organizzativa (ad esempio, riduzione del numero dei ministeri)
- d) migliorare la qualità dei servizi (diffusione della digitalizzazione, strutturazione della gestione per progetti, riforma dei *Grands Corps* dello Stato, sviluppo di un modello di agenzia);
- e) rimodulare l'organizzazione territoriale (trasferimento di alcune competenze dal livello statale a quello regionale; rafforzamento delle Regioni e soppressione dei Dipartimenti; sistema di *budget* basato sulle *performance*);
- f) valorizzare i funzionari pubblici (rinnovamento dei sistemi di remunerazione e di reclutamento degli agenti pubblici).

a) *Controllo della spesa*

Lo spirito di fondo che anima le proposte di riforme è la crescita della spesa pubblica francese, che ha visto un aumento di 8 punti percentuali di PIL dal 1980 al 2007. La riduzione della spesa, inoltre, è vista come un mattone basilare per consentire gli investimenti per la crescita previsti all'interno del rapporto.

Tra le misure individuate dalla Commissione per il controllo della spesa, si evidenzia:

- la definizione degli impegni di spesa su un orizzonte temporale di 3 anni, al fine di imporre al legislatore un contenimento dei costi nel tempo (decisione 225);
- la valutazione sistematica dei servizi dello Stato (scuola, università, ospedali, amministrazioni) così da evidenziare i costi e l'impatto dell'azione pubblica. Alla valutazione dovranno partecipare gli utenti e i risultati dovranno essere resi pubblici (decisione 228);
- la valutazione degli agenti (professori, funzionari, medici) da parte dei rispettivi superiori e degli stessi utenti. L'idea è anche quella di mettere anche in concorrenza gli organismi di valutazione (decisione 229);
- la valutazione approfondita dell'efficacia della spese fiscali e sociali il cui ammontare supera soglie predeterminate (decisione 230).

b) *Semplificazione normativa*

La Commissione ha evidenziato come dall'analisi del volume della produzione normativa sia emersa una triplicazione negli ultimi 10 anni del numero di testi normativi. Inoltre, i costi generati dalla complessità normativa sono stati stimati dalla Commissione Europea nel 3% del PIL europeo. Le decisioni della Commissione per avviare un processo di semplificazione normativa riguardano soprattutto l'introduzione di strumenti di *Better Regulation*. In particolare, è prevista l'istituzione di un Comitato (composto, per il 75%, da membri della società civile) incaricato di formulare, con cadenza trimestrale, proposte di semplificazione amministrativa e legislativa. L'attività del Comitato include una revisione di tutti i regolamenti e soppressione di quelli divenuti obsoleti, oltre al riesame di tutte le leggi antecedenti il 1970. Il Comitato riferirà direttamente al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro, i quali, entro un mese dalla presentazione delle proposte, dovranno esprimere il proprio parere (decisioni 232 e 233). Ogni mese, inoltre, il Parlamento dovrà essere informato sullo stato di avanzamento dei processi di semplificazione (decisione 234).

c) *Semplificazione organizzativa*

Gli apparati amministrativi centrali si caratterizzano di una struttura spesso pesante e poco flessibile. A tal proposito, il Rapporto prevede alcune misure volte ad alleggerire la struttura di governo oltre che l'organizzazione dei ministeri. In particolare, al fine di rafforzare la capacità di negoziazione del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro, è proposta l'istituzione a Matignon oltre che un *Secrétariat général* del governo (rinforzato di esperti in materia giuridica sia nazionali che europei), anche un Ministro di Stato posto a capo dell'ufficio del bilancio. Tale ufficio (che riunisce le Direzioni del Bilancio, della Sicurezza sociale e della Funzione Pubblica) si occuperà di redigere il bilancio dello Stato, assicurare la coerenza dell'insieme delle politiche pubbliche, verificare la compatibilità dei disegni di legge con la legge di bilancio pluriennale e definire le strategie finanziarie dello Stato (decisione 239).

È, inoltre, indicato un numero complessivo di Ministeri compreso tra 12 e 20, al fine di evitare ridondanze nell'esercizio delle funzioni e possibili conflitti (decisione 240). Da un punto di vista organizzativo, in linea con la LOLF, ogni Ministero dovrebbe contare nella propria struttura un dirigente legale, un dirigente degli affari europei, un dirigente delle risorse umane, oltre che responsabili di progetto (decisione 241).

d) *Miglioramento dei servizi*

Il miglioramento della qualità dei servizi e delle *performances* è ritenuto un elemento chiave nel processo di trasformazione. Gli strumenti previsti in questa direzione si concentrano su tre grandi aree:

- a) digitalizzazione e gestione per progetti;
- b) riforma dei *Grands Corps*;
- c) introduzione di un modello di Agenzia;

Riguardo al primo punto, le proposte inserite nel documento si focalizzano su:

- gestione per progetti, che dovrà prevedere l'identificazione dei capi progetto e delle loro responsabilità (non solo amministrative) e la formazione dei futuri utilizzatori (decisione 244);
- “smaterializzazione” delle procedure, a favore dell'interoperatività dei sistemi informativi, dell'utilizzo dei canali Internet per le transazioni tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini e dello sviluppo di una rete di punti internet di accesso per tutti gli utenti sprovvisti di connessione (decisione 245);
- lancio di 10 nuovi programmi di *e-administration* (decisione 246).

Oltre alla diffusione dell'informatizzazione nelle amministrazioni pubbliche, è anche prevista la riforma dei *Grands Corps*. In particolare, i Corpi di ispezione (ovvero quelli di carattere economico, finanziario e tecnico) saranno raggruppati secondo le professioni che corrispondono alle branche dell'economia moderna: finanze, sanità, energia, etc. Questi saranno composti da funzionari scelti per concorso con minimo 5 anni di esperienza come amministratori all'interno dello stesso settore (decisione 247).

Tra le aree di intervento, risulta senza dubbio rilevante il ricorso al modello dell'Agenzia al fine di migliorare la gestione dei servizi (decisione 248).

In Francia, infatti, non esiste un modello unico e univoco di Agenzia. Esistono, piuttosto, diverse strutture che, pur essendo denominate “Agenzie” (Agenzia dell'Acqua, Agenzia del Tesoro, Agenzia delle Partecipazioni dello Stato, etc.), svolgono attività tra loro differenti e hanno diverse modalità di funzionamento. Si tratta sia di istituzioni pubbliche di tipo amministrativo o

commerciale, sia di istituzioni che erogano servizi di competenza nazionale: tutte hanno una *mission* diversa e godono di una autonomia di gestione molto variabile.

In particolare, il modello avanzato dalla Commissione prevede che il Governo nomini i direttori delle Agenzie (di provenienza sia dal settore pubblico che da quello privato), individui gli obiettivi da raggiungere e ne controlli i risultati. Tra Ministro di competenza e Direttore dell'Agenzia è previsto un accordo (*contrat d'objectifs*) che riporta la suddivisione delle responsabilità, gli obiettivi da raggiungere, il processo di allocazione delle risorse oltre al modello di *governance* adottato. Il modello di Agenzia, quindi, è fortemente incentrato sulla responsabilizzazione dei direttori, sulla misura delle loro performance, tanto da legare parte del compenso al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il controllo è esercitato da un Consiglio di sorveglianza (*Conseil de surveillance*), in seno ad ogni agenzia. L'attenzione agli *stakeholders* è qui dimostrata dalla presenza all'interno del consiglio, di rappresentanti degli utenti stessi dei servizi.

In prima battuta, si prevede di creare nuove Agenzie per:

- gestione delle imposte;
- contabilità pubblica;
- assistenza alle piccole imprese (meno di 20 dipendenti);
- INSEE;
- protezione civile;
- amministrazione penitenziaria;

e successivamente estendere il modello anche al partenariato sociale, formazione professionale, politiche degli alloggi e politiche comunali.

e) *Organizzazione territoriale*

Il sistema francese si articola lungo tre livelli principali: 26 Regioni, 100 Dipartimenti e oltre 36.000 Comuni, oltre a contare più di 2.500 consorzi o associazioni intercomunali. Molto spesso si denuncia una ridondanza di funzioni e un accavallamento di competenze. Il rapporto, riconoscendo il sostanziale fallimento delle leggi di ristrutturazione delle collettività territoriali (leggi organiche del 2003-2004), apre, quindi, la strada alla terza fase di decentramento sviluppando la riforma secondo due principi: una chiara divisione delle competenze tra le collettività territoriali e l'assegnazione a ciascun livello un preciso ammontare di risorse. In particolare, al fine di porre rimedio alla confusione generata dalla frammentazione degli apparati amministrativi è proposto un rafforzamento delle tradizionali competenze regionali a scapito dei Dipartimenti (decisione 258), i quali dovranno scomparire entro un arco temporale di 10 anni (decisione 260).

A livello intercomunale, invece, la legge del 1971 che, prevedeva la fusione volontaria tra comuni (*établissement public de coopération intercommunale* – EPCI), viene superata a favore delle *agglomerations* riconosciute costituzionalmente, con elezioni a suffragio universale dei presidenti e dei consiglieri, e con il compito di ripartire ai comuni le risorse prima assegnate direttamente dallo Stato. I Comuni che si rifiuteranno di aderire agli “agglomerati” vedranno una diminuzione dei trasferimenti statali (*dotation globale de financement*) (decisione 259). Inoltre, è previsto un aumento della trasparenza delle imposte locali (decisione 263) e si propone che le risorse siano modulate sulla base dei risultati raggiunti dalle EPCI (decisione 262). E' altresì previsto il ricorso a indicatori di *performance* dei servizi locali sia per incentivarne il miglioramento che per la diffusione delle buone pratiche (decisione 264).

L'attenzione all'*accountability* si manifesta con la pubblicazione dei costi medi sostenuti, suddivisi per collettività e per funzione, al fine di rendere noti eventuali inefficienze e sprechi (decisione 266).

f) Valorizzazione dei funzionari pubblici

Per quanto riguarda lo stato dei funzionari pubblici, il rapporto insiste sulla necessità di rivedere le modalità di remunerazione, “personalizzando” il salario sulla base delle *performances* e superando, quindi, il tradizionale modello basato sull’anzianità (decisioni 253, 254 e 255).

Anche le modalità di reclutamento necessitano di una revisione a vantaggio di una maggiore flessibilità e dinamicità nella gestione delle risorse umane (decisioni 256 e 257).

3. Conclusioni: la lezione francese

L’analisi dei risultati delle tre iniziative attivate del Governo ha messo in evidenza una sostanziale coerenza nelle proposte. La forte spinta alla razionalizzazione della spesa e la conseguente necessità di riorganizzazione della funzione pubblica (sia a livello centrale che territoriale) rappresentano gli aspetti centrali dei contenuti della riforme.

Oltre agli specifici contenuti delle iniziative messe in atto in Francia, è possibile identificare gli aspetti distintivi del nuovo processo di trasformazione.

Innanzitutto, il tentativo - soprattutto nel caso della Commissione Attali - di giungere ad un *superamento del paradigma tradizionale* di pubblica amministrazione. Il concetto di “Amministrazione pubblica” in Francia, infatti, è stato da sempre sinonimo di un modello autoritario e poco favorevole ai cambiamenti che hanno invece caratterizzato le riforme a cavallo degli anni ottanta e novanta soprattutto nel Regno Unito (*contracting-out*, responsabilità degli agenti, autonomia del management). Oggi, le proposte di trasformazione delle amministrazioni pubbliche sembrano aprirsi verso modelli anglosassoni, anche se dimostrano ancora una certa timidezza (per esempio il non superamento dello statuto pubblicistico dell’impiego pubblico). Il che mostra come lo Stato resti sostanzialmente forte e come nemmeno una forte volontà politica in questa direzione – ammesso che ci sia - può essere considerata sufficiente.

Un altro fattore di rilievo è costituito dall’*approccio incrementale* adottato. In tutti e tre i casi, infatti, i documenti di riforma prevedono una serie di proposte e di decisioni da prendere. Ciò sottolinea la difficoltà di operare una riforma radicale e olistica preferendo, invece, una modalità di azione incrementale per l’avvio del processo di trasformazione. Del resto il fatto che le iniziative intraprese siano tre (le RGPP, la *Conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la Fonction Publique*, e la *Commission pour la libération de la croissance française*) mostra la volontà di avviare il dibattito su tavoli diversi ma paralleli.

Infine, l’attenzione al processo emerge con forza in tutte e tre le iniziative. Il processo di elaborazione aperto e trasparente, attraverso il coinvolgimento *in prima persona dei vertici politici e amministrativi*, ma anche di esterni, esperti e clienti, da una parte consente di dare maggiore autorevolezza alle proposte e dall’altra è funzionale alla pubblica assunzione di un impegno, che diventa difficile disattendere.

D’altra parte, il processo avviato è di ampie dimensioni. La molteplicità di aspetti trattati necessita da una parte di forte legittimità, non solo politica, e dall’altra di essere difesa dalle possibili resistenze e reazioni conservatrici. In Francia si è pensato che per rispondere a tali esigenze fosse sufficiente:

- un forte e pubblico impegno da parte del vertice politico (non solo da parte del Presidente Sarkozy ma anche dello stesso Primo Ministro);
- una attenzione alla rappresentatività, si pensi, ad esempio alla natura *non partisan* della Commissione Attali, ma anche al forte coinvolgimento delle parti sociali e degli attori

- istituzionali (funzionari e utenti nel caso della *Conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la Fonction Publique*, e organizzazioni sindacali nel caso della RGPP);
- una altrettanto forte enfasi sulla *expertise*, ovvero il coinvolgimento di figure di indiscussa autorevolezza nazionale e internazionale, quasi a garantire la correttezza delle decisioni intraprese.

Se ciò sarà effettivamente sufficiente, lo potranno dire solo i mesi futuri.

Bibliografia

Bezes, P. (2001). Defensive versus Offensive approaches to administrative reform in France (1988-1997): the leadership dilemmas of French Prime Ministers. Country Report, in *Governance: An International journal of policy and administration*, Volume 14, Number 1, January 2001.

Cole, A. and Jones, G. (2005). Reshaping the State: administrative reform and new public management in France, in *Governance: An International journal of policy and administration*, Volume 18 Number 4, October 2005.

Gualmini, E. (2003). *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.

Peters, B.G. (2008). The Napoleonic Tradition, in *International Journal of Public Sector Management*, Volume 21, Number 2, 2008 pp.118-132.

Rouban, L. (2008). Reform without doctrine: public management in France, in *International Journal of Public Sector Management*, Volume 21, Number 2, 2008, pp. 133-149.

Villeroy de Galhau, F. (2004). Bercy: la réforme sans le grand soir?, in *En temps Réel*, Cahier 13, Mars 2004.

Documenti

La Révision générale des politiques (RGPP)

Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction Publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France

Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française

Siti internet

www.liberationdelacroissance.fr

www.ensemblefonctionpublique.org

<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>