

alan inserto newsletter

GENNAIO APRILE 2005

IL SISTEMA DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA IN FRANCIA

**CENTRALIZZAZIONE
DECENTRAMENTO
GESTIONE
DELLE RISORSE
UMANE
E TRATTAMENTO
ECONOMICO**



IL SISTEMA AMMINISTRATIVO FRANCESE

.....

PREMESSA

L'1 e il 2 dicembre 2004 si è svolta a Parigi una visita di studio, organizzata congiuntamente dall'ARAN e dal Foromez, che ha riguardato il sistema amministrativo francese, con particolare riferimento alle forme di dialogo sociale ed ai principali istituti di gestione delle risorse umane, sia nelle amministrazioni centrali che nelle autonomie locali.

In tale ambito, grande risalto è stato dato ad un recente progetto di riforma che interessa numerosi aspetti della funzione pubblica che, in una prospettiva di un generale rinnovamento, possa favorire una maggiore efficienza e competitività delle amministrazioni, nell'ottica di un generale adeguamento al mutato contesto sociale ed economico, determinatosi anche in relazione al processo di integrazione europea.

Tali tendenze evolutive hanno aumentato l'interesse per la realtà francese, che è senza dubbio quella più vicina alla nostra, anche se, nonostante la comune derivazione dal modello napoleonico, la diversa evoluzione storico-politica dei due Paesi ha creato elementi di forte differenziazione tra loro, limitando l'originaria affinità

ad aspetti che attualmente sono più formali che sostanziali. L'impressione generale, senz'altro positiva, è stata quella di un'amministrazione solida, consapevole del proprio ruolo e delle proprie tradizioni, ma anche sensibile alle esigenze innovative, nei confronti delle quali mostra una grande apertura, sebbene, come in tutti i processi riformatori, non mancano le cautele e le incertezze dovute alla necessità di dovere conciliare le opposte esigenze di dare un segnale di forte cambiamento e contestualmente di mantenere alcuni cardini del modello vigente. Non va, altresì, sottovalutato che tale riforma si colloca nel quadro più ampio di un processo di modernizzazione del Paese, in cui l'importanza strategica del coinvolgimento delle parti sociali è stata compresa appieno dal Governo, che sta promuovendo tutta una serie di iniziative politiche, volte a rafforzare il dialogo sociale, sia nel pubblico che nel privato, ritenendo che una riforma di così ampia portata possa essere attuata solo se condivisa da tutti i soggetti interessati.

Su tale tematica, da anni al centro del dibattito socio-economico, è anche intervenuto il Ministro del lavoro Fillon che ha definito la riforma del dialogo sociale come "la madre di tutte le riforme", cioè quella propedeutica a creare i presupposti logici e procedurali per portare a compimento tutte le altre. In effetti il sindacato francese, piuttosto frammentato, ha attualmente un ruolo poco incisivo

(gli iscritti rappresentano l'8% degli occupati), anche per la prevalenza di fonti unilaterali che di fatto limitano il loro intervento a forme di tipo consultivo - concertativo.

Lo stesso Fillon, di recente, ha presentato un disegno di legge, ancora in discussione, volto a modificare profondamente la dinamica delle relazioni sindacali nel Paese e a riequilibrare il ruolo dello Stato e delle parti sociali, dando maggiore spazio al confronto collettivo tramite il metodo negoziale, anche mediante la previsione di accordi validi per tutti i lavoratori.

.....

1. ASPETTI DELLA RIFORMA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO FRANCESE

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione le tappe del percorso innovativo, che è seguito direttamente dal Ministro per la funzione pubblica e per la riforma dello Stato, possono così essere sintetizzate:

- modernizzazione delle strutture amministrative dello Stato
- riforma di istituti di gestione delle risorse umane
- intensificazione del dialogo sociale
- individuazione di nuove modalità di gestione dei rapporti con il cittadino e con l'utenza
- semplificazione del quadro legislativo esistente
- introduzione di nuove tecnologie nella pubblica amministrazione

Si tratta pertanto di un disegno complesso che ricorda, *mutatis mutandis*, lo sforzo compiuto nel nostro Paese con le riforme degli anni '90 e con le leggi Bassanini, anche se l'intervento riformatore non può che essere correlato alle connotazioni della realtà politica ed istituzionale francese. In ogni caso molto simili sono sembrate, nella grandi linee, le iniziative in materia di rapporti con l'utenza,

di semplificazione legislativa o anche quelle relative all'informatizzazione dei servizi; del tutto diverse invece sono le finalità innovative legate al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, che continua ad essere regolato dalla fonte legale, nonché quelle connesse allo sviluppo del dialogo sociale, che per quanto rafforzate, rimangono sempre nell'alveo pubblicistico.

Del resto la riforma è ancora in fase di attuazione: la molteplicità dei settori richiede iniziative legislative parallele tra loro integrate nel quadro di obiettivi generali comuni, che in molti casi sono già state attuate, mentre in altri l'intervento è ancora in fase di progettazione e necessita di tempi più lunghi.

.....

2. LA FUNZIONE PUBBLICA FRANCESE

Attualmente la pubblica amministrazione francese si suddivide in funzione pubblica centrale, territoriale, ospedaliera.

La prima è riferita all'amministrazione centrale ed ai servizi periferici, incluso il corpo degli insegnanti delle scuole pubbliche; la seconda, istituita nel 1984, ricomprende i funzionari delle regioni, dei dipartimenti e dei comuni, mentre la terza è, invece, costituita dal personale amministrativo e medico degli ospedali pubblici.

Come si evince dalla tabella pubblicata, la funzione pubblica statale assorbe la maggior parte dei dipendenti pubblici, il cui totale è di circa 2.500.000, mentre la funzione pubblica territoriale ne ricomprende circa 1.400.000 e quella ospedaliera circa 860.000, per un numero complessivo di circa cinque milioni di lavoratori. Il rapporto di lavoro dei pubblici impiegati è disciplinato

Funzione pubblica in Francia distribuzione dei funzionari

In Francia ci sono tre funzioni pubbliche:

- Funzione pubblica dello stato
- Funzione pubblica territoriale
- Funzione pubblica ospedaliera

Che complessivamente impiegano circa 5
milioni di funzionari

Dati del DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Riportati sul sito del Ministère de la fonction publique

da una regolamentazione unilaterale, rappresentata dallo Statuto Generale dei funzionari (Legge 13 luglio 1983), che riguarda sia gli aspetti retributivi che la parte normativa (congedi, sanzioni disciplinari, ecc.) e prevede anche forme di confronto con il sindacato, cui viene al momento attribuito uno spazio molto ridotto.

.....

3. MODALITÀ DI CONFRONTO CON IL SINDACATO.

Rispetto al sistema italiano, nella funzione pubblica francese l'assetto delle relazioni sindacali è poco sviluppato e si limita a modalità

essenzialmente concertative, che si attuano mediante un confronto su tematiche prestabilite, cui al momento non è, però, riconosciuto alcun valore giuridico. Sotto tale profilo va, infatti, rilevato che il riferimento a termini quali "negoiazione" o "accordo" è puramente nominalistico, in quanto non esistono modelli relazionali che creano vincoli per le parti.

Anzi, come già precisato sopra, il nodo centrale del dibattito in atto è proprio rappresentato dall'individuazione di modalità di attribuzione di un peso decisionale effettivo alle fasi di confronto, che rappresenta un presupposto importante, nel quadro dell'attuazione di politiche di gestione del personale più avanzate. Nel sistema amministrativo francese esistono, al momento, diversi meccanismi consultivi o concertativi, sia a livello istituzionale che informale. Nel primo caso, sono previsti specifici

organismi, a composizione paritetica, costituiti da rappresentanti del personale e dei sindacati, che sono differenziati in base all'ambito soggettivo ed oggettivo di intervento. Tali modalità di consultazione vengono attivate dalle amministrazioni prima di adottare i relativi provvedimenti, ma la possibilità di partecipazione sindacale si esaurisce nella formulazione di pareri e proposte che però hanno scarsa incidenza sulle scelte dell'amministrazione, le cui le decisioni finali possono essere assunte anche in presenza di un dissenso della parte sindacale. La negoziazione informale, invece, avviene a livello nazionale tra Governo e sindacati ed ha per oggetto principale la materia salariale

3.1 - ORGANISMI ISTITUZIONALI

I principali organismi sono:

- Commissioni amministrative paritetiche (CAP)
- Comitati tecnici previsti per ciascun Ministero (CTP)
- Consiglio superiore della funzione pubblica

Il primo si occupa essenzialmente di problematiche individuali, il secondo di questioni collettive, il terzo si occupa di aspetti generali di rilievo per tutto il settore pubblico.

Le Commissioni amministrative paritetiche sono suddivise a seconda dei corpi professionali (*vedasi infra*) e trattano questioni riguardanti i singoli dipendenti (reclutamento, avanzamento, disciplina).

Il loro peso è maggiore nei procedimenti disciplinari, mentre sono meno influenti nei sistemi di progressione interna e nelle assunzioni.

Le Commissioni hanno un'ampia articolazione a livello nazionale e locale. Esse vengono rinnovate ogni tre anni negli apparati statali, ogni quattro nella funzione pubblica ospedaliera, ogni sei in quella locale. I rappresentanti sindacali sono individuati su base elettorale da parte

dei dipendenti appartenenti al corpo di riferimento. I risultati di tali elezioni costituiscono il principale elemento per individuare la rappresentatività delle sigle sindacali, anche ai fini della partecipazione alle trattative di livello nazionale nel sistema di concertazione informale.

I Comitati tecnici paritetici, invece, operano nell'ambito di ogni struttura amministrativa pubblica, sia statale (a livello non solo di Ministero, ma anche di direzione generale o di Servizio), che territoriale ed ospedaliera. Le materie ad essi demandate riguardano questioni collettive connesse all'organizzazione degli uffici e servizi, alle condizioni di lavoro, alle regole statutarie.

I Comitati durano in carica tre anni e si riuniscono almeno due volte l'anno.

I componenti della parte sindacale sono designati dalle organizzazioni sindacali medesime.

Oltre ai suindicati organismi, sono da menzionare i **Comitati per l'igiene e la sicurezza pubblica** che, invece, si occupano in generale di garantire il benessere lavorativo dei dipendenti e di attivare misure di tutela e di miglioramento dell'ambiente di lavoro.

A livello nazionale vi è il **Consiglio superiore per la funzione pubblica statale, per la funzione pubblica ospedaliera e per quella territoriale**.

Il Consiglio ha ampie competenze in quanto interviene sulle materie che interessano tutti i settori della funzione pubblica (ad esempio la riforma delle pensioni).

La consultazione si attua con un parere sui testi presentati, sebbene, anche in questo caso, la decisione finale spetta all'organo politico.

Prospettive di riforma. In relazione agli schemi attuali, il progetto di riforma

si pone l'obiettivo di individuare modalità e strumenti per rafforzare il vincolo giuridico delle azioni concertative nei confronti delle amministrazioni.

La prospettiva di sviluppo delle forme di dialogo sociale passa per la loro razionalizzazione, che porterebbe a privilegiare la costituzione di organismi di tipo trasversale che superino la frammentazione dell'articolazione odierna, il cui carattere verticale, circoscritto a realtà settoriali, ne indebolisce la funzione propositiva. In particolare, per le Commissioni, molto parcellizzate all'interno delle amministrazioni e troppo legate ad interessi corporativi, l'idea innovativa che si sta verificando conduce ad un sistema di aggregazione delle stesse, per grandi "filieri" professionali oppure per materie di competenza, in modo da garantire, per ciascuna di esse, un ambito di intervento più ampio, che ne rafforzi il peso decisionale.

L'innovazione più radicale interesserà i Comitati, per i quali viene previsto, oltre ad un'azione di accorpamento degli stessi, anche un sistema di elezioni dirette dei rappresentanti per poter rafforzare la loro legittimità. Inoltre dovrebbero essere ampliate le materie di loro competenza.

3.2 - CONCERTAZIONE INFORMALE

Oltre ai citati organismi istituzionali, esiste una forma di concertazione informale, prevista dall'art. 1 dello Statuto generale dei pubblici dipendenti, il quale stabilisce che le organizzazioni sindacali rappresentative possono prendere parte a livello nazionale ai negoziati preliminari con il Governo per la definizione delle retribuzioni. Le materie di confronto sono

le dinamiche di crescita dei salari, la struttura retributiva, la corresponsione di indennità e premi, ecc., anche se possono essere discusse, in quella sede, anche tematiche attinenti all'orario di lavoro, al miglioramento delle condizioni e degli ambienti di lavoro, o anche alla formazione (il relativo Accordo si è concluso per la prima volta nel 1989).

E' l'unico momento di rilevanza dei rapporti collettivi, in cui si concretizza la trattativa tra le parti sociali e il Governo per addivenire ad una posizione comune, che viene formalizzata in un Protocollo di accordo. Quest'ultimo, pur precedendo la decisione politica, non impegna il Governo, che può anche disattenderlo sulla base di successive valutazioni politiche. Tale modalità di confronto, non vincolando le parti, ha pertanto solo un valore informale.

La delegazione di parte pubblica che partecipa a tale negoziazione è presieduta dal Ministro della funzione pubblica, che viene coadiuvato dal Ministro del bilancio, mentre quella di parte sindacale è costituita dai rappresentanti delle sette organizzazioni rappresentative del pubblico impiego che sono FO, CFST, CGT, FSU, UNSA, CFTC e CGC

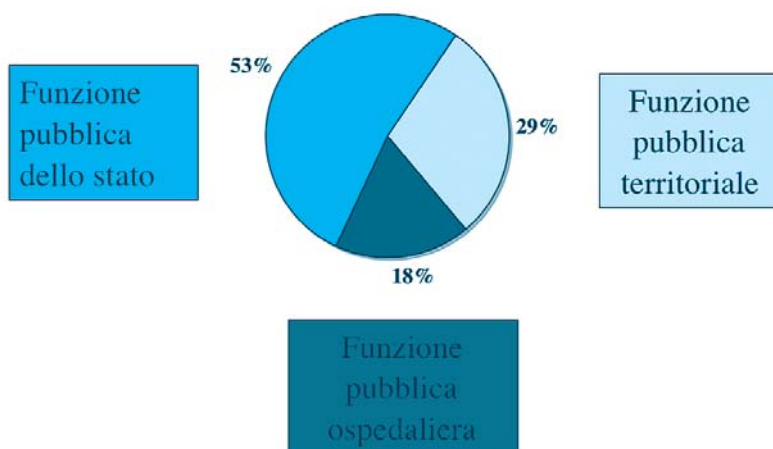
.....

4. LE DINAMICHE SALARIALI

Per completezza del quadro, si ritiene necessario fare anche un breve cenno al sistema di calcolo degli incrementi retributivi.

I trattamenti economici dei dipendenti pubblici in Francia vengono definiti dalla fonte regolamentare a prescindere dagli esiti della trattativa sindacale, di cui al precedente punto 3.2. Nel caso in cui l'accordo non venga raggiunto, gli incrementi stipendiali dei dipendenti vengono stabiliti unilateralmente dal Governo. Prima della riforma del 1983, gli aumenti venivano calcolati sull'andamento dei prezzi al consumo. Nel 1983 la necessità di contenere i costi del pubblico impiego ha portato

Ripartizione degli impiegati nell'ambito della Funzione Pubblica



Dati del DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Riportati sul sito del Ministère de la fonction publique

ad una riforma del quadro economico-finanziario al fine di individuare meccanismi idonei a garantire un maggiore controllo della spesa pubblica.

Sotto tale profilo, il sistema prevede che:

- gli incrementi vengono definiti sulla base dell'inflazione programmata e quindi destinati al recupero dell'erosione inflativa;
- la percentuale di incremento non viene calcolata per ciascun livello ma su tutta la massa salariale totale, determinando aumenti di uguale importo per tutto il pubblico impiego;
- la quantificazione delle risorse avviene nella legge finanziaria, che quindi predetermina gli oneri per il lavoro pubblico.

Il punto di forza del sistema sta nella predeterminazione delle disponibilità economiche nella legge finanziaria che, al fine di evitare una lievitazione indiretta del costo complessivo del lavoro pubblico, stabilisce "a monte" anche i limiti economici di talune variabili che potrebbero comportare ulteriori oscillazioni della spesa (ad esempio,

promozioni, pensionamenti, nuove assunzioni); calcolandone gli effetti secondo criteri e meccanismi compensativi, che garantiscano il rispetto degli equilibri finanziari individuati nella stessa legge. Ciò ha l'indubbio vantaggio di fissare immediatamente i vincoli per la fase applicativa, limitando il rischio di un aggravio di costi incontrollato.

.....

5. I PRINCIPALI ASPETTI DEL RAPPORTO DI LAVORO DEI PUBBLICI DIPENDENTI

5.1 - IL RECLUTAMENTO

Le assunzioni avvengono per concorso pubblico, secondo modalità e procedure che sono fissate dalla legge, in relazione ai titoli culturali e professionali richiesti per lo svolgimento delle attività proprie di ciascun corpo professionale.

Le procedure concorsuali si basano sull'accertamento delle conoscenze



teoriche dei candidati, anche se la tendenza evolutiva, a tale proposito, è quella di individuare meccanismi per selezionare i concorrenti anche sulla base della verifica delle capacità effettive e delle potenzialità attitudinali degli stessi. Oltre a tali procedure, una percentuale del 10% dei posti disponibili è riservata al concorso per titoli, nel caso che debba essere assunto personale con particolari

conoscenze tecniche.

Una volta superate le procedure concorsuali, il neoassunto viene inquadrato al grado iniziale del corpo professionale di riferimento con provvedimento di nomina. E' previsto anche un corso di formazione nelle scuole di pubblica amministrazione.

5.2. - ORDINAMENTO PROFESSIONALE

Il sistema francese è caratterizzato da una certa rigidità intrinseca correlata ad una accentuata graduazione di livelli e posizioni di tipo giuridico ed economico.

La classificazione del personale ricomprende tre categorie, individuate in base al grado di complessità delle mansioni ed al titolo di studio richiesto, che sono:

- A, per chi svolge compiti di direzione e sono in essa ricompresi anche i dirigenti;
- B, di livello intermedio con compiti impiegatizi;
- C, con compiti di supporto.

Al proprio interno le categorie sono articolate in gradi che, a loro volta, prevedono diversi livelli economici. I pubblici dipendenti francesi, inoltre, sono anche inquadrati nei "corpi professionali" che corrispondono ai "mestieri" e alle "attività professionali" necessari per l'attuazione dei compiti istituzionali delle pubbliche amministrazioni (ad esempio, nella funzione pubblica statale i corpi professionali sono circa 900). Per assicurare l'uniformità degli inquadramenti e delle retribuzioni, lo schema di riferimento organizzativo è rappresentato dall'"indice di brut", che consiste in una "griglia" unica per tutto il pubblico impiego, sulla cui base vengono classificati i dipendenti, secondo il grado e il livello economico di appartenenza.

5.3 - LA CARRIERA

L'avanzamento si attua all'interno dei corpi professionali, nell'ambito delle categorie classificatorie, che sono per solito articolate su tre gradi. Il passaggio in questo caso implica una differenziazione di tipo giuridico, con il conseguimento di mansioni professionalmente più elevate. L'accesso al grado superiore è possibile: tramite concorso interno, tramite concorso dall'esterno da un corpo all'altro o a discrezione dell'amministrazione, sulla base della valutazione della commissione paritetica del Corpo. All'interno del grado, la progressione

è di tipo economico per successivi scaglioni, che incrementano il trattamento economico, secondo una griglia salariale predefinita (il suindicato "indice di brut"). In tal caso l'avanzamento avviene per anzianità di servizio oppure più rapidamente in caso di dipendenti particolarmente meritevoli. Ogni anno, nella legge finanziaria viene stabilita la percentuale delle promozioni che possono essere fatte in aggiunta ai posti vacanti.

5.4 - LA RETRIBUZIONE

Il sistema francese prevede un'articolazione della retribuzione piuttosto tradizionale, in cui le singole voci sono definite dal titolo I del già citato Statuto generale, il quale prevede che i pubblici dipendenti hanno diritto al trattamento economico di servizio, all'indennità di residenza dell'aggiunta per il trattamento di famiglia, nonché a tutte le altre indennità previste da testi legislativi e regolamentari.

Il trattamento annuale lordo di un dipendente pubblico viene definito per ciascun corpo e ciascun grado e corrisponde al livello di inquadramento di ciascun dipendente.

L'indennità di residenza viene calcolata sulla base di indici prestabiliti ed ha lo scopo di compensare le differenze del costo della vita tra le varie aree geografiche e, quindi, attrarre il personale nelle zone più disagiate. Gli ulteriori premi ed indennità settoriali vengono determinati in relazione al Corpo di appartenenza. Tali premi ed indennità differiscono tra loro in base alle regole cui sono sottoposti i dipendenti nell'ambito dei diversi Corpi, ma sono sempre previste da testi legislativi o regolamentari.

Anche se finora le modalità retributive sono state determinate da fattori automatici, nel quadro della riforma del pubblico impiego, la novità più significativa, in tema di trattamento economico, consiste nella previsione di forme di salario variabile correlato al livello di prestazione e agli obiettivi raggiunti.

L'approccio è, quindi, quello del "pay for performance" attuato in altri Paesi industrializzati, che consente di creare un sistema che incentivi il personale a migliorare la prestazione individuale e collettiva, nonché di apprezzare economicamente la capacità e l'impegno dimostrati nello svolgimento dell'attività lavorativa. Tale impostazione richiede l'istituzione di un sistema di valutazione della prestazione e dei risultati, che costituisce un passaggio essenziale per la corresponsione di tale componente retributiva.

Sotto tale profilo, la riforma che il governo francese intenderebbe varare sull'esempio di altri Paesi industrializzati, prevede tre livelli retributivi:

- primo livello, che corrisponde al grado di inquadramento di ciascun dipendente attuato sulla base del regolamento statutario in relazione alle procedure di assunzione. Sono previsti aumenti retributivi a secondo dell'anzianità di servizio, oltre al fatto che l'amministrazione può erogare particolari premi sulla base, come nel sistema attuale, di norme legislative o regolamentari;
- secondo livello, che è correlato al posto di lavoro, alla funzione occupata e quindi alla responsabilità e complessità

richiesti, alla dimensione della struttura, al grado di specializzazione e di tecnicità necessari. In tale livello va anche considerata la collocazione geografica indipendentemente dalla qualità della prestazione.

- terzo livello, è legato ai risultati e alla qualità dell'attività lavorativa e dell'impegno del dipendente sia individualmente che collettivamente e potrà essere erogato solo a seguito di valutazione della prestazione lavorativa.



6. LA RIFORMA IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E DEI RAPPORTI CON L'UTENZA

Un altro aspetto della riforma cui è stato dato ampio risalto nel corso della visita è quello del miglioramento dei servizi nei confronti dell'utenza, che è già stato attuato con una serie di iniziative meritevoli di attenzione. A tale proposito, nel 2003 è stato anche istituito uno specifico organismo, la **Delegazione Utenti** e della **Semplificazione amministrativa (DUSA)**, incaricato di semplificare regole e procedure per migliorare il rapporto con il cittadino, mediante una serie di interventi da attuare nei seguenti settori:

- modernizzazione delle strutture istituzionali dello Stato
- razionalizzazione del quadro legislativo e delle procedure amministrative
- diffusione di tecnologie informatiche

Nell'ottica di un maggiore avvicinamento al cittadino, la Delegazione si occupa di promuovere tutte le azioni volte al miglioramento dei servizi per il pubblico, nonché alla semplificazione del quadro giuridico di riferimento.

Evoluzione del numero dei dipendenti nella funzione pubblica dello Stato, territoriale e ospedaliera

	1996	1998	2000	2001
Funzione pubblica dello Stato	2402456	2440498	2472840	2491100
Funzione pubblica territoriale	1262361	1307245	1371928	1404019
Funzione pubblica ospedaliera	825900	835300	851714	860860

Dati del DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Riportati sul sito del Ministère de la fonction publique

In tale ottica, oltre ad operare uno sfoltoimento delle leggi e dei regolamenti esistenti, peraltro numerosissimi, si è ritenuto opportuno anche emendare i testi per dare maggiore chiarezza alle norme, con indubbi vantaggi sia per gli addetti che per gli utenti. L'obiettivo è quello di offrire al cittadino la possibilità di conoscere più facilmente i propri diritti e le regole da osservare e, conseguentemente, di porre in essere i comportamenti corretti. Inoltre, sono state avviate numerose iniziative per incentivare la qualità dei servizi, come la "Commissione per la qualità" per l'attribuzione di premi ai migliori servizi decentrati, il Barometro della qualità per misurare l'efficienza degli uffici o anche la carta Marianna. Quest'ultima è una carta dei servizi che indica i comportamenti da tenere da parte delle amministrazioni per garantire l'accoglienza e l'ascolto dei cittadini, mediante l'accettazione di eventuali reclami o di proposte utili

per migliorare ulteriormente l'attività.

In tale documento sono individuate una serie di regole finalizzate ad evidenziare gli aspetti di "servizio" nel rapporto con l'utenza: risposte comprensibili, rispetto dei tempi, riduzione delle attese, accoglienza cortese e gentile.

Tutto ciò implica una organizzazione mirata ed un'adeguata formazione del personale

Ai fini della semplificazione non viene sottovalutato l'apporto delle tecnologie informatiche e, sotto tale profilo, è stata costituita l'Agenzia per l'amministrazione elettronica per mettere in campo le relative strategie applicative.

Elvira Gentile

Dirigente Generale ARAN

PARTECIPAZIONE E CONTRATTAZIONE.

IL CASO DELLE RELAZIONI SINDACALI IN FRANCIA

Nell'ambito della convenzione tra ARAN e FORMEZ, lo scorso dicembre è stata organizzata una visita di studio in Francia, quarta iniziativa di questo tipo. L'intento di questi incontri è quello di conoscere i contenuti e le procedure della gestione delle risorse umane e delle relazioni sindacali nei paesi europei.

Nel caso dell'amministrazione pubblica francese, come per gli altri paesi (Regno Unito, Spagna, Svezia), la domanda principale che si pone, manifestatasi anche durante gli incontri, è cosa caratterizza l'esperienza francese rispetto a quella italiana. In questo caso la risposta è abbastanza semplice: le relazioni sindacali in Francia sono diverse da quelle italiane per la netta separazione che esiste tra l'assetto delle norme e procedure, che consentono la partecipazione dei lavoratori e delle loro organizzazioni da un lato, e la contrattazione collettiva dall'altro. Per dirla in modo più appropriato, mentre nel caso italiano *le regole della partecipazione sono stabilite dal contratto e dalla contrattazione collettiva, nel caso francese non esiste questo tipo di subordinazione*; la contrattazione costituisce una procedura separata e in parte subordinata alla partecipazione;

quest'ultima, attraverso la legge, è garante della coesione, dell'unità di intenti dei diversi interessi in funzione della collettività e di conseguenza della stabilità ed efficacia dell'apparato statale. A tale importante peculiarità del caso francese va necessariamente aggiunta l'altra, quella più nota, la elevata centralizzazione della struttura che condiziona a sua volta la natura degli organismi e le procedure sia della contrattazione che della partecipazione.

Si potrebbe già chiudere qui questo tipo di osservazioni sul tema predominante che faceva da sfondo alla nostra visita. E' tuttavia utile esplicitare meglio questa considerazione, riprendendo quelli che sono, nell'esperienza di questo paese, i due aspetti rilevanti che stanno alla base delle relazioni sindacali nel pubblico impiego francese.

La contrattazione collettiva, tra governo e sindacati, è stata riconosciuta in Francia il 13 luglio 1983, lo stesso riconoscimento avveniva nello stesso anno per l'Italia. Con la legge di luglio per la prima volta si riconobbe al sindacato la prerogativa di negoziare le retribuzioni e successivamente anche altri aspetti dell'organizzazione e delle condizioni di lavoro. Ancora oggi questa legge rimane il riferimento più importante per il riconoscimento alle organizzazioni sindacali ad organizzarsi, a stabilire proprie piattaforme ed a ricorrere

al conflitto se necessario. Sulla base di indici possibili di incremento, tratti dal tasso di crescita dei salari nel settore privato e dell'inflazione, le parti di solito negoziano e, quando questo avviene, danno vita a dichiarazioni conclusive (*relevè de conclusion*) e alle volte al contratto o *accord salarial*. L'accordo non ha uno statuto legale ma deve essere approvato dal parlamento e sottoscritto dal presidente della repubblica.

Questa prassi, in parte simile al caso italiano prima del D.Lgs. n. 29/93 e della nascita dell'ARAN, è tuttora in corso. Vanno comunque rilevate alcune importanti differenze rispetto alla stessa esperienza del caso italiano fatta nel decennio 1983-1993.

La contrattazione centralizzata, l'ultima volta che si è svolta in Francia, ha dato origine ad un documento di non più di dieci pagine di raccomandazioni che, oltre al tasso di incremento delle retribuzioni, riguardavano il reclutamento, la carriera, ed in modo particolare *i salari dei lavoratori meno retribuiti*. Inoltre, se esiste il diritto di contrattare da parte dei sindacati, non necessariamente esiste l'obbligo da parte del datore di lavoro di fare altrettanto. Il governo, a sua volta, può anche incrementare i salari in modo unilaterale per aggiornarli rispetto al tasso d'inflazione e alle dinamiche del settore privato, e in generale, comunque, si ritiene che sia il governo a decidere quando e come la negoziazione debba prendere luogo. Questa diversità spiega le scadenze piuttosto lunghe della contrattazione in questo paese e l'assenza, a differenza dell'Italia, di un timing condiviso per rivedere in modo bilaterale i salari o per rinnovare i contratti.

Sono evidenti le possibili osservazioni a questo tipo di impostazione. Da un lato il governo ha riconosciuto, come per il settore privato, il diritto ai sindacati di contrattare, dall'altro non ha promosso un effettivo loro grado di legittimazione e di potere contrattuale. Infatti, riconoscendo

la bilateralità dei rapporti, lo Stato francese mantiene intatto il principio dell'unilateralità delle decisioni per quanto riguarda i salari, i tempi della contrattazione e l'approvazione degli stessi accordi.

La partecipazione è intesa, invece, come forma di consultazione congiunta con un iter procedurale, attori ed istituti separati e diversi da quelli della contrattazione collettiva. La rappresentanza del lavoro si esprime entro una procedura elettorale che coinvolge tutti i lavoratori pubblici per l'elezione dei loro rappresentanti in comitati misti e paritetici. Anche se queste istituzioni hanno solo un ruolo consultivo, esse sono determinanti nello stabilire le condizioni di impiego dei lavoratori pubblici. Questi comitati definiscono regole generali che, secondo i sindacati, delimitano le prerogative del management pubblico e in quanto tale svolgono un ruolo di codeterminazione entro un denso network di istituzioni.

A livello nazionale il "*Conseil supérieur de la fonction public de l'état*" ha a che fare con le principali questioni dell'amministrazione ed è sotto la diretta autorità dello Stato. Comitati tecnici paritetici ("*committes techniques paritaires*" CTP) esistono in ogni servizio e struttura amministrativa e si riuniscono poche volte l'anno. I rappresentanti sindacali sono nominati dalle rispettive organizzazioni. Essi si occupano di problemi generali inerenti l'organizzazione del lavoro in tutti i settori della P.A., ma i principali organismi di partecipazione e consultazione, oltre che di rappresentanza delle OOSS, sono le commissioni amministrative paritarie ("*commission administrative paritaires*")

CAP). Ciascun corpo professionale ha un proprio CAP, a sua volta decentrato per servizi e unità territoriali.

Le rappresentanze dei lavoratori nei CAP sono elette su lista sindacale (queste elezioni sono di fatto una importante verifica del grado di rappresentatività dei diversi e numerosi sindacati). I CAP lavorano su molti problemi, dalle promozioni, alla mobilità, alla formazione, alla selezione, reclutamento e disciplina. Secondo la letteratura esaminata ogni importante decisione inerente un singolo impiegato pubblico è esaminata dai CAP. Le proposte congiunte dei CAP sono solo consultive ma è molto raro che siano ignorate dal governo e dalle amministrazioni.

I risultati, di quello che viene chiamato il *sistema CAP*, portano ad una standardizzazione delle regole, ad una loro maggiore trasparenza. I CAP funzionano in tutti i più importanti settori; la carriera degli insegnanti, ad esempio, viene discussa da più CAP suddivisi per i differenti corpi professionali degli insegnanti (i corpi riflettono le differenti professioni e il livello di scuola) a livello centrale, non esistono CAP per singola scuola o territoriali.

Per quanto riguarda le autonomie locali, le istituzioni sono simili a quelle del governo centrale.

L'istituzione di partecipazione più rilevante è "*le conseil supérieur de la fonction public territorial*".

Comprende membri dei sindacati e dei datori di lavoro.

La rappresentanza sindacale è, in questo caso, selezionata dai sindacati nazionali e in generale il grado di legittimazione del consiglio viene considerato piuttosto debole.

La stessa struttura esiste per il settore

ospedaliero, dove però va rilevato il ruolo della potente "*commission medicale consultative*" presente in ogni struttura ospedaliera, che opera in parallelo con i consigli di amministrazione.

Esistono, inoltre, altri comitati misti, ad esempio, inerenti la salute e la sicurezza, le dimissioni e la disciplina. Il funzionamento di questi comitati varia da dipartimento a dipartimento o tra le diverse autonomie locali, tra le città e tra le diverse regioni.

In questo breve articolo ci siamo limitati a dare questi esempi, tralasciando l'esposizione su come si opera nel settore statale e negli altri due settori. Rimangono, e a titolo conclusivo, da accennare le posizioni dei sindacati. L'impressione è che il sistema di partecipazione non sia soggetto a forti critiche, si riconosce la sua importanza per la stabilità dello Stato, perché, in particolare, i CAP contribuiscono a non disperdere le regole, ad uniformare i criteri, a rendere trasparente la gestione e, quello che più conta, a contenere la discrezionalità del management (mentre i datori di lavoro tendono a considerarli come un efficace sistema di gestione).

Tutti i sindacati partecipano alle elezioni dei rappresentanti dei comitati amministrativi paritetici mentre alcuni, come la CGT (*Confederation General du Travail*), una delle maggiori confederazioni, non sono soliti sottoscrivere gli accordi contrattuali.

Sulla base di cifre un po' datate, del 1994, le 3 Confederazioni avevano: CGT il 16,6% dei voti, CFDT il 17,1% e F.O. il 16,2%; da evidenziare che i due sindacati autonomi degli insegnanti, sommando i voti, raggiungevano il 27%.

Giuseppe Della Rocca

Esperto ARAN

IL SISTEMA DI CONTRATTAZIONE COLLETTIVA IN FRANCIA

Nell'ambito delle attività previste dal programma "Lavoro pubblico – Arbitrato – Ambito A - Sviluppo della Comunità dei Responsabili del Personale - Laboratori specialistici", l'Unità Produttiva Lavoro Pubblico del FORMEZ di Napoli ha organizzato, in collaborazione con l'ARAN, un viaggio di studio sulle relazioni sindacali nell'amministrazione pubblica in Francia. Questa iniziativa, realizzata nella settimana dal 1° al 7 dicembre 2004, seguiva ad altre analoghe attività curate dal Formez, dall'ARAN o dal Dipartimento della Funzione pubblica, tenute negli anni precedenti in Gran Bretagna, Spagna e Svezia, aventi il fine di promuovere le competenze di dirigenti e funzionari impegnati nelle relazioni sindacali italiane.

Qui di seguito saranno esaminate le tematiche attinenti alla missione istituzionale del Formez quali la formazione e la ricerca.

I temi, trattati sotto forma di rapporto, sono: la formazione nella Pubblica Amministrazione francese, la valutazione, tema affrontato in una recente pubblicazione del Dipartimento della Funzione pubblica e curata dal Formez, la visita all'OCSE incentrata sulle politiche di ricerca di questo Istituto.

Un rapporto completo, a cura di Adele Simeoli, con il programma della visita e una relazione completa su tutti i contenuti degli incontri è rintracciabile sul sito del FORMEZ (www.formez.it) sezione Terza pagina "Analisi".

.....

1. FORMAZIONE E VALUTAZIONE

a) *Regolamento generale*

Il decreto del 14 giugno 1985, relativo alla formazione professionale dei funzionari statali (delle misure simili esistono per la funzione pubblica territoriale e la funzione pubblica ospedaliera), prevede tre grandi categorie di attività per la formazione:

- *attività introdotte dall'amministrazione di sua iniziativa.* Si tratta di attività di formazione per l'accesso all'impiego prima di diventare titolare, nonché di perfezionamento e di adattamento in caso di assegnazione a nuove funzioni. La predetta formazione è obbligatoria o facoltativa e la conseguente spesa è a carico dell'amministrazione;

- *attività introdotte o autorizzate dall'amministrazione in vista dei preparativi agli esami e concorsi.* Per preparare un esame o un concorso amministrativo, quando i corsi vengono programmati durante il normale orario di servizio, i funzionari hanno diritto ad un'assenza giustificata (8 giorni per anno, 24 sull'insieme della carriera),

continuando a percepire lo stipendio. Un caso particolare è costituito dai cicli di preparazione a tempo pieno ai concorsi dell'ENA, della scuola nazionale per la magistratura o della scuola nazionale della sanità pubblica, di una durata che copre i due anni, nel corso dei quali i funzionari mantengono la paga base;

• *attività prescelte dai funzionari per la formazione personale.*

Si tratta essenzialmente del congedo di formazione professionale di cui godono funzionari e altri agenti pubblici che hanno conseguito un'anzianità di effettivo servizio almeno triennale.

La formazione prescelta deve essere autorizzata per una durata complessiva di tre anni, di cui la prima viene retribuita (85% dello stipendio base). Il congedo in parola può essere frazionato ed al termine il funzionario torna alla sua amministrazione di origine.

b) La politica contrattuale

Da circa una decina di anni la formazione è stata introdotta nel campo della politica contrattuale tra Stato e Organizzazioni sindacali. L'accordo quadro conclusosi nel 1989 è il primo che non abbia incluso il trattamento economico. Altri se ne sono succeduti con validità triennale. Nell'ultimo accordo, i principali obiettivi perseguiti sul piano quantitativo sono stati:

- attribuire almeno il 3,8% della massa salariale alla formazione continua (0,20% al congedo di formazione professionale);
- garantire ad ogni funzionario un numero minimo di giorni di formazione in base all'accordo (5 giorni per gli agenti di categoria

A e B, 6 giorni per i funzionari di categoria C).

Mentre sul piano qualitativo:

- operare su una precedenza alla formazione delle donne, dei funzionari non titolari e di quanti non abbiano ancora beneficiato di interventi formativi nel corso degli ultimi 3 anni;
- privilegiare il decentramento e i luoghi della formazione; personalizzare la gestione attraverso una scheda individuale annuale.

L'accordo quadro del 1996 prevedeva, inoltre, un diretto collegamento tra formazione e carriera. Si è constatato che solo alcuni ministeri lo mettono in pratica per alcuni corpi tecnici.

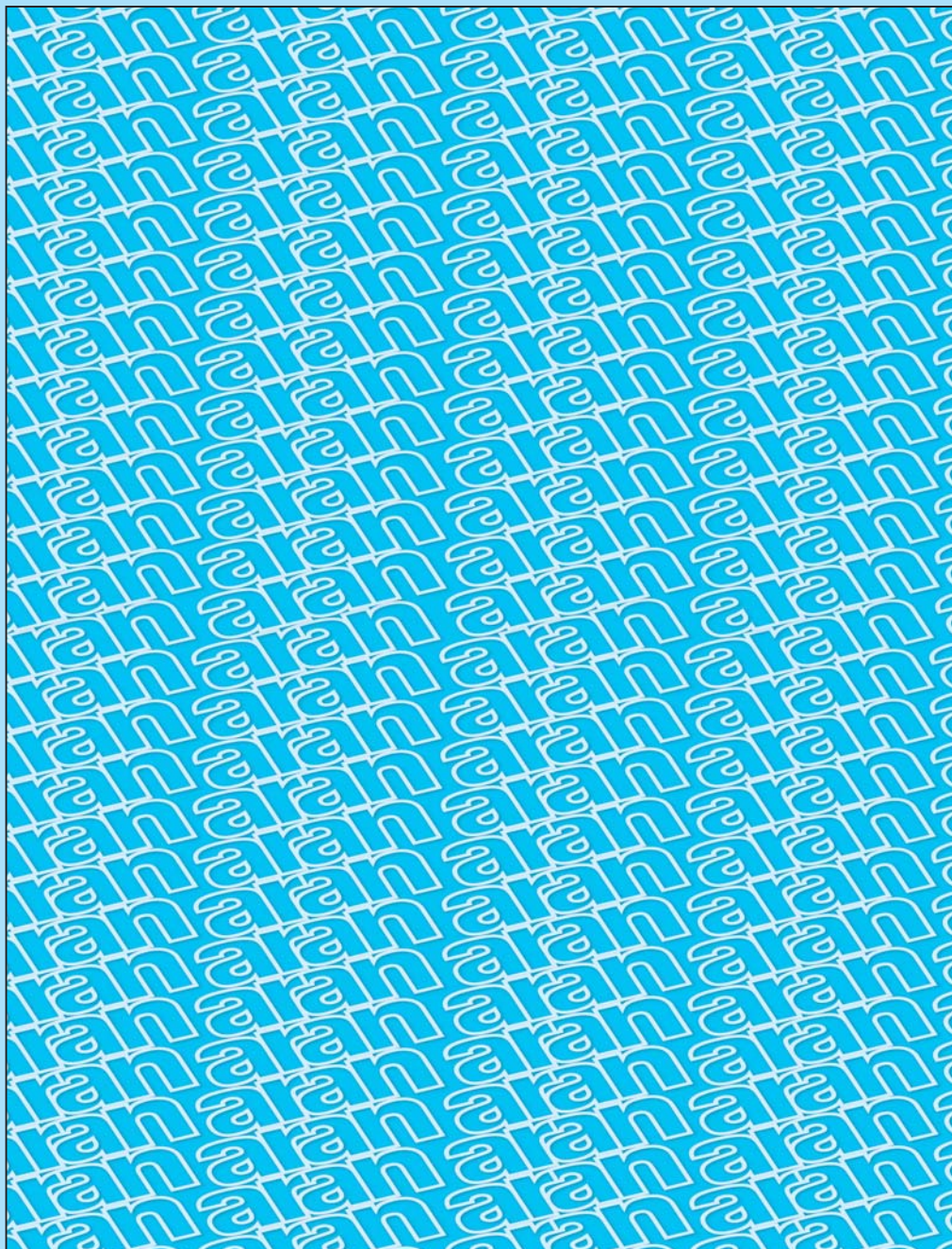
c) La valutazione

La valutazione dei funzionari costituisce uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Momento fondamentale di tale valutazione è il colloquio individuale tra il responsabile gerarchico e il suo collaboratore. La disciplina giuridica relativa alla valutazione dei funzionari dello Stato è fissata nel decreto del 14 febbraio 1959.

La direzione generale dell'amministrazione e della funzione pubblica elabora una scheda di valutazione di base delle mansioni svolte nell'ambito di una funzione interministeriale, da destinarsi ad uso dei dipartimenti ministeriali e delle strutture periferiche.

La valutazione, che vede protagonista il funzionario ed i suoi superiori gerarchici, prevede due gradi di concertazione.

La scheda riporta il valore numerico relativo alla valutazione delle prestazioni del funzionario in base a quanto constatato dal diretto superiore gerarchico, in funzione delle attività svolte dal funzionario per l'anno in corso, definendo altresì gli obiettivi per l'anno successivo.



In tale scheda sono altresì indicate le risorse umane e materiali necessarie per il conseguimento degli stessi obiettivi. Con decreto del 18 novembre 1998 è stato istituito il Consiglio Nazionale per la Valutazione (CNE), con il compito di presentare, con cadenza annuale, un piano di valutazione interministeriale delle politiche pubbliche. Le proposte formulate vengono presentate dal Presidente del CNE direttamente al Primo Ministro.

2. OCSE - PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT

a) Integrazione tra pubblico e privato

I punti fondamentali trattati sono stati l'integrazione col resto del mondo e la necessità di importare

la concezione del privato nel settore pubblico, anche se non sempre costituisce garanzia di successo. Preoccupante è stato anche il tema dell'invecchiamento demografico della forza lavoro pubblica all'interno degli Stati membri, che tra una decina di anni vedrà circa il 50% andare in pensione, con una conseguente concorrenza tra pubblico e privato per assumere la stessa persona.

La sfida dell'OCSE è quella di monitorare e occuparsi delle risorse umane impegnate nelle attività di Regolamentazione e Bilancio, visti come pilastri del sistema.

Occorre, quindi, sicuramente migliorare la regolamentazione a livello statale, regionale e locale secondo il principio della sussidiarietà, ma c'è un contesto di decentralizzazione più vasto di quanto si creda, per cui occorre affrontare il tema della *Governance Multilivello*.

Per sostenere il ruolo delle istituzioni democratiche in materia di relazioni tra amministrazioni e cittadini e consolidare il processo democratico è stato pubblicato "Cittadini come partner" *Manuale dell'OCSE sull'informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche retributive*.

Ciò risponde alla reale esigenza di dover tenere presente il rischio di inflazione delle leggi, perché semplificare vuol dire curare la qualità delle leggi, non farle proliferare e, quindi, è necessario controllare l'integrazione tra livelli di governo, responsabilizzando i vari livelli sul da farsi e promovendo le innovazioni che, altrimenti, rischierebbero di essere contraddittorie. Occorre valutare il costo della non qualità. Attualmente il competente ufficio dell'OCSE sta lavorando ad un'ipotesi di modifica dello Statuto del Lavoro

pubblico che riguarda 4 settori in particolare:

1. allineamento al privato;
2. grande uso dei contratti a breve termine;
3. maggiore utilizzo del personale a contratto (3-4 anni);
4. specificità della gestione dell'inquadramento superiore.

Ciò porterà chiaramente ad una Riforma sostanziale che mirerà a coinvolgere attivamente i cittadini e a concepire le competenze in rete.

b) Retribuzione per risultato.

Fra i diversi temi, trattati nel corso dell'incontro, particolare interesse ha rivestito la discussione relativa al premio di risultato dei pubblici dipendenti nell'ambito dei paesi membri. Tale tipologia retributiva si inserisce in un contesto più ampio di analisi del miglioramento delle politiche del bilancio e dell'efficienza dell'azione amministrativa, avviata da almeno un ventennio da parte dell'OCSE e consiste, in via prioritaria, nell'inserire in maniera sistematica, perlomeno sul piano formale, degli obiettivi e degli indicatori di risultato nei procedimenti di gestione della spesa ed in quelli connessi alla gestione delle risorse umane. I benefici derivanti dall'utilizzazione di tale sistema retributivo, secondo l'OCSE, sono molteplici. In primo luogo, si tratta di un sistema che comporta una forte motivazione nella misura in cui fornisce una ricompensa monetizzabile; in secondo luogo vi è un evidente riconoscimento dell'impegno profuso nel raggiungimento di un determinato obiettivo. La tipologia di obiettivi definiti nell'ambito dei paesi aderenti all'OCSE è estremamente ampia. Si è notato che nei paesi nordici, ad esempio, vi è una forte attenzione alla valorizzazione del personale. I paesi dell'area anglosassone, come la Gran Bretagna,

L'Australia o la Nuova Zelanda, sono più attenti al fattore legato alla motivazione, mentre altri come l'Italia e la Francia prediligono la *leadership* e la responsabilizzazione della dirigenza pubblica. Anche il grado di applicazione di tale sistema varia a seconda dei paesi aderenti. Circa un quarto di tali stati dispongono di un programma di applicazione capillare di tale scelta retributiva, fra questi si segnalano in particolare la Danimarca, gli Stati Uniti, la Finlandia, la Nuova Zelanda, la Gran Bretagna e la Svizzera. I paesi che hanno sviluppato il maggior raccordo tra la valutazione dei risultati e la retribuzione sono quelli che hanno privilegiato la delega nella gestione delle risorse umane e delle risorse finanziarie, mentre gli altri paesi hanno accordato maggior rilevanza al sistema delle promozioni. Tale quadro, tuttora, risulta in via di trasformazione, poiché le politiche di sviluppo della retribuzione legata al risultato sono sempre più utilizzate in certi sistemi di carriera, in particolare in Corea, Ungheria e Francia, al fine di favorire e promuovere la responsabilità individuale. Non esiste una tipologia unica di trattamento economico legata al risultato nei diversi paesi OCSE. I sistemi sono diversi e variabili a seconda della tipologia di servizio pubblico, delle modalità di determinazione delle retribuzioni, del grado di centralizzazione o di decentramento esistente in materia di gestione finanziaria e di gestione delle risorse umane. Tuttavia, vi sono analogie e similitudini per gruppi di paese. Le politiche di retribuzioni legate al risultato che, precedentemente erano riservate esclusivamente alla dirigenza, sono state estese in questi ultimi dieci anni a tutte le categorie del personale. Queste politiche retributive, impennate inizialmente sull'individuo, hanno coinvolto sempre più la totalità dei dipendenti delle strutture. Inoltre, si è avuto anche l'effetto di spingere, col passar del tempo, ad una sempre più accentuata decentralizzazione.

Sono stati elaborati numerosissimi e diversi criteri di valutazione dei risultati. Le diverse funzioni pubbliche, siano esse strutturate sulle carriere o sugli incarichi, convergono tuttavia per l'attenzione riservata al raggiungimento del risultato. I sistemi di rilevamento del risultato sono meno rigidi, formali e dettagliati rispetto a dieci anni fa. Tali sistemi sono impennati sulla convergenza tra gli obiettivi di direzione e gli indicatori definiti. Le retribuzioni previste in funzione del raggiungimento del risultato rappresentano generalmente una parte modesta del salario di base, specialmente per il personale delle aree funzionali con percentuali massime del 10%, mentre per la dirigenza la percentuale si aggira intorno al 20%. Al termine dell'incontro, che è risultato estremamente stimolante, i rappresentanti dell'OCSE si sono dichiarati disponibili ad una più stretta sinergia e collaborazione con l'ARAN e con il Formez per l'analisi ed il monitoraggio di tali problematiche nel contesto italiano ed internazionale.

Adele Simeoli
Funzionario Formez

