



**VOYAGE D'ÉTUDE DU CYCLE DE DIRECTION
GÉNÉRALE DE L'INET /**

VIAGGIO STUDIO IN ITALIA

INET : CICLO DEI DIRETTORI GENERALI

2017

**APERÇU DES COLLECTIVITÉS
LOCALES EN ITALIE /**

**PANORAMICA DELLA AUTORITA
LOCALI IN ITALIA**

Sintesi

Introduzione	4
Una riforma incompiuta dell'architettura territoriale che dà luogo a delle differenze territoriali	
<i>Le riforme territoriali italiane : un percorso incompiuto</i>	6
<i>Lo stato italiano, alla ricerca di un nuovo equilibrio tra regolamentazione e semplificazione</i>	8
<i>Differenze territoriali significative</i>	10
Una dinamica di attivazione della sinergie locali, fonte d'innovazione	
<i>Consultazione e partecipazione cittadina come principi di azione per dei servizi innovativi</i>	16
<i>L'innovazione e la collaborazione, stimoli coordinati della modernizzazione delle città e dei territori</i>	20
<i>Le forze locali al servizio della resilienza di un territorio devastato</i>	22
Delle opinioni in materia di organizzazione e management orientati verso efficienza, agilità e innovazione	
<i>Trasformazioni organizzative orientate da un imperativo di razionalizzazione e della performance</i>	24
<i>Sistemi manageriali in via di adattamento supportati dall'innovazione interna</i>	36
Sintesi, elementi di capitalizzazione emersi dagli scambi	40

Sommaire

Introduction	5
---------------------	----------

Une réforme inaboutie de l'architecture territoriale donnant lieu à des différenciations entre territoires

<i>Les réformes territoriales italiennes : un chemin inabouti</i>	7
<i>L'Etat italien, à la recherche d'un nouvel équilibre entre régulation et simplification</i>	9
<i>Des différenciations territoriales notables</i>	11

Une dynamique d'activation des synergies locales, source d'innovation

<i>La consultation et la participation citoyenne comme principes d'action pour des services innovants</i>	17
<i>L'innovation et la collaboration, stimuli coordonnés de la modernisation des villes et des territoires</i>	21
<i>Les forces locales au service de la résilience d'un territoire dévasté</i>	23

Des partis pris organisationnels et managériaux orientés efficacité, agilité et innovation

<i>Des transformations organisationnelles orientées par un impératif de rationalisation et de performance</i>	25
<i>Des systèmes managériaux en adaptation adossés à l'innovation interne</i>	37

Synthèse, des éléments de capitalisation issus des échanges	41
--	-----------

Introduzione

La promozione 2017 del ciclo di formazione della Direzione Generale dell'INET si è tenuta a Roma e Bologna, in Italia, durante il mese di settembre 2017, con un approccio comparato *in situ* delle istituzioni e delle pratiche territoriali. Siamo stati in grado d'incontrare una ventina d'interlocutori: Rappresentanti politici, direttori generali e dirigenti di EE.LL. e Regioni, Consiglieri di Stato, Rappresentanti sindacali e di associazioni di cittadini, attori dell'innovazione.

Ci sono servite tre dimensioni a fare da filo conduttore, necessarie sia per caratterizzare le sfaccettature dell'azione pubblica locale italiana, sia per mettere in discussione e ispirare le nostre stesse pratiche di gestione e management in seno ai nostri enti locali. La prima dimensione concerne l'organizzazione territoriale, le sue evoluzioni recenti e i dibattiti che suscita; la seconda, l'innovazione, le sue modalità di funzionamento e il ruolo dei cittadini-utenti nella progettazione e valutazione delle politiche pubbliche; infine, la terza, i sistemi organizzativi e di gestione interni, in un contesto finanziario teso, con le molteplici conseguenze che ne derivano.

Si è potuto unanimemente prendere la misura del "rapido percorso delle riforme"¹ condotte in Italia dopo la crisi del 2008-2009, marcata dal declino della produzione industriale, il raddoppiamento del livello di disoccupazione (6,7% nel 2007 / 12,9% nel 2014), la diminuzione nel numero dei giovani adulti attivi, 23-35 anni, (5,6 milioni nel 2007 / 4 milioni nel 2014, ossia meno di uno su tre) e l'aumento del debito pubblico (103% del PIL nel 2007 / 135% nel 2014) : particolare interesse ha suscitato l'indicizzazione delle pensioni sulla speranza di vita fin dal 2012, la flessibilità dei contratti del lavoro successivamente il "Jobs Act" (2012-2014), la liberalizzazione di numerosi settori economici, il consolidamento del bilancio 2011-2013 che ha permesso di ritrovare un livello del deficit al 3%.

Se la situazione italiana è peggiore per quanto riguarda le finanze pubbliche, rispetto a quella francese, entrambi i Paesi sembrano essere impegnati in passaggi di riforma che si inseriscono in contesti e tendenze analoghi: ricerca di una dimensione ottimale, ruolo delle Regioni, riduzione dello spazio delle Province, affermazione delle Città Metropolitane e delle intercomunalità (ad esempio: unione dei comuni, ecc.) con, in parallelo, una riduzione dei mezzi e dei servizi. In questo contesto, l'innovazione pubblica e l'efficienza manageriale sembrano inevitabili.

¹ Secondo il termine di Charles Trottman

Introduction

La promo 2017 du cycle de formation de Direction Générale de l'INET s'est rendue à Rome et Bologne en Italie courant septembre 2017 pour une approche comparée in situ des institutions et pratiques territoriales. Nous avons ainsi pu rencontrer une vingtaine d'interlocuteurs : élus et dirigeants territoriaux de Région, Provinces, Villes et métropoles, Conseillers d'État, fonctionnaires d'État, responsables syndicaux et associatifs, acteurs de l'innovation...

Trois dimensions nous ont servi de fil conducteur, tant pour caractériser des facettes de l'action publique locale italienne, que pour venir questionner voire inspirer nos propres pratiques de gestion et de management au sein de nos collectivités respectives : la première concerne l'organisation territoriale, ses évolutions récentes et les débats qu'elle suscite ; la seconde, l'innovation, ses modes opératoires et la place des usagers-citoyens dans la conception et l'évaluation des politiques publiques ; et enfin, la troisième, les systèmes d'organisation et de management interne, dans un contexte financier tendu avec les multiples conséquences qui en découlent.

Les un(e)s et les autres ont pu prendre la mesure du « chemin escarpé des réformes »¹ menées en Italie depuis la crise de 2008-2009 marquée par la baisse de la production industrielle, le doublement du niveau de chômage (6,7% en 2007 / 12,9% en 2014), la diminution du nombre des jeunes adultes actifs 25-35 ans (5,6 millions en 2007 / 4 millions en 2014, soit moins de 1 sur 3) et l'augmentation de la dette publique (103% du PIB en 2007 / 135% en 2014) : notons notamment des retraites indexées sur l'espérance de vie depuis 2012, la flexibilité des contrats de travail suite « à *Jobs Act* » 2012-2014, la libéralisation de nombreux secteurs économiques, la consolidation budgétaire 2011-2013 permettant de retrouver un niveau de déficit à 3%.

Si la situation de l'Italie est plus dégradée au regard des finances publiques, que celle de la France, les deux pays paraissent engagés dans des trains de réforme qui s'inscrivent dans des contextes et tendances comparables : recherche d'un optimum dimensionnel, rôle des régions, réduction de la place des Provinces, affirmation des métropoles et des intercommunalités avec en parallèle une réduction des moyens et des services. Dans ce contexte, l'innovation publique et l'efficacité managériale paraissent incontournables.



Mairie de Rome

¹ Selon le terme de Charles Trottman (*Institut de l'Entreprise, les notes de benchmark, février 2015*)

Una riforma incompiuta dell'architettura territoriale che dà luogo a delle differenze territoriali

Le riforme territoriali italiane : un percorso incompiuto

Riforme volte alla semplificazione dell'architettura e all'ottimizzazione delle competenze.

Le riforme territoriali italiane hanno costituito lo sfondo degli incontri con i nostri differenti interlocutori italiani. Appare utile nel preambolo menzionarle brevemente.

Conviene, per l'Italia, parlare di riforme piuttosto che della riforma di ricomposizione dell'architettura territoriale. Se queste soddisfano i conflitti finanziari di controllo o addirittura di diminuzione della spesa pubblica locale, esse rispondono anche a problemi più antichi: mantenimento o meno di tre livelli istituzionali, autonomia locale o rafforzamento del controllo dello Stato sulle collettività, consolidamento o meno del potere delle Regioni secondo una rotta regionale o federale, integrazione dei Comuni mediante fusione o raggruppamento cooperativo...

Se l'organizzazione generale è relativamente vicina a quella della Francia, malgrado un numero più ridotto di comuni (8071), la revisione nel 2001 del titolo V della Costituzione prevede che "il potere legislativo è esercitato dallo Stato e dalle Regioni", identificando un campo di competenza esclusivo per lo Stato (funzioni regali), uno condiviso (relazioni con l'UE, energia, grandi infrastrutture di trasporto) e una competenza legislativa adeguata ma residuale per le Regioni. Questa prospettiva è estata definita, da diverse personalità incontrate, come «federalismo molto solidale» a causa del meccanismo di perequazione messo in atto a complemento dell'inquadramento nazionale con un livello minimo delle prestazioni. Quasi il 40% della spesa pubblica locale nel 2013 proviene dalle Regioni (educazione e formazione professionale, economia, trasporti ferroviari, salute) contro il 12% delle Regioni francesi; le Province, vicine ai nostri Dipartimenti, non rappresentano che 8% della spesa pubblica (31% in Francia).

La riforma dell'aprile 2014 (legge nota come "Delrio") ha previsto la devitalizzazione delle Province che non vengono soppresse, ma vedono le proprie competenze (strade, manutenzione degli edifici scolastici) ridistribuite ai Comuni o alle Regioni (e alle Città Metropolitane, quando sono presenti sul territorio), le loro assemblee sono oramai composte da rappresentanti dei comuni che ne fanno parte e non più direttamente eletti tramite elezioni, come era in passato.

La riforma costituzionale dell'aprile 2016 che proponeva una soppressione definitiva di questo livello di collettività, è stata rifiutata durante il referendum del 4 dicembre 2016. La situazione attuale lascia alle Province funzioni di pianificazione in materia di ambiente e di trasporti pur prendendo la maggior parte delle loro entrate fiscali locali. Se la Corte dei Conti scrive "il fallimento dell'abolizione programmata delle Province", l'Unione delle Province italiane difende il ritorno delle loro responsabilità e invita il Presidente di tutte le Province a presentare un "esposto di precauzione" ai Procuratori della Repubblica per sottolineare lo squilibrio finanziario che non gli permette più di mettere in sicurezza la loro rete stradale e gli edifici scolastici.

Une réforme inaboutie de l'architecture territoriale donnant lieu à des différenciations entre territoires

Les réformes territoriales italiennes : un chemin inabouti

Des réformes successives visant simplification de l'architecture, et optimisation des compétences.

Les réformes territoriales italiennes ont constitué la toile de fond des rencontres avec nos différents interlocuteurs italiens. Il apparaît utile en préalable de les évoquer succinctement.

Il convient, pour l'Italie de parler des réformes plutôt que de la réforme de recomposition de l'architecture territoriale. Si celles-ci sont de nature à répondre aux enjeux financiers de maîtrise voire de diminution de la dépense publique locale, elles répondent également à des problèmes plus anciens : maintien ou non de trois niveaux institutionnels, autonomie locale ou renforcement du contrôle de l'État sur les collectivités, consolidation ou non du pouvoir des Régions selon une voie régionale ou fédérale, intégration des communes entre elles par fusion ou par regroupement coopératif...

Si l'organisation générale est relativement proche de celle de la France malgré un nombre plus réduit de communes (8071), la révision en 2001 du titre V de la Constitution a acté que « le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions », identifiant un domaine de compétence exclusif pour l'État (fonctions régaliennes), un domaine partagé (relations avec l'UE, énergie, grandes infrastructures de transport.) et une compétence législative propre mais résiduelle pour les Régions. Cette perspective fut qualifiée de « fédéralisme fortement solidaire » par certains observateurs du fait des mécanismes de péréquation mis en œuvre en complément du cadrage national avec des niveaux minimum de prestations. Près de 40% des dépenses publiques locales en 2013 relevaient des Régions (éducation et formation professionnelle, économie, transports ferroviaires, santé) comparativement aux 12% des Régions françaises ; Les Provinces, proches de nos Départements, ne représentaient que 8% des dépenses publiques (31% en France).

La réforme d'avril 2014 (loi dite Delrio) a prévu la dévitalisation des Provinces qui ne sont pas supprimées mais voient leurs compétences (routes, constructions scolaires) redistribuées aux Communes ou aux Régions (et aux Villes métropolitaines lorsqu'elles sont présentes sur le territoire), leurs assemblées délibérantes étant composées de représentants des communes plutôt que de procéder de l'élection.

La réforme constitutionnelle d'avril 2016 qui proposait une suppression définitive de ce niveau de collectivité, a été rejetée lors du référendum du 4 décembre 2016. La situation actuelle laisse aux Provinces des fonctions de planification en matière d'environnement et de transports tout en leur prélevant la majeure partie de leurs recettes de redevances locales. Si la Cour des Comptes note « l'échec de l'abolition programmée des provinces », l'Union des provinces d'Italie défend le retour de leurs responsabilités et a invité les Présidents de toutes les Provinces à présenter un « exposé de précaution » aux Procureurs de la République pour souligner le déséquilibre financier ne leur permettant plus de mettre en sécurité leur réseau routier et les bâtiments scolaires.

In effetti, questa successione di riforma crea una situazione “incompiuta” rispetto alle promesse radicali iniziali, che evocavano una soglia minima di 10.000 abitanti per i comuni mentre quasi il 70% di essi conta meno di 5000 abitanti, rinforzando così il loro storico ruolo nell’armatura istituzionale e socioeconomica.

Ad esempio, le Unioni di comuni sono ancora in via di sviluppo nonostante un’esistenza giuridica certa e un riconoscimento politico come luogo di consultazione; si registra un’istituzionalizzazione di solo 14 città metropolitane mentre 47 comuni hanno più di 100.000 abitanti; infatti constatiamo una devitalizzazione più che una scomparsa delle Province; infine le Regioni hanno visto le loro competenze e la loro autonomia giuridica rinforzate senza, tuttavia, vedersi conferire una completa autonomia finanziaria: quasi un quarto delle loro risorse dipende ancora dallo Stato.

Lo stato italiano, alla ricerca di un nuovo equilibrio tra regolamentazione e semplificazione

Le soluzioni differenti secondo i territori e negoziate tra gli attori locali non sono totalmente lasciate alla loro discrezione.

Come ci dice il Consigliere L. CARBONE, Capo della quinta sezione del Consiglio di Stato, lo Stato ha ancora un impatto sul quadro di azione degli attori locali, attraverso numerose leggi o decreti legislativi o con il patto di stabilità. Un sistema di regolazione è in vigore: la Legge del 2015 ha previsto una serie di deleghe al Governo (decreti legislativi) il cui contenuto è soggetto alla notifica della quinta sezione del Consiglio di Stato, che analizza non soltanto la conformità Costituzionale e Comunitaria, ma anche l’impatto sui costi e la qualità dei servizi. A tal titolo, diverse aree sono interessate [semplificazione delle procedure amministrative (SVA), alta funzione pubblica, organismi di ricerca, società a partecipazione pubblica, contratti e mercati pubblici...]. La semplificazione si è caratterizzata ad esempio con la fine della necessità di autorizzazioni amministrative per alcune attività private, o ancora, con l’applicazione facilitata del Silenzio-assenso fluidificando in questo modo attività economica e vita dei cittadini.

Questa giurisdizione ha anche sviluppato strumenti tecnici extra giuridici come le misure d’impatto e di sostenibilità, una consultazione delle parti interessate, valutazioni ex-post per garantire l’attuazione della legislazione e del suo impatto (monitoraggio delle leggi), per garantire l’esercizio del potere normativo delle Regioni per armonizzarle.

Per quanto riguarda il potere normativo delle Regioni, il Consigliere di Stato, capo di sezione, indica che in Italia questo è stato molto esteso e dettagliato ma che la tendenza attuale è piuttosto a riflusso.

L’incontro al Ministero della Funzione Pubblica ha confermato l’impegno da parte dello Stato in un lavoro in cinque direzioni: l’innovazione, il digitale, la performance, la semplificazione e la modernizzazione della gestione delle risorse umane; Pia MARCONI, Elio GULLO, Benedetta STRADA e Stefano PIZZICANNELLA ci hanno indicato con misura che il lavoro intrapreso era ancora da valutare e che le resistenze erano numerose.

Dans les faits, cette succession de réformes crée une situation « d'entre deux » eu égard aux promesses radicales initiales, qui évoquaient un seuil minimum de 10.000 habitants pour les communes alors que près de 70% d'entre elles comptent moins de 5000 habitants, confortant ainsi leur rôle historique dans l'armature institutionnelle et socioéconomique.

Par exemple, les Unions de communes sont encore en développement malgré une existence juridique certaine et une reconnaissance politique comme lieu de concertation ; on répertorie une institutionnalisation de seulement 14 villes métropolitaines alors que 47 communes ont plus de 100.000 habitants ; dans les faits on constate une dévitalisation plus qu'une disparition des Provinces ; enfin les Régions ont vu leurs compétences et leur autonomie juridique renforcées sans pour autant se voir conférer une complète autonomie financière, dès lors que près d'un quart de leurs ressources dépendent toujours de l'État.

L'Etat italien, à la recherche d'un nouvel équilibre entre régulation et simplification

Les solutions différenciées suivant les territoires et négociées entre collectivités ne sont pas totalement laissées à leur discrétion.

Comme nous l'indique M. L CARBONE, Chef de la 5ème section du Conseil d'État, l'État impacte toujours le cadre d'action des collectivités, à travers de nombreuses lois ou décrets législatifs ou avec le pacte de stabilité. Un système de régulation est ainsi en vigueur : La loi 124 de 2015 a prévu une série de délégations au Gouvernement (décrets législatifs) dont le contenu est soumis à avis de la 5ème section du Conseil d'État qui analyse non seulement la conformité constitutionnelle et communautaire, mais aussi l'impact sur les coûts et la qualité des services. A ce titre, plusieurs domaines sont concernés [simplification des procédures administratives (SVA), haute fonction publique, organismes de recherche, sociétés à participation publique, contrats et marchés publics...]. La simplification s'est caractérisée par exemple par la fin de la nécessité d'autorisations administratives pour certaines activités privées, ou encore, par l'application facilitée du silence de l'administration qui vaut acceptation, fluidifiant ainsi vie économique et citoyenne.

Cette juridiction a par ailleurs développé des outils techniques extra juridiques comme des mesures d'impact et de soutenabilité, une consultation des parties prenantes, des évaluations ex-post de nature à s'assurer de la mise en œuvre de la législation et de son impact (monitoring des lois), à veiller à l'exercice du pouvoir normatif des régions pour les harmoniser.

S'agissant du pouvoir normatif des régions, le Conseiller d'État, chef de section, indique qu'en Italie celui-ci a été très étendu et détaillé mais que la tendance actuelle est plutôt au reflux.

La rencontre au Ministère de la Fonction Publique a confirmé l'engagement par l'État d'un travail dans cinq directions : l'innovation, le digital, la performance, la simplification et la modernisation de la gestion des ressources humaines ; Pia MARCONI, Elio GULO, Benedeta STRATA et Stefano PIZZICANNELLA nous ont indiqué avec mesure que le travail engagé restait à évaluer, et que les résistances étaient nombreuses.



Conseil d'Etat

Differenze territoriali significative

Gli incontri che abbiamo avuto a scala regionale, provinciale, metropolitana o municipale, hanno illustrato sia l'eterogeneità degli attori locali italiani, anche all'interno di uno stesso strato, sia la diversità delle opzioni che hanno preso nel processo di riorganizzazione dell'azione pubblica locale. Il loro punti di vista sulle riforme divergono quindi molto.

Le Regioni italiane sono diverse dal punto di vista della loro grandezza, della loro demografia o del loro peso economico (il PIL per abitante delle Regioni del Nord supera del 60% quello delle Regioni del Sud) senza che lo Stato abbia identificato una soglia ottimale o un obiettivo da raggiungere. Cinque di esse beneficiano di uno statuto speciale con competenze allargate o cumulano integralmente quelle destinate tradizionalmente alle Province (il caso della Val d'Aosta) o ancora hanno trasferito i loro poteri amministrativi e finanziari a delle province autonome (il caso del Trentino Alto Adige con le province di Trento e Bolzano). Aldilà di un differente esercizio delle competenze legislative e di programmazione (economica, sanitaria, urbana, ambientale...) da una Regione all'altra, ciascuna di esse determina i servizi minimi in quantità e qualità ("contratti di servizi") che devono essere forniti dagli attori locali e dai loro operatori sui loro rispettivi territori.

Le Province, il più antico strato territoriale dopo i comuni, create dal decreto reale del 23 ottobre 1859 ma la cui esistenza stessa è stata una dei conflitti chiave delle riforme territoriali, sono considerevolmente deboli ma restano al numero di 110 oggi, rappresentate dall'Unione delle Province Italiane (UPI).

Le Città metropolitane, novità nel paesaggio territoriale italiano (create il 1° gennaio 2015 come federazione di comuni) rappresentano fino al 30% della popolazione e 22 Milioni di abitanti, più del 40% del PIL e il 60% dello scambio di merci.

In pratica, ogni Città metropolitana ha interpretato a modo suo la creazione di questo nuovo strato. Il Dottor G. CAPUZZIMATTI, Direttore generale della città metropolitana di Bologna, ha quindi voluto strutturare la sua funzione metropolitana conferendogli un ruolo strategico nella pianificazione e nella gestione con una dimensione prospettica in termini di sostenibilità ambientale per raggiungere gli obiettivi su scala metropolitana e organizzando una coordinazione con i Comuni attraverso una rete di 55 comuni rappresentati in 7 unioni. Questa funzione strategica è completata da missioni assegnate in precedenza alle Province (gestione di edifici scolastici, rete stradale...). Ciò ha portato all'assorbimento di 200 dipendenti provinciali con tutti i dispositivi di prepensionamento e di mobilità, concentrandosi sull'essenziale delle missioni di sviluppo urbano. La Città Metropolitana è così passata da 1000 a 500 dipendenti e la Regione ha integrato le competenze e i dipendenti che non corrispondevano più ai bisogni metropolitani. D'altra parte una rete nazionale volta alla condivisione di buone pratiche viene costruita tra le Città Metropolitane.

Des différenciations territoriales notables

Les rencontres que nous avons faites aux échelles régionales, provinciales, métropolitaines ou municipales, ont illustré tant l'hétérogénéité des collectivités territoriales italiennes, même au sein d'une même strate, que la diversité des options qu'elles ont prises dans le processus de réorganisation de l'action publique locale. Leurs points de vue sur les réformes divergent donc fortement.

Les Régions italiennes sont diverses du point de vue de leur taille, de leur démographie ou de leur poids économique (le PIB par habitant des Régions du Nord surpasse de 60% celui des régions du Sud) sans que l'État ait identifié un seuil optimal ou une cible à atteindre. Cinq d'entre elles bénéficient d'un statut spécial avec des compétences élargies ou cumulent intégralement celles dévolues traditionnellement aux Provinces (cas du Val d'Aoste) ou encore ayant transféré leurs pouvoirs administratifs et financiers à des provinces autonomes (cas du Trentin-Haut Adige avec les provinces de Trente et de Bolzano). Au-delà d'un exercice différent des compétences législatives et de programmation (économique, sanitaire, urbaine, environnementale...) d'une Région à l'autre, chacune d'elle détermine les services minimums en quantité et en qualité (« contrats de services ») à assurer par les collectivités et leurs opérateurs sur leurs territoires respectifs.

Les Provinces, plus ancienne strate territoriale après les communes, créées par le décret royal du 23 octobre 1859 mais dont l'existence même a été un des enjeux clé des réformes territoriales, sont considérablement affaiblies mais restent au nombre de 110 aujourd'hui, représentées par l'Union des Provinces Italiennes (UPI).

Les Villes métropolitaines, nouveauté dans le paysage territorial italien (créées au 1er janvier 2015 en tant que fédération de communes), représentent jusque 30% de la population et 22 Millions d'habitants, plus de 40 % PIB et 60 % des échanges de marchandises.

Dans la pratique, chaque Ville métropolitaine a interprété à sa manière la création de cette nouvelle strate. M. G.CAPUZZIMATTI DGS de la **ville métropolitaine de Bologne** a ainsi souhaité structurer sa fonction métropolitaine en lui conférant un rôle stratégique dans la planification et l'aménagement avec une dimension prescriptive en matière de durabilité environnementale pour atteindre les objectifs à l'échelle métropolitaine et en organisant une coordination avec les Communes à travers un réseau de 55 communes représentées en 7 unions.

Cette fonction stratégique est complétée par des missions dévolues antérieurement aux Provinces (gestion des bâtiments éducatifs, réseau de voirie...). Ceci a entraîné l'absorption de 200 agents provinciaux avec un recours à tous les dispositifs de préretraite et de mobilité, tout en se concentrant sur l'essentiel des missions de développement urbain. La Métropole est ainsi passée de 1000 à 500 agents, la Région intégrant les compétences et les agents qui ne correspon- daient pas à aux besoins métropolitains. Par ailleurs un réseau national de partage des bonnes pratiques se construit entre Villes métropolitaines.

Il Direttore generale considera che *“il passare a questa nuova identità necessita una visione a medio termine con forme rinforzate di cooperazione. Un accordo-quadro integrato e una condivisione di alcune funzioni, uffici metropolitani che riuniscano le competenze dei vari Comuni e del Capoluogo, per esempio riguardo il turismo o l'economia. Questo rafforza il motore metropolitano per i territori circostanti e il dispiegamento di una vera collaborazione tra i Comuni della città metropolitana, senza gerarchizzazione, a differenza della precedente relazione tra le Province e i Comuni”*.

Il Direttore generale della Città metropolitana condivide la visione della Legge del 2014, che mette al livello metropolitano la pianificazione strategica, ricordando che la Città Metropolitana di Bologna conta 1 milioni di abitanti, con sfide di rinnovamento demografico particolarmente forti. “Le risorse sono limitate, le responsabilità d'intervento devono andare là dove si hanno le maggiori competenze: la pianificazione alle città metropolitane, le leggi di programmazione alle Regioni, la pianificazione urbana alle Città”. “La Città Metropolitana è un'istituzione in via di costruzione, all'italiana: si propone l'obiettivo, la pianificazione... ma si lasciano i leader liberi di agire e di adattarsi. È difficile, ma questo ha anche i suoi vantaggi”. Per quanto riguarda l'intercomunalità, non c'è fusione tra Metropoli e Capoluogo, ma vi sono delle cooperazioni rafforzate. Non c'è l'elezione del Sindaco della città metropolitana a suffragio diretto. Le Unioni dei Comuni dispongono di un'esistenza giuridica propria, di alcune competenze e hanno un loro Presidente, ma il piano strategico unisce le visioni a scala metropolitana.

L'Unione delle Province Italiane (UPI) ha una visione più critica delle riforme rispetto ai nostri precedenti interlocutori. Il Presidente M. RINALDI, Presidente dell'UPI Lazio e Presidente della Provincia di Rieti, ritiene che la riforma volta alla scomparsa delle Province non sia riuscita, in seguito alla legge del 7 aprile 2014 e al referendum del 4 dicembre 2016, poiché è stata fatta frettolosamente.

Certo, le Province avevano già visto il loro credito colpito prima d'allora, attraverso la dispersione dei loro interventi e alcuni sprechi. Ma le riforme, traducendosi con il declassamento delle Province in un'istituzione di secondo livello, governate da sindaci e amministratori comunali volontari, con un numero di dirigenti che è stato accorpato e trasferito alle altre collettività, hanno generato numerose lacune nell'esercizio dei servizi pubblici (strade, scuole, edifici...), talvolta non rilevati dalle Regioni, le Città Metropolitane o i Comuni in diversamente nelle varie zone del Paese.

Durante le riforme, il dialogo con lo Stato era molto teso perché il Governo aveva diffuso l'idea che la soppressione delle Province sarebbe stata la misura che avrebbe ridotto il costo della gestione pubblica. In pratica, i risparmi sono stati cinque volte inferiori a quelli annunciati. Bisogna dire che le Province non rappresentano che il 3% della spesa pubblica. Secondo il Presidente Rinaldi è oramai necessario chiarire la situazione con una nuova legge di stabilità che riequilibrerà il sistema.

Le DGS considère que « *passer à cette nouvelle identité nécessite une vision de moyen terme avec des formes renforcées de coopération. Un accord-cadre intègre ainsi des partages sur certaines fonctions et des bureaux métropolitains rassemblant des compétences de plusieurs mairies et du chef-lieu par exemple sur le tourisme ou l'économie. Ceci conforte le moteur métropolitain pour les territoires environnants et le déploiement d'une réelle collaboration entre les maires parties prenantes de la ville métropolitaine, sans hiérarchisation, à la différence du rapport antérieur entre les Provinces et les communes* ».

Le DGS de la Ville Métropolitaine partage la vision de la Loi de 2014 qui place au niveau métropolitain la planification stratégique, rappelant que la Ville métropolitaine de Bologne comprend 8 Millions d'habitants, avec notamment de forts enjeux de renouvellement démographiques. « Les ressources sont limitées, les compétences doivent aller là où sont les expertises : la planification aux villes métropolitaines, les lois de programmation aux Régions, l'urbanisme aux Villes ». « La Ville métropolitaine est une institution en construction, à l'italienne : on propose l'objectif, la simplification...mais on laisse les responsables agir et s'adapter. C'est difficile mais cela a aussi sa part d'avantages ». Concernant l'intercommunalité, il n'y a pas de fusion entre Métropole et chefs lieu, mais des coopérations renforcées. Il n'y a pas d'élection du Maire métropolitain au suffrage direct. Les Unions des communes disposent d'une existence juridique propre, de certaines compétences et sont présidées, mais le plan stratégique unit les visions à l'échelle métropolitaine.

L'Union des Provinces Italiennes (UPI) a un point de vue beaucoup plus critique des réformes que nos interlocuteurs précédents. Ainsi M. RINALDI, le Président de l'UPI du Latium et Président de la Province de Rieti, considère que la réforme visant la disparition des Départements n'a pas abouti, suite à la loi du 7 avril 2014 et au référendum du 4 décembre 2016, car elle a été conduite dans la précipitation.

Certes, les Provinces avaient déjà vu leur crédit atteint auparavant, de par la dispersion de leurs interventions et un certain gaspillage. Mais les réformes, se traduisant par la dégradation des Provinces en organisations de second niveau, gouvernées par des maires et administrateurs communaux bénévoles, avec un nombre de cadres qui a fondu et a été transféré aux autres collectivités, ont généré de nombreuses lacunes dans l'exercice des services publics (routes, écoles, bâtiments...), parfois non repris par les Régions, les Villes métropoles ou les communes selon les territoires.

Au cours des réformes, le dialogue avec l'État était d'autant plus tendu que le Gouvernement avait répandu l'idée que la suppression des Provinces était la mesure qui ferait chuter le coût de la gestion publique. Dans la pratique, les économies ont été cinq fois moindres qu'annoncées. Il faut dire que les Provinces ne représentent que 3% de la dépense publique. Il apparaît à M. Rinaldi qu'il est désormais urgent de clarifier le système avec une nouvelle loi de stabilité qui rééquilibrera le système.



La Dott.ssa C. GIOVANNINI, Vice Direttore Generale dell'UPI, stigmatizza la grande difficoltà che hanno le Province nel farsi ascoltare dall'opinione pubblica attraverso i media e questo mentre la mancanza di fondi porta a dei rischi sensibili di incidenti nell'erogazione di quei servizi pubblici che le Province continuano a erogare comunque. Le risorse finanziarie dovrebbero coincidere con le competenze di cui gli enti sono ancora responsabili. Il posizionamento delle Province in una ingegneria territoriale a beneficio dei Comuni viene ancora studiata. Attualmente, le risorse fiscali di cui beneficiano le Province sono state oggetto di prelievi diretti da parte dello Stato. Nella misura in cui le Province non sono state infine soppresse, l'UPI ha interpellato l'UE riguardo a queste questioni finanziarie.

Riguardo l'impatto delle riforme sul personale, abbiamo potuto incontrare i Dottori VANNINI e BOZZANCA, incaricati sul piano nazionale delle negoziazioni sociali nell'amministrazione pubblica, per il sindacato CGIL. Essi stimano che gli obiettivi della riduzione drastica delle spese delle Province e delle Città metropolitane siano stati fissati senza anticipare l'impatto che avrebbero avuto sul personale e senza proporzionalità riguardo i mezzi che rimangono necessari per garantire le missioni del servizio pubblico. Infatti, la riduzione massiccia delle spese correnti delle Province si è tradotta nel degrado dei servizi pubblici. L'austerità ha guidato le riforme più del desiderio di migliorare il servizio reso.

Attraverso questi differenti incontri, ci è parso che questa scelta deliberata nelle riforme, a favore della differenziazione, possa condurre a una mancanza di chiarezza che si traduce nell'assenza del consenso al livello dell'architettura istituzionale o nella distribuzione delle competenze. Tuttavia favorisce disposizioni e regolazioni a geometria variabile, le cui caratteristiche possono essere riassunte come segue :

- Una struttura statale (inquadramento e controllo) ma un'autonomia abbastanza ampia dell'azione degli attori locali e della loro capacità ad aumentare le tasse
- Un gioco aperto tra gli attori locali per sviluppare i loro rispettivi territori: competizione tra territori con una perequazione marginale garantita dallo Stato e ricorso a molteplici modalità di organizzazione e decentramento dei servizi pubblici
- Sfiducia e tensione tra lo Stato e gli attori locali

Dietro queste singolarità, l'Italia cerca di adattarsi alle sue configurazioni istituzionali e territoriali come la Francia o altri paesi europei

Malgrado le differenze con il nostro Paese tanto sul piano politico che su quello istituzionale (sistema parlamentare contro sistema semipresidenziale, regionalizzazione della sanità pubblica e istruzione superiore, esclusività municipale in ambito sociale...) possiamo ritrovare la stessa difficoltà a condurre e a portare a termine le riforme territoriali in un contesto che ricorda la situazione francese. In conclusione, possiamo interrogarci sui reali benefici di questa situazione transitoria, che porta a un aumento del rischio di fratture tra i territori.

Mme C GIOVANNINI, DGA de l'UPI, pointe la difficulté de rendre audible les Provinces dans les medias et l'opinion, alors que le manque de moyens financiers fait peser des risques d'accidents dans l'exercice des services publics qu'elles continuent à assumer. Les moyens financiers devraient correspondre aux compétences restantes exercées. Le positionnement des Provinces sur une ingénierie territoriale au bénéfice des communes est aussi étudié. Actuellement, les ressources fiscales dont bénéficiaient les Provinces, ont fait l'objet de prélèvements directs par l'État. Dans la mesure où les Provinces n'ont in fine pas été supprimées, l'UPI a interpellé l'UE quant à ces questions financières.

Sur l'impact des réformes sur le personnel, nous avons pu rencontrer MM. VANNINI et BODZANKA, chargés sur le plan national, des négociations sociales dans l'administration publique, pour le syndicat CGIL. Ils estiment que les objectifs de réduction drastique des dépenses des Provinces et des Villes métropolitaines ont été fixés sans anticiper véritablement l'impact sur les personnels et sans proportionnalité avec les moyens restant nécessaires pour assurer les missions de service publics. De fait, la réduction massive des dépenses courantes des Provinces s'est traduite par une dégradation des services publics. L'austérité a davantage guidé les réformes, que la volonté d'améliorer le service rendu.

A travers ces différentes rencontres, il nous apparaît que ce choix délibéré dans les réformes, en faveur de la différenciation, peut conduire à un manque de clarté se traduisant dans l'absence de consensus sur les niveaux de l'architecture institutionnelle ou sur la répartition des compétences. Cependant il favorise des arrangements et ajustements à géométrie variable dont les caractéristiques peuvent se résumer de la sorte :



Siège du syndicat CGIL à Rome

- Un cadre étatique (cadrage et contrôle) mais une autonomie assez large des collectivités dans la mise en œuvre et dans leur capacité à lever l'impôt
- Un jeu ouvert entre collectivités pour développer leurs territoires respectifs : une concurrence entre territoires avec une péréquation à la marge assurée par l'État, un recours à des modes multiples d'organisation et de dévolution des services publics
- Une méfiance et une tension entre État et collectivités locales

Derrière ces singularités, l'Italie cherche à adapter ses configurations institutionnelles et territoriales comme la France ou d'autres pays européens.

Malgré des différences avec notre pays tant sur le plan politique qu'institutionnel (régime parlementaire versus régime semi-présidentiel, régionalisation de la santé et de l'enseignement supérieur, exclusivité municipale en matière sociale...), nous retrouvons la même difficulté à conduire et à faire aboutir les réformes territoriales dans un contexte qui rappelle la situation française. Au final, on peut s'interroger sur les bénéfices réels de cette situation transitoire assumée, qui induit des risques de fractures accrues entre les territoires.

Una dinamica di attivazione della sinergie locali, fonte d'innovazione

Consultazione e partecipazione cittadina come principi di azione per dei servizi innovativi

Politicamente, Virginio MEROLA, sindaco della città di Bologna, ricorda che la sua città è sempre stata aperta verso il mondo esterno, interessata all'inclusione sociale, concentrata sull'innovazione.

Egli è convinto che una città creativa (Talento/Tolleranza/Tecnologia) è una città che favorisce lo sviluppo sociale.

L'Italia gli appare difficilmente riformabile. Egli sostiene, così come anche molti degli altri nostri interlocutori, che lo Stato debba "lasciarli in pace", che ci sono troppe norme, in particolare Regionali, e che le decisioni non devono venire dall'alto. Localmente, le condizioni di uno sviluppo sostenibile sottintendono la questione della governance e del processo decisionale.

Come ci ha ricordato la Dott.ssa DI MEMMO, responsabile della semplificazione e dei rapporti con i cittadini a Bologna, se la costituzione riconosce la legittimità dei cittadini per intraprendere azioni autonome e affida alle autorità locali il compito di sostenerli, non esiste una norma per la messa in atto di questo principio.

Abbiamo potuto così constatare l'esistenza, a livello locale, di numerosi meccanismi di consultazione, impulso e coproduzione.

La città di Bologna ha una lunga tradizione d'interazione con i cittadini e di partnership "decentrata" con le associazioni e il privato. Così come, a titolo esplicativo, gli emblematici portici della città che si estendono su circa 40 chilometri, sono dei passaggi privati in uso e manutenzione pubblica. Al contrario, gli orti sono di proprietà della città ma sotto gestione privata.

Giovanni GINOCCHINI, Direttore dell'Urban Center Bologna, ci ha presentato il servizio che ha il compito di accompagnare le trasformazioni urbane, sociali e demografiche e il modo in cui gli abitanti vivono la città sostenendo le azioni di partecipazione dei cittadini. Gli "uffici d'innovazione civica" mettono in contatto le iniziative degli abitanti con l'amministrazione, per immaginare insieme la città e trasformarla. Nello stesso spirito, i laboratori di quartiere sono stati istituiti come nuovo strumento per incoraggiare la collaborazione con i cittadini nel campo dell'innovazione urbana. I laboratori sono anche inseriti nella costruzione del bilancio comunale: questo dispositivo può diventare uno strumento di governance della collettività.

Une dynamique d'activation des synergies locales, source d'innovation

La consultation et la participation citoyenne comme principes d'action pour des services innovants

Politiquement, Virginio MEROLA, Maire de Bologne, rappelle que sa ville a toujours été ouverte sur le monde, soucieuse d'une inclusion sociale, portée vers l'innovation.

Il est convaincu qu'une ville créative (Talent/Tolérance/Technologie) est une ville qui favorise le développement social.

L'Italie lui apparaît difficilement réformable. Il considère, comme fréquemment nos interlocuteurs, que l'État doit les « laisser en paix », qu'il y a trop de normes, notamment régionales, que les décisions ne doivent pas venir d'en haut. Localement, les conditions d'un développement durable sous entendent la question de la gouvernance et du partage des décisions.

Comme nous l'a rappelé Mme DI MEMMO, responsable simplification et relations avec les citoyens à Bologne, si la constitution reconnaît la légitimité des citoyens pour entreprendre des actions autonomes et confie aux autorités locales la tâche de les soutenir, il n'existe pas de norme pour la mise en œuvre ce principe.

Nous avons pu cependant constater l'existence, au niveau local, de nombreux dispositifs de concertation, d'impulsion voire de coproduction.

La Ville de Bologne a une longue tradition d'interaction avec les citoyens et de partenariat « déconcentré » avec les associations et le privé. Ainsi, à titre d'exemples, les emblématiques portiques de la ville qui s'étendent sur près de 40 kilomètres, sont des passages privés en usage et entretien public. A l'inverse, des jardins potagers sont propriétés de la ville mais sous gestion privée.

Giovanni GINOCCHINI, Directeur de Urban Center Bologna, nous a présenté ce service qui a pour tâche d'accompagner les transformations urbaines, sociales et démographiques et la manière dont les habitants vivent la ville en soutenant des actions de participation des citoyens. Les « bureaux d'innovation civique » mettent en relation des initiatives des habitants et l'administration, pour imaginer ensemble la ville et la transformer. Dans le même esprit, des laboratoires de quartier ont été institués comme nouvel instrument pour encourager la collaboration avec les citoyens dans le domaine de l'innovation urbaine. Les laboratoires sont aussi insérés dans la construction du budget communal : ce dispositif peut devenir un instrument de gouvernance de la collectivité.

All'inizio sono necessarie molte energie. Oggi sono state organizzate delle assemblee in tutti i quartieri per promuovere i differenti argomenti legati all'innovazione.

Urban center ha permesso di unire le forze. Oggi la sfida è anche quella di coinvolgere i nuovi cittadini, in particolare quelli che non parlano italiano.

Dopo tre anni, con il nome "Collaborare a Bologna", la città di Bologna, dopo aver definito un quadro di valori condivisi, raccoglie le proposte dei cittadini che sfociano in un patto di collaborazione. Questo patto definisce il sostegno dell'amministrazione e il contributo dei cittadini al fine di occuparsi direttamente di luoghi e dei servizi in diversi ambiti (attività sociali, attività legate ai giovani, rimozioni dei graffiti, arredo urbano...).

In pratica, i cittadini pubblicano delle proposte – alle quali altri cittadini possono associarsi nel corso del tempo – al fine di costruire il patto. Il patto può riguardare beni materiali o immateriali. In totale, sono nati circa 300 patti che coinvolgono 1500 cittadini.

La posta in gioco è ormai di consolidare reti capaci di lavorare, senza l'intermediazione dei servizi municipali, in modo da permettere l'articolazione tra l'autonomia pubblica e l'autonomia civica. Parliamo allora di una "amministrazione condivisa" che garantisce un'azione collettiva al servizio dell'interesse generale.

Beaucoup d'énergie est nécessaire au début. Aujourd'hui, des assemblées ont été organisées dans tous les quartiers pour promouvoir les différents sujets liés à l'innovation.

Urban center a permis de fédérer des forces vives. Aujourd'hui, l'enjeu est aussi d'impliquer les nouveaux citoyens, notamment ceux qui ne parlent pas italien.

Depuis 3 années, sous l'appellation « Collaborer à Bologne », la Ville de Bologne, après définition en amont d'un cadre de valeurs partagées, recueille des propositions citoyennes qui aboutissent à un pacte de collaboration. Ce pacte définit le soutien de l'administration et la contribution des citoyens pour s'occuper directement de lieux ou de services dans des domaines divers (activités sociales, activités liées à la jeunesse, élimination des graffitis, mobilier urbain...).

En pratique, des citoyens publient des propositions - auxquelles d'autres citoyens peuvent s'associer dans le temps - afin de construire le pacte. Le pacte peut porter sur des biens matériels ou immatériels. Au total, ce sont près de 300 pactes qui ont vu le jour impliquant 1 500 citoyens.

L'enjeu est désormais de consolider des réseaux capables de travailler, sans l'intermédiaire des services municipaux, de nature à permettre l'articulation entre l'autonomie publique et l'autonomie civique. On parle alors d'une « administration partagée » qui garantit une action collective au service de l'intérêt général.



L'innovazione e la collaborazione, stimoli coordinati della modernizzazione delle città e dei territori

Per la Regione Emilia-Romagna, la Dott.ssa FERRARA ci ha mostrato le missioni della Direzione generale economia della conoscenza, del lavoro, dell'impresa che si concentra sull'innovazione ad ampio raggio che va dai settori della competitività alle politiche culturali. Questo servizio, di recente creazione, ha avviato un metodo di lavoro per sostenere la riqualificazione di siti con una forte dimensione culturale nei laboratori di partecipazione pubblica. L'obiettivo è di agire in maniera inclusiva nell'ambito dell'innovazione per soluzioni condivise e innovazioni concrete. Per le città questi laboratori sono l'occasione per accelerare il processo di trasformazione numerica e di inclusione sociale. Gli argomenti possono essere di tre tipi: educazione, mobilità, cittadinanza. Questi risultati s'inscrivono nella prospettiva della smart city, la ricerca e la conoscenza fanno da *fil rouge*. Dieci città sono associate al programma e condividono i loro progressi per alimentare la dinamica del cambiamento. Diverse collaborazioni si sono intrecciate tra il PO Feder Regionale (30 milioni di euro) e i progetti delle città (7.5 milioni di euro), inclusivi, sostenibili e intelligenti.

La Dott.ssa SILVERI, Vice Direttore Generale di ASTER, è intervenuta per presentarci questo consorzio che mette insieme più partner (Regione, Università e Istituti di Ricerca, Camere di commercio...) associando un comitato consultivo industriale (unico rappresentante privato). Questo dispositivo è stato messo in atto per stimolare il sistema economico locale orientato sul concetto di "smart region" (eccellenza dei settori innovativi, del digitale, della rielaborazione dei dati...) e organizza una fertilizzazione incrociata trasponendo rapidamente, su larga scala, servizi ed esperimenti di successo, ad esempio nel settore ospedaliero o dell'educazione.

L'articolazione con la Smart City è fondamentale con il desiderio di accentuare la dimensione del "impatto sociale" delle politiche.

La riforma degli enti locali ha evidenziato la necessità di una migliore collaborazione. Il trasferimento delle attività nel campo dell'innovazione e dello sviluppo economico, dalle Province alle Città Metropolitane e Regioni è al centro di questa questione. Il successo del sistema regionale a favore dell'innovazione difende le politiche ragionate alla giusta scala. Le collaborazioni con le città vengono gradualmente stabilite per servizi e attrezzature: incubatori, istituti d'istruzione superiore...

La logica "laboratorio" di ASTER contribuisce a trasformare e modernizzare una regione con un'economia storicamente manifatturiera. La dinamica di accelerazione dei processi d'innovazione contribuisce al progresso della Smart City, della Smart Region e alimenta la Smart Community nazionale.

Questi passaggi illustrano un approccio globale alla logica dell'innovazione, sia come modo di procedere pragmatico e collaborativo, sia come strumento per modernizzare il servizio pubblico.

La capacità "naturale" alla mobilitazione delle energie locali ci è anche apparsa come una condizione essenziale per la riuscita di una strategia di rimbalzo quando la Regione Emilia-Romagna fu colpita da una grave catastrofe naturale.

L'innovation et la collaboration, stimuli coordonnés de la modernisation des villes et des territoires

Pour la région Emilie-Romagne, Madame FERRARA nous a présenté les missions de la Direction du travail, de la connaissance et des entreprises qui est centrée sur l'innovation dans un large spectre allant des secteurs de la compétitivité aux politiques culturelles. Ce service, de création récente, a initié une méthode de travail pour le soutien à la requalification de sites à forte dimension culturelle en laboratoires de la participation publique. L'objectif est d'agir de manière inclusive dans le domaine de l'innovation pour des solutions partagées et des innovations concrètes. Pour les villes, ces laboratoires sont l'occasion d'accélérer des processus de transformation numérique et d'inclusion sociale. Les sujets peuvent être très divers : éducation, mobilité, citoyenneté... Ces réalisations s'inscrivent dans la perspective de la smart city, la recherche et la connaissance servant de fils rouge. 10 villes sont associées au programme et partagent leurs démarches pour alimenter la dynamique de changement. Des collaborations se sont nouées entre le PO Feder régional (30 millions d'euros) et les projets des villes (7.5 millions d'euros), inclusives, durables et intelligentes.

Madame SILVERI, Directrice adjointe d'ASTER, est intervenue pour nous présenter ce consortium réunissant plusieurs partenaires (Région, Universités et Instituts, Chambres de commerce...) en associant un comité consultatif industriel (seule représentation du privé). Ce dispositif a été mis en place pour stimuler le système économique local s'orientant vers le concept de « smart région » (excellence des filières innovantes, du numérique, du traitement des données...) et organiser la fertilisation croisée en transposant rapidement, à grande échelle, des services et expérimentations réussies, par exemple dans le domaine hospitalier ou l'éducation.

L'articulation avec la Smart City est essentielle avec une volonté d'accentuer sur la dimension « impact social » des politiques.

La réforme des collectivités a mis en évidence la nécessité de mieux collaborer. Le transfert d'activités dans le domaine de l'innovation et du développement économique, des Provinces vers les cités métropolitaines et les Régions est au cœur de cette question. Le succès du dispositif régional en faveur de l'innovation milite pour des politiques raisonnées à la bonne échelle. Les collaborations avec les villes s'installent progressivement pour des services et des équipements : incubateurs, instituts de formations supérieures...

La logique « laboratoire » d'ASTER contribue à transformer et moderniser une région à l'économie historiquement manufacturière. La dynamique d'accélération des processus d'innovation contribue à l'avancée de la Smart city, de la Smart région et nourrit la Smart community nationale.



Ces démarches illustrent une approche globale des logiques d'innovation, à la fois comme mode opératoire pragmatique et collaboratif, que comme outil de modernisation du service public.

La capacité « naturelle » à la mobilisation des énergies locales nous est aussi apparue comme une condition essentielle de la réussite d'une stratégie de rebond lorsque la Région Emilie Romagne fut sinistrée par une grave catastrophe naturelle.

Hôtel de région d'Emilie-romagne

Le forze locali al servizio della resilienza di un territorio devastato

Nel 2012, nella fase più critica della crisi economica, la Regione Emilia-Romagna è stata colpita da un sisma devastante che ha fatto 13 miliardi di Euro di danni. Cinquantanove comuni furono toccati e 40.000 persone (16.400 famiglie) persero la propria casa.

La Dott.ssa P. COSTI, Assessore alle attività produttive, piano energetico, economia verde e ricostruzione post-sisma, ci ha mostrato la strategia di risposta e i fattori chiave del successo. Prima di tutto, non poteva trattarsi del trasferimento della popolazione e delle attività. La ricostruzione delle scuole per 18.500 alunni fu la priorità. Tra i mesi di luglio e settembre, 1,2 miliardi di Euro sono stati investiti – tramite un bando di gara europeo – per ricostruire o rimettere a norma gli edifici, dagli asili all'università. Le strutture realizzate sono ormai più sicure sul piano sismico, più economiche da un punto di vista energetico e più curate esteticamente. La seconda parte della ricostruzione fu consacrata alla ripresa delle attività economiche mettendovi direttamente 1,9 miliardi di Euro, senza aspettare i finanziamenti esterni alla Regione, per evitare ogni possibile tipo di delocalizzazione.

Diversi principi di azione hanno poi guidato le modalità di intervento :

- **Democrazia e cooperazione locale**

La cooperazione rappresenta una forte tradizione in Emilia-Romagna. Questa capacità di agire insieme era stata dimostrata anche dai metodi di gestione della crisi durante l'alluvione. Al comando delle operazioni sono state messe le istituzioni territoriali piuttosto che le autorità nazionali. Un Commissario regionale coordinatore, avente pieni poteri come parte di una legge regionale, ha agito e stretto legami con i sindaci. Nei Comuni sono stati aperti degli sportelli appositi e un'informazione permanente è stata organizzata con i cittadini,

- **Legalità, trasparenza ed efficacia**

È stato deciso un regolamento adattato a una situazione di emergenza, specialmente nell'ambito della pianificazione urbana, del recupero dell'attività... Due leggi fondamentali sono state adottate per le abitazioni e le aziende. Il Commissario Regionale ha potuto agire con rapidità grazie all'utilizzo di decreti ad hoc. Risorse finanziarie eccezionali sono state sbloccate e gli assicuratori sono stati totalmente associati. È stato fatto un lavoro delicato e minuzioso per evitare che la mafia cogliesse delle opportunità legate al disastro. Una particolare attenzione ha quindi portato a concentrarsi su questioni inerenti alla legalità (appalti, bandi di gara, ecc.) e sono state elaborate specifiche procedure, ad esempio per la certificazione delle aziende e per la evacuazione dei detriti.

- **Anticipazione e reazione**

Tutto è stato fatto per coinvolgere molto in fretta tutti i partner: rappresentanti politici, società civile, associazioni, abitanti... È stato svolto un lungo lavoro con le aziende, e in particolare con le multinazionali, per comprendere i loro bisogni al fine di far ripartire rapidamente le attività, sul posto e nelle migliori condizioni.

Inoltre, non si trattava di ricostruire un immobile improvvisato per fronteggiare un'emergenza. Al contrario, anche se realizzate talvolta molto rapidamente, le costruzioni sono state pensate guardando al futuro anche nel loro aspetto estetico. Le nuove attrezzature sono state elaborate nell'ambito della prevenzione del rischio sismico e per motivi di efficienza energetica.

Le modalità d'intervento descritte come lo stato d'animo sono stati i fattori chiave di una resilienza territoriale data dall'invenzione di soluzioni adattate e radicate sul territorio, permettendo il ritorno di un nuovo equilibrio e di una dinamica virtuosa a lungo termine. È così che l'Emilia-Romagna ha provato la sua capacità di reazione collettiva: il territorio che all'epoca rappresentava il 2% del PIL nazionale pesa oggi il 2,4%, le esportazioni così come l'occupazione sono superiori. Lo sguardo che abbiamo potuto dare su Bologna e la Regione Emilia Romagna ci ha rivelato una forte attenzione per l'innovazione e la cooperazione con le parti interessanti a livello locale. Questa duplice propensione deve, senza dubbio, essere attribuita a una credenza ben radicata: le soluzioni vengono dai territori. Le crisi di fiducia nei confronti dello Stato non possono che consolidare questa visione tradizionale in Italia.

Les forces locales au service de la résilience d'un territoire dévasté

En 2012, au point le plus critique de la crise économique, la Région Emilie-Romagne a été frappée par un séisme ravageur ayant conduit à des destructions à hauteur de 13 Mds €. 59 communes furent touchées et 40.000 personnes (16.400 familles) perdirent leur maison.

Mme P. COSTI, Vice-Présidente à la Région et en charge de la reconstruction des sites nous a présenté la stratégie de réponse et les facteurs clés du succès. Avant tout, il ne pouvait s'agir de délocaliser l'habitat ou les activités. La reconstruction des écoles pour 18 500 élèves fut la première priorité. Entre les mois de juillet et septembre, 1,2 Mds € ont été investis - par appel d'offre européen - pour construire ou réhabiliter des bâtiments, de la crèche à l'Université. Les équipements réalisés sont désormais plus sûrs sur le plan sismique, plus économes en énergie et plus esthétiques. Le second temps fut consacré à la remise en route des activités économiques en injectant directement 1,9 Mds € sans attendre les financements externes à la région, pour éviter toute délocalisation.

Plusieurs principes d'action ont alors orienté les modalités d'intervention :

- **Démocratie et coopération locales**

La coopération représente une forte tradition en Emilie Romagne. Cette capacité d'agir ensemble avait de plus été éprouvée par les méthodes de gestion de crise lors d'inondations. Les institutions territoriales ont été placées au commandement des opérations plutôt que les autorités nationales. Un Commissaire régional coordonnateur, disposant des pleins pouvoirs dans le cadre d'une loi régionale, a agi en étroite association avec les maires. Des guichets ont été ouverts dans les mairies et une information permanente a été organisée avec les citoyens,

- **Légalité, transparence et efficacité**

Une réglementation adaptée à une situation d'urgence a été décidée, notamment dans les domaines de l'urbanisme, de la reprise d'activité... Deux lois fondamentales ont été adoptées pour le logement et les entreprises. Le commissaire régional a pu agir avec célérité grâce à l'usage d'ordonnances. Des ressources financières d'exception ont pu être débloquées et les assureurs ont été totalement associés. Un travail délicat et minutieux a été mené pour éviter que la mafia ne s'empare des opportunités liées au désastre. Une attention toute particulière a donc porté sur les questions de légalité (marchés publics, etc.) et des procédures spécifiques ont été élaborées, par exemple, pour la certification des entreprises ou l'enfouissement des dé

- **Anticipation et rebond**

Tout a été fait pour associer très en amont tous les partenaires : élus, entreprises, associations, habitants... Un long travail a été engagé avec les entreprises et en particulier les multinationales pour les questionner sur leurs besoins afin que les activités redémarrent rapidement, sur place, et dans les meilleures conditions.

Par ailleurs, il n'était pas question de reconstruire un immobilier de fortune pour traiter une situation d'urgence. Au contraire, même si parfois réalisées très rapidement, les constructions ont été pensées pour l'avenir jusqu'à dans leur dimension esthétique. Les nouveaux équipements ont été élaborés dans le cadre de la prévention du risque sismique et dans un souci d'efficacité énergétique.

Les modalités d'intervention décrites comme l'état d'esprit ont été les facteurs clés d'une résilience territoriale par l'invention de solutions adaptées et ancrées sur le territoire, permettant le retour à un nouvel équilibre et une dynamique vertueuse à plus long terme. C'est ainsi que l'Emilie Romagne a prouvé sa capacité de sursaut collectif : le territoire qui représentait à l'époque 2% du PIB national pèse aujourd'hui 2,4%, les exportations comme l'emploi sont supérieures.

Le regard que nous avons pu porter sur Bologne et la Région Emilie Romagne nous a révélé une forte attention à l'innovation et à la coopération avec les parties prenantes au niveau local. Cette double propension doit sans doute aussi être attribuée à une croyance bien ancrée que les solutions viennent des territoires. La crise de confiance en l'État ne peut que conforter cette vision traditionnelle en Italie.

Delle opinioni in materia di organizzazione e management orientati verso efficienza, agilità e innovazione

Come ci hanno spiegato il Dott. VANNINI e il Dott. BOZZANCA della CGIL, il principale sindacato nel settore pubblico italiano, i dipendenti pubblici in Italia hanno per la grande maggioranza un contratto di diritto privato. Uno status comparabile a quello del dipendente pubblico francese, cioè di diritto pubblico, è riservato a una ridotta minoranza (Prefetti, militari, magistrati...). La maggior parte del personale degli Enti Locali e delle Regioni viene reclutata attraverso un sistema di contratti individuali redatti attraverso accordi collettivi che determinano le possibilità di remunerazione e avanzamento.

Dopo otto anni, in un contesto di crisi delle finanze pubbliche italiane, gli accordi collettivi non sono potuti essere rinegoziati. A ciò ha fatto seguito un blocco dei salari. Gli enti locali possono comunque scegliere tra numerosi accordi collettivi e avrebbero tendenza a scegliere quelli meno favorevoli per il personale.

Allo stesso tempo le riforme dell'organizzazione territoriale hanno provocato una riduzione del numero degli enti locali. Il numero dei dipendenti pubblici è passato da 3 a 2,5 milioni. Le sfide legate all'organizzazione dei servizi pubblici e della qualità del servizio reso sono quindi importanti.

Trasformazioni organizzative orientate da un imperativo di razionalizzazione e della performance

L'amministrazione della città di Roma da molti anni si trova ad affrontare numerose difficoltà, in particolare legate all'organizzazione delle attività, di corruzione, d'incapacità a organizzare alcuni servizi pubblici. Le ultime elezioni municipali hanno portato al potere il "Movimento 5 Stelle", sullo sfondo dei discorsi populistici e della sfiducia nella capacità dei partiti politici tradizionali di risolvere i problemi esistenti.

Abbiamo incontrato il Dott. GIAMPAOLETTI, Direttore Generale del Comune di Roma, in carica da qualche mese, che, a parte un breve periodo da Direttore Generale della città di Genova, ha costruito la sua carriera a capo di un'azienda privata, della quale ha riformato l'intera organizzazione successivamente alla crisi finanziaria del 2008.

Des partis pris organisationnels et managériaux orientés efficacité, agilité et innovation

Comme nous l'ont expliqué MM. VANNINI et BODZANKA de la CGIL, le principal syndicat dans le secteur public italien, le statut de fonctionnaire en Italie est réservé à une minorité d'agents publics (Préfets, militaires...). La plupart des personnels des collectivités territoriales sont recrutés dans le cadre de contrats individuels régis par des accords collectifs qui déterminent les possibilités de rémunération et d'avancement.

Depuis 8 ans, dans un contexte de crise des finances publiques italiennes, les accords collectifs n'ont pas pu être renégociés. Il s'en suit un blocage des salaires. Les collectivités ont également le choix entre de nombreux accords collectifs et auraient tendance à choisir les accords les moins favorables pour les personnels.

Dans le même temps les réformes de l'organisation territoriales ont provoqué une réduction des effectifs dans les collectivités territoriales. Le nombre d'agents publics est passé de 3 à 2,5 millions. Les enjeux d'organisation des services publics et de qualité du service rendu sont donc prégnants.

Des transformations organisationnelles orientées par un impératif de rationalisation et de performance

L'administration de la ville de Rome est confrontée depuis de nombreuses années à de très grandes difficultés, notamment d'organisation de l'activité, voire de corruption et d'incapacité à organiser certains services publics. Les dernières élections municipales ont amené au pouvoir le Mouvement « 5 Stelle » sur fond de discours populiste et de défiance dans la capacité des partis politiques traditionnels à résoudre les problèmes rencontrés.

Nous avons rencontré M. GIAMPAOLETTI le nouveau DGS de Rome, en fonction depuis quelques mois qui à part un bref passage par la fonction de DGS de la Ville de Gênes a construit l'essentiel de sa carrière à la tête d'entreprises privées dans lesquelles il a conduit des réformes organisationnelles suite à la crise financière de 2008.



La città di Roma conta 15 municipi, 25000 dipendenti pubblici, 190 dirigenti e 600 funzionari. La nuova organizzazione che ha messo in atto si appoggia su questioni di semplificazione (raggruppamento di 40 direzioni in 5 blocchi, diminuzione delle linee gerarchiche), di trasparenza e d'integrità dell'amministrazione con lo scopo di garantire efficienza nella messa in opera delle politiche pubbliche e maggiore efficacia nell'ottimizzazione dei costi di funzionamento. L'obiettivo è di schiudere le diverse parti della struttura e dare un riferimento comune per tutto il personale al fine di permettere loro di meglio inquadrare il senso e gli obiettivi del loro lavoro. Si tratta d'insistere non sulla conformità dell'azione realizzata, ma sulla sua efficienza.

Questa riforma organizzativa, non ancora valutata, aveva comunque creato scontri e anche shock culturali. Una delle principali sfide è quella di mettere in moto un sistema che permetta di dare una ricompensa a coloro che si adattano al cambiamento, di assicurare e di accompagnare coloro che ne hanno bisogno per l'evoluzione delle loro professioni e di sanzionare, invece, coloro che per principio si oppongono al cambiamento.

A Bologna, abbiamo incontrato il Dott. V. MONTALTO, Direttore Generale del comune di Bologna e Capo di Gabinetto del sindaco di Bologna. La città comprende 4200 dipendenti pubblici e 55 dirigenti suddivisi per differenti settori. Bologna è riconosciuta come una città avente un'amministrazione esemplare e pioniera in Italia, dopo numerosi anni, sulle questioni inerenti l'innovazione.

L'organizzazione è suddivisa in diversi assi politico-strategici (città d'innovazione e di diritti; città dell'educazione di qualità, della scienza e della cultura; città ecologica; città inclusiva e di benessere sociale) e ciascuno di essi si divide in differenti ambiti d'intervento (ad esempio, per il primo: sicurezza e protezione del territorio, relazioni con i cittadini, servizi istituzioni e gestione generale).

Alla Regione Emilia-Romagna siamo stati ricevuti dal Dott. ORLANDO, Capo di Gabinetto del Presidente della Regione. Egli ha deciso di ripartire i 4000 dipendenti pubblici all'interno di 5 direzioni generali, al posto delle 10 precedenti (cura della persona/ cura del territorio e dell'ambiente / mobilità, ambiente e protezione civile / conoscenza, lavoro e imprese / agricoltura e fauna).

La Ville de Rome compte 15 mairies annexes, 25000 agents, 190 cadres de premier rang et 600 cadres intermédiaires. La nouvelle organisation qu'il a mise en place s'appuie sur des enjeux de simplification (regroupement de 40 directions en 5 blocs, diminution des lignes hiérarchiques), de transparence et d'intégrité de l'administration dans le but de garantir l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'efficience dans l'optimisation des coûts de fonctionnement. L'objectif est de décloisonner et de donner un référentiel commun aux individus afin qu'ils identifient mieux le sens et les objectifs de leur action. Il s'agit également d'insister non sur la conformité de l'action réalisée, mais sur son efficience.

Cette réforme organisationnelle, à ce jour non évaluée, n'a pas été sans créer des heurts voire des chocs culturels. L'un des principaux défis est d'arriver à mettre en place un système qui permette de rétribuer ceux qui s'adaptent au changement, de rassurer et d'accompagner ceux qui en ont besoin dans l'évolution de leur pratique professionnelle et de sanctionner ceux qui sont par principe réfractaires au changement.



Salle du conseil municipal de Rome

A Bologne, nous avons rencontré également le DGS M. MONTALDO, auparavant directeur de cabinet. La Ville compte 4200 agents et 55 cadres répartis sur plusieurs sites. Bologne est reconnue comme une administration exemplaire et pionnière en Italie depuis de nombreuses années notamment sur les questions d'innovation.

L'organisation est adossée à plusieurs axes politico-stratégiques (ville d'innovation et de droits ; ville de l'éducation de qualité, de la science et de la culture ; ville écologique ; ville inclusive et de bien-être social), chacun d'eux se déclinant en champs d'intervention-directions (par exemple pour le premier : sécurité et protection du territoire, relations avec les citoyens, services institutionnels et gestion générale).

A la Région Emilie-Romagne, nous avons été reçus par M. ORLANDO Directeur de cabinet du Président. Il a été décidé de répartir les 4000 agents au sein de 5 directions générales au lieu de 10 précédemment (soin de la personne / soin du territoire et de l'environnement / mobilité, environnement et protection civile / connaissance, travail et entreprises / agriculture et faune).

Queste trasformazioni organizzative si appoggiano anche sulla strutturazione del processo di valutazione o sullo sviluppo di nuovi strumenti volti, ancora una volta, alla razionalizzazione della spesa pubblica.

La città di Roma ha preferito sviluppare il controllo interno e il metro di valutazione della performance. Per quel che riguarda la prima parte, questa concerne: il controllo strategico, il controllo di gestione, il controllo della regolarità amministrativa e contabile, il controllo dell'equilibrio finanziario, il controllo economico e finanziario degli organismi che contribuiscono alla gestione del servizio pubblico per conto della città di Roma.

Abbiamo potuto notare che le priorità 2016-2017 si sono concentrate sul consolidamento e il ripristino delle operazioni di riequilibrio economico e finanziario, ma anche sulla prevenzione della corruzione e sul piano di trasparenza.

Per quel che riguarda il secondo ambito d'interesse su cui si è focalizzata la città di Roma, abbiamo visto che il comune si appoggia su quattro entità per assicurare la misura e la valutazione della performance: Cittadinanzattiva², l'Agenzia per il controllo e la qualità del servizio pubblico locale (ASPL³) di Roma Capitale, l'Organismo Indipendente di Valutazione⁴, il servizio di valutazione della performance⁵.

La nozione di performance dell'organizzazione è ormai centrale, essa utilizza dati sull'efficienza e sull'efficacia sia organizzativi (livelli di realizzazione dell'impegno finanziario e d'integrità, stato di avanzamento degli obiettivi operativi della struttura) che individuali (monitoraggio degli obiettivi della performance individuale con responsabilità diretta, qualità dell'azione amministrativa, capacità manageriale di valorizzazione del personale).

Infine, riguardo alla valutazione dei dirigenti, auspicano l'applicazione di criteri differenti, con differente valore, secondo il tipo di struttura e il livello di responsabilità del dirigente. Si tratta di conciliare la valutazione individuale con quella collettiva.

² Si tratta di un'ONG nata nel 1978, organizzata a livello locale, regionale, nazionale con dirigenti eletti democraticamente: 78000 membri, 300 assemblee locali, 250 sportelli locali di cui gli assi d'intervento sono: aiuto ai cittadini per l'accesso ai diritti e ai dati amministrativi (legge del 2013); proposte per il monitoraggio delle leggi e loro applicazione da parte dell'amministrazione: l' "audit civico", metodo di valutazione complesso, concepito e realizzato dai cittadini in collaborazione con le amministrazioni per verificare l'efficacia dei servizi.

³ L'ASPL realizza studi, emette avvisi ed esercita un'attività di controllo per verificare la qualità delle prestazioni dei servizi pubblici, producendo un rapporto annuale sullo stato degli stessi. Si tratta di un'inchiesta annuale fatta a 2000 residenti (campione stratificato a seconda del sesso, età, livello scolastico, tipo di impiego, municipio) che riguarda i trasporti, la pulizia, l'illuminazione pubblica, i servizi sociali e culturali... Il confronto dei risultati dell'ultima inchiesta disponibile mostra che il livello di soddisfazione globale è in discesa.

⁴ L'OIV è composto da tre consiglieri esterni la cui missione è verificare il rispetto degli obblighi del piano di trasparenza e d'integrità, la definizione delle tecniche per il miglioramento dei metodi di misurazione della performance, la convalida del rapporto della performance.

⁵ Questo servizio, annesso alla direzione dello sviluppo del personale, protezione del lavoro e sanità (dipartimento organizzazione e risorse umane), viene in aiuto dell'OIV formalizzando e alimentando il sistema di misurazione e valutazione della performance e applica il dispositivo di valutazione dei dirigenti.

Ces transformations organisationnelles s'appuient également sur la structuration d'une démarche d'évaluation ou sur le déploiement de nouveaux outils visant, là encore, à rationaliser la dépense publique :

La ville de Rome a préféré développer le contrôle interne et la mesure-évaluation de la performance. Sur le premier volet, cela comprend le contrôle stratégique, le contrôle de gestion, le contrôle de la régularité administrative et comptable, le contrôle de l'équilibre financier, le contrôle économique et financier des organismes contribuant à la gestion de services publics pour le compte de la ville de Rome.

Nous avons pu relever que la priorité 2016-2017 s'est portée sur la consolidation et le renforcement des opérations de rééquilibrage économique et financier mais aussi sur la prévention de la corruption et le plan de transparence.

Sur le second volet, la commune s'appuie sur 4 entités pour assurer la mesure et l'évaluation de la performance : l'Agence Civique Nationale², l'Agence pour le contrôle et la qualité des services publics locaux (ASPL)³ de Rome Capitale,

L'Organisme Indépendant d'Évaluation⁴, le service d'évaluation de la performance⁵. La notion de performance de l'organisation est désormais une notion centrale en combinant mesures de l'efficacité et de l'efficacités tant organisationnelle (degré de réalisation des engagements financiers et d'intégrité, état d'avancement des objectifs opérationnels de la structure) qu'individuelle (suivi des objectifs de performance individuelle en responsabilité directe, qualité de l'action administrative, capacité managériale de valorisation du personnel).

Enfin, concernant l'évaluation des cadres, il est souhaité l'application d'un poids différencié des critères selon le type de structure et le niveau de responsabilité des cadres. Il s'agit de concilier évaluation individuelle et évaluation collective.

² *Cittadinanzattiva est une ONG existant depuis 1978 structurée au niveau local, régional et national avec des dirigeants élus démocratiquement : 78 000 membres, 300 assemblées locales, 250 guichets de sauvegarde dont les axes d'intervention sont : l'appui aux citoyens dans l'accès aux droits et données administratives (loi de 2013) ; des propositions pour le suivi des lois et leur application par l'administration ; l'« audit civique », méthode structurée d'évaluation conçue et réalisée par des citoyens en collaboration avec des administrations pour vérifier l'efficacité des services*

³ *L'ASPL réalise des études, émet des avis et exerce une activité de veille pour vérifier la qualité des prestations de services publics en soumettant un rapport annuel sur l'état de ces derniers. Une enquête annuelle interrogeant 2000 résidents (échantillon stratifié selon sexe, âge, niveau d'éducation, statut d'emploi, arrondissement) s'intéresse aux transports, la propreté, l'éclairage public, les services sociaux et culturels...La comparaison des résultats de la dernière enquête disponible montrent que le niveau de satisfaction globale est en baisse.*

⁴ *L'OIV est composé de 3 consultants externes dont la mission est de vérifier le respect des obligations du plan de transparence et d'intégrité, la définition des techniques en vue de l'amélioration des méthodes de mesure de la performance, la validation du rapport de performance*

⁵ *Ce service rattaché à la direction du développement personnel, protection du travail et santé (département organisation et RH) vient en soutien de l'OIV en formalisant et alimentant le système de mesure et d'évaluation de la performance, et applique le dispositif d'évaluation des cadres supérieurs.*

A Bologna, abbiamo ritrovato lo stesso asse di misurazione e di valutazione della performance, conforme al decreto legislativo del 2009 (prodotto della riforma Brunetta) e alle direttive emesse dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, fino a prendere in considerazione i risultati nella determinazione della percentuale attribuita per la parte variabile della remunerazione (dal 7% al 30% del salario fisso). Riguardo quest'ultimo aspetto, il Direttore Generale ha insistito sul concetto che i Manager devono ispirare e creare un clima di fiducia (non solo fondato sul clima della necessità di trovare risorse) mettendo la loro legittimità al cospetto dei loro dirigenti, aspetto fondamentale per la loro valutazione.

Questo Comune, distinguendo nella sua strategia di performance il valore esterno (strategia operativa, fidelizzazione e soddisfazione degli utenti) e il valore interno (trasparenza) ha messo in atto un approccio multidimensionale che ha dato vita al progetto "Urbes", che dà valore all'impatto delle azioni sul benessere degli utenti, aggiungendovi la considerazione della democrazia mediante la consultazione delle parti interessate già citate. Le scelte organizzative e di gestione hanno anche portato a una reale razionalizzazione (riduzione delle tasse, aumento degli investimenti, dimezzamento del debito senza aumentare il costo dei servizi) permettendo di passare, in 7 anni, da 4600 a 4200 dirigenti e di ridurre il budget (oggi di 560 milioni) di 187 Milioni di euro.

C'è da notare che, come ci ha indicato il Direttore Generale della Città di Bologna, il blocco delle assunzioni, imposto dalle restrizioni del budget nell'arco dei 7 anni, ha portato a un notevole invecchiamento del personale e a un rallentamento degli avanzamenti di carriera. Numerosi dirigenti sono così più qualificati rispetto al ruolo che occupano, il che mette in discussione anche i metodi di gestione e la capacità delle organizzazioni pubbliche di produrre innovazione in un contesto di forte invecchiamento e di un debole rinnovo del personale.

Riguardo l'obiettivo d'innovazione, questo era uno degli obiettivi sottointesi dalla riforma del sistema pubblico locale che puntava a migliorare l'efficienza del servizio pubblico in un contesto di tensione delle finanze pubbliche.

Quest'obiettivo sembra essere stato applicato in maniera diversa o semplicemente "dimenticato" come ci ha mostrato il rappresentante della CGIL.

Inoltre, diversi nuovi strumenti sono stati implementati. La Regione Lazio ha favorito quello che associa la compartecipazione e la razionalizzazione della spesa pubblica creando una centrale di acquisti, coprendo in primo luogo le spese sanitarie, estesa a tutti gli organismi locali sui quali la Regione esercita un'autorità, per infine coprire dal 2018 tutti gli acquisti di beni e servizi al di sopra della soglia comunitaria (obiettivo del 90% al posto dell'attuale 70%).

A Bologne, nous avons retrouvé le même axe de mesure et d'évaluation de la performance, conformément au décret législatif de 2009 (produit de la réforme Brunetta) et aux directives émises par l'Association Nationale des Communes Italiennes, jusqu'à la prise en compte des résultats dans la définition du pourcentage octroyé pour la part variable des rémunérations (de 7 à 30% du salaire fixe). Sur ce dernier aspect, le DGS a insisté sur l'idée que les managers devaient inspirer et créer un climat de confiance (pas seulement fondé sur le fait de trouver des ressources) confortant leur légitimité auprès de leurs agents, aspect essentiel de leur évaluation.

Cette Commune, tout en distinguant dans sa stratégie de performance valeur externe (stratégie opérationnelle, fidélisation et satisfaction de l'utilisateur) et valeur interne (transparence) a notamment déployé une approche multidimensionnelle donnant lieu au projet « Urbes » qui apprécie l'impact des actions sur le bien-être des usagers, en y ajoutant la prise en compte de la démocratie participative par la consultation des parties prenantes déjà évoquée. Les choix organisationnels et de gestion ont ainsi conduit à une réelle rationalisation (réduction des impôts, augmentation des investissements, baisse de moitié de la dette sans augmenter les tarifs des services) permettant de passer en 7 ans, de 4 600 à 4 200 agents et de réduire le budget (aujourd'hui 560 Millions) de 187 millions d'euros.

A noter, comme nous l'a indiqué le DGS, que le gel des embauches imposé par les restrictions budgétaires pendant 7 ans a amené un fort vieillissement des personnels ainsi qu'un gel des carrières. Nombre d'agents sont ainsi surdiplômés par rapport à la réalité des fonctions qu'ils occupent ce qui questionne aussi les modes de management ainsi que la capacité des organisations publiques à produire de l'innovation dans un contexte de fort vieillissement et de faible renouvellement des personnels.

Concernant l'objectif d'innovation, il s'agissait de l'un des objectifs sous tendus par la réforme du système public local visant à améliorer l'efficacité du service public dans un contexte de tension des finances publiques.

Cet objectif semble avoir été différemment appliqué, ou carrément « oublié » comme nous l'ont indiqués les représentants de la CGIL.

En outre, plusieurs outils nouveaux ont été déployés. La **Région Latium** a privilégié celui associant mutualisation et rationalisation de la dépense publique en mettant en place une centrale d'achats, couvrant en premier lieu les dépenses de santé, étendue à tous les organismes locaux sur lesquels la région exerce une autorité, et pour enfin concerner à compter de 2018 tous les achats de biens et de services au-dessus du seuil communautaire (objectif de 90% au lieu de 70% actuellement).



Questa iniziativa, che ci è stata presentata dal suo responsabile, il Dott. S. ACANFORA, viene completata con l'implementazione di piattaforme digitali e la dematerializzazione dei processi, dal rilevamento dei bisogni alle azioni di acquisto. Dal punto di vista operativo, è bene notare la difficoltà di poter assicurare equilibrio tra questo raggruppamento, che conduce alla semplificazione ma anche alla standardizzazione, e l'autonomia delle decisioni locali (gli attori infra-regionali erano reticenti alla centralizzazione dell'AO). È previsto un miglioramento attraverso la riduzione del numero delle categorie inerenti facendo lotti più piccoli e togliendo anche una parte degli acquisti di competenza della centrale regionale. Uno degli obiettivi di questo sistema era quello di permettere alla Regione di uscire dal proprio marasma finanziario e di reinvestire una parte dei risparmi ottenuti con l'adeguamento dei premi ai dipendenti. Cosa che non è ancora stata realizzata fino ad oggi.

Nella Regione Emilia-Romagna sono presenti 5 agenzie (soggetti pubblici) con autonomia di bilancio e con obiettivi tecnici e tematici, come quelli riguardanti la gestione dei rifiuti o la protezione civile (quest'ultima rafforzata dall'aggiunta di competenze provenienti dalla Provincia, così come una parte delle competenze in materia idrogeologica che erano state precedentemente affidate a una direzione regionale), e 6 società private (con una razionalizzazione prevista per portarle a 4) a partecipazione pubblica sotto il controllo regionale (relazioni internazionali, attività digitali...).

Queste agenzie sono soggetti pubblici, dotati di personale regionale, caratterizzati da una grande competenza tecnica con lo scopo di una messa in atto operativa, come ci spiega il Dott. DI GIUSTO, Direttore delle risorse umane della Regione, mentre le direzioni regionali sono più concentrate sulle politiche pubbliche e la loro valutazione.

Riguardo alla modernizzazione al servizio del miglioramento della gestione pubblica locale, i quadri dirigenti che abbiamo incontrato sono stati in grado di evidenziare molteplici dimensioni:

- Se il pubblico come il privato ha la stessa meccanica di funzionamento (processo di produzione di beni e servizi, organizzato con le persone) l'azione territoriale è portatrice e potenziale creatrice di valori positivi per gli abitanti e il territorio;
- Un'organizzazione interna morbida e flessibile permette di attivare modalità di collaborazione tra attori pubblici e privati, commercianti e non, che potrebbero aumentare le sinergie interne ed esterne in cui il Direttore Generale deve essere il garante;
- Il monitoraggio degli obiettivi strategici, professionali ed etici, in un quadro d'insieme, può dare un senso alle azioni individuali e produrre effetti di miglioramento del servizio pubblico in modo tale che lo scetticismo iniziale del personale diventi un sostegno.

Bisogna notare anche che queste linee direttrici così come le procedure evocate fanno eco con le priorità fissate dal Dipartimento della Funzione Pubblica Italiana iscrivendosi nelle orientazioni europee: innovazione digitale, trasparenza e *open data*, performance del management, remunerazione orientata al risultato, semplificazione amministrativa.

Cette initiative qui nous est présentée par son responsable M. ARCANFORA est complétée par la mise en œuvre de plateformes numériques avec dématérialisation des processus, de la détection des besoins jusqu'aux actes d'achats. Dans sa traduction opérationnelle, il convient de noter la difficulté à pouvoir assurer l'équilibre entre ce regroupement conduisant à la simplification mais aussi à la standardisation et l'autonomie des décisions locales (les collectivités infrarégionales étant réticentes aux AO centralisés). Un ajustement serait prévu en réduisant le nombre de catégories concernées et en faisant des lots plus petits, faisant ainsi échapper une partie des achats à la compétence de la centrale régionale. L'un des objectifs de ce système était de permettre à la région de sortir du marasme financier qui était le sien et de réinvestir une partie des économies réalisées dans l'ajustement des primes des salariés. Ce qui n'a pas encore été le cas à ce jour.

En Région Emilie-Romagne, 5 agences publiques à autonomie budgétaire et à objet technique et thématique ont été présentées, comme celles concernant la gestion des déchets ou la protection civile (cette dernière renforcée par l'adjonction de compétences en provenance de la Province ainsi qu'une partie des compétences en matière d'hydrogéologie qui étaient précédemment exercées par une direction régionale) ainsi que 6 (avec une rationalisation envisagée à 4) sociétés privées à participation publique sous contrôle régional (relations internationales, activités numériques...).

Ces agences publiques, dotées de personnel régional, sont caractérisées par une forte expertise technique à des fins de mise en œuvre opérationnelle, comme nous l'indique

DI GIUSTO le DRH de la Région, alors que les directions régionales sont plus centrées sur les politiques publiques et leur évaluation.

Sur ces questions de modernisation au service de l'amélioration de la gestion publique locale, les cadres dirigeants rencontrés ont pu mettre en exergue plusieurs dimensions :

- Si le public comme le privé a la même mécanique de fonctionnement (processus de production de biens et de services, organisés avec des personnes), l'action territoriale est porteuse et susceptible d'être créatrice de valeurs positives pour les habitants et le territoire ;
- Une organisation interne souple et flexible permet d'activer des modalités de collaboration entre acteurs publics et privés marchands et non marchands peut être de nature à améliorer les synergies internes et externes dont le DGS doit être le garant ;
- Le suivi des objectifs stratégiques, professionnels et éthiques dans un cadre d'ensemble peut donner sens aux actions individuelles et produire des effets d'amélioration du service public de telle façon que le scepticisme initial des agents se convertisse en un soutien.

Il est aussi à noter que ces lignes directrices comme les démarches évoquées sont en résonance avec les priorités fixées par le Ministère de la fonction publique italienne s'inscrivant dans les orientations européennes : l'innovation digitale, la transparence et l'open data, la performance managériale et la rémunération orientée résultats, la simplification administrative.

Ne abbiamo tratto, per parte nostra, molteplici caratteristiche dove l'ampiezza, e talvolta la natura, contrastano con il carattere limitato d'iniziative simili in Francia :

- Procedure di prestazione ispirate dal New Public Management con tassi amministrativi standard, tassi obiettivo di copertura dei costi dei servizi, un rapporto normativo entrate correnti/risparmio lordo, indicatori di riferimento qualità/costi completati dalla possibilità di sanzioni in caso di non rispetto (limite del credito impegnato, impossibilità d'indebitamento, blocco delle assunzioni, divieto di assunzioni contrattuali, diminuzione della compensazione in caso di perequazione, limite sugli investimenti, abbassamento della retribuzione dei funzionari eletti...).
- Logiche di riduzione delle missioni pubbliche, delle spese e dell'organico⁶ : sforzo strutturale del 2,9% del PIL dal 2009, diminuzione dei costi del personale statale di più del 5% nello stesso periodo, obiettivi di risparmio per gli enti locali (-26 Miliardi)⁷... ;
- Un vero lavoro sulla questione della trasparenza: trasparenza finanziaria (secondo la legge, ogni quadro dirigente deve mostrare il proprio reddito e ogni contratto stabilito deve essere visibile sul sito internet dell'amministrazione di appartenenza); trasparenza strutturale e degli atti:
- Percorsi che coinvolgono i cittadini nella misurazione degli indicatori della performance, nella concezione come nella valutazione⁸ delle prestazioni e dei servizi.
- Un sistema diversificato di valutazione fondato su fatti e argomenti piuttosto che su apprezzamenti qualitativi generali⁹.

⁶ Su questo aspetto, la CGIL cerca di conciliare il buon livello del servizio con le buone condizioni del lavoro dei dipendenti. I punti di battaglia per il sindacato di fronte alla riduzione dei dipendenti pubblici (da 3Mln a 2,5Mln in sette anni), al loro invecchiamento (la media è di 55 anni) e all'abbassamento dei salari (numerosi organismi o dirigenti non toccano il loro salario da 6 o 7 mesi) con riferimento al miglioramento degli stessi, delle condizioni di lavoro, ma anche quello dell'organizzazione dei servizi e della qualità.

⁷ Per esempio, a Bologna dopo 7 anni: nessuna assunzione a tempo indeterminato, un rinnovo della pensione su 4 e budget per la formazione limitato a quello dell'anno 2009...

⁸ Su questo aspetto, il sindacato CGIL è aperto a lavorare su dei sistemi di valutazione dell'azione pubblica che implicino la cittadinanza in maniera ponderata.

⁹ Durante il nostro incontro con i dirigenti della CGIL, questi ultimi hanno affermato che bisogna porre più attenzione sui legami tra valutazione individuale e quella collettiva: "il compenso al merito ha prodotto delle innovazioni in alcuni settori e risultati controversi in altri" (conflitti con la direzione che spesso non si differenzia).

Nous retenons, pour notre part, plusieurs caractéristiques dont l'ampleur et parfois la nature contraste avec le caractère limité des initiatives similaires dans notre pays :

- Des démarches de performance inspirées du New Public Management avec des taux d'administration standards, des taux cibles de couverture des coûts des services, un rapport normatif recettes courantes/épargne brute, des indicateurs de référence qualité/coûts complétés par l'énonciation de sanctions en cas de non-respect (limitation crédits engagés, interdiction d'endettement, gel des embauches, interdiction de recrutement de contractuels, baisse des dotations de compensation dans le cas de péréquation, plafonnement des investissements, baisse de la rémunération des élus... ;
- Des logiques de réduction des missions publiques, des dépenses et des effectifs⁶: effort structurel de 2,9% du PIB depuis 2009, diminution des dépenses de personnel de l'État de plus de 5% sur la même période, cibles d'économies pour les collectivités locales (- 26 Mds)⁷... ;
- Un vrai travail sur la question de la transparence : transparence financière (selon la loi, chaque cadre doit afficher son revenu et chaque contrat établi doit être affiché dans le site de l'institution d'affectation); transparence structurelle et transparence des actes ;
- Des parcours d'implication des citoyens dans la mesure des indicateurs de performance, dans la conception comme dans l'évaluation⁸ des prestations et services.
- Un système diversifié d'évaluation fondé sur les faits et arguments plutôt que sur des appréciations qualitatives générales⁹.

⁶ *Sur cet aspect, la CGIL cherche à concilier le bon niveau de service avec les bonnes conditions de travail des employés. Les points de bataille pour le syndicat face à la réduction des effectifs publics (de 3M à 2,5M en 7 ans), à leur vieillissement (55ans en moyenne) et à la baisse des rémunérations (nombreux organismes où des agents ne touchent pas leur salaire depuis 6 ou 7 mois) concernent l'amélioration des rémunérations, celle des conditions de travail, mais aussi celle de l'organisation des services et de la qualité.*

⁷ *A titre d'exemple, à Bologne, depuis 7 ans : pas d'embauche en CDI, un renouvellement de départ en retraite sur 4 et budget formation limité à celui de l'année 2009...*

⁸ *Sur cet aspect, le syndicat CGIL est ouvert à travailler sur des systèmes d'évaluation de l'action publique qui impliquent la citoyenneté de manière pondérée.*

⁹ *Lors de notre rencontre avec les dirigeants de la CGIL, ces derniers considèrent qu'il convient d'être vigilant sur les liens entre évaluation individuelle et évaluation collective : « la rémunération au mérite a produit des innovations dans certains secteurs et des résultats controversés dans d'autres » (conflits avec le management qui souvent ne différencie pas).*

Sistemi manageriali in via di adattamento supportati dall'innovazione interna

In questo contesto, gli Enti Locali immaginano delle logiche di dinamizzazione delle risorse umane.

A Bologna, il comune ha concepito un progetto di miglioramento dei servizi ai cittadini che implica il personale¹⁰. Il processo messo in atto è focalizzato sugli individui, le loro competenze, motivazioni e i loro comportamenti, considerando che il miglioramento delle condizioni di lavoro porta un miglioramento delle performances dei collaboratori e dunque del servizio al cittadino.

Si tratta di un impegno di campagna del Sindaco messo in atto da G. BONZAGNI, responsabile dei progetti d'innovazione interna. L'idea centrale posa sull'analisi che il miglioramento del servizio ai cittadini sta essenzialmente nella motivazione, nelle competenze e negli atteggiamenti del personale comunale. È così che è stata creata, nel 2012, la Conferenza dell'Organizzazione dei Servizi (COS), che implica 2000 volontari tra il personale di cui 40, di ogni tipo di profilo, sono diventati agenti del cambiamento (dedicano il 10% del loro tempo di lavoro) incaricati di portare avanti una missione di *team building*. Questi ultimi hanno avuto il compito di far emergere nuove vie di miglioramento, portate dai loro colleghi, attraverso laboratori sul miglioramento, aperti ad altri enti locali e aziende, che hanno per oggetto tematiche diverse (comunicazione interna, relazioni con il manager, benessere organizzativo, servizi resi all'utente...). Si tratta allo stesso tempo di permettere a coloro che hanno fatto proposte poi scelte per essere attuate di valutarle seguendo la logica del design. I migliori progetti di miglioramento sono oggetto di arbitrati di bilancio che permettono la loro messa in pratica. Una parte dei risparmi realizzati alimenta un fondo di premialità per gli impiegati comunali. Bisogna notare la difficoltà persistente a implicare i dirigenti e in particolar modo quelli intermedi, che sono poco ricettivi riguardo al discorso del benessere sul lavoro. Alcune formazioni, come la formazione "pensare in comune" sono anche state realizzate per loro.

A Torino, è stato preferito fare un concorso (progetto "Innovato" del 2011), aperto a tutti i dipendenti comunali (tranne i direttori), attraverso una piattaforma interna, per far sì che la comunità amministrativa possa essere riconosciuta come una comunità *smart* attraverso lo slogan "10500 impiegati = 10500 innovatori". Il progetto è animato dal Dott. FATTIBENE.

¹⁰ La città si è mostrata desiderosa di rispondere alla domanda: "L'amministrazione pubblica deve essere migliorata ed è migliorabile?".

Des systèmes managériaux en adaptation adossés à l'innovation interne

Dans ce contexte, les collectivités imaginent à leur niveau des logiques de dynamisation de leurs ressources humaines.

A Bologne, la Commune a imaginé un projet d'amélioration des services aux administrés impliquant les agents¹⁰. Le processus engagé est centré sur les individus, leurs compétences, leurs motivations et leurs comportements en considérant que l'amélioration des conditions de travail amène une amélioration des performances des collaborateurs et donc in fine du service au citoyen.

Il s'agit d'un engagement de campagne du Maire mis en œuvre par G BONZAGNI responsable des projets d'innovation interne. L'idée centrale reposait sur l'analyse que l'amélioration du service aux administrés reposait essentiellement sur la motivation, les compétences et les attitudes des agents municipaux. C'est ainsi qu'une Conférence Organisation des Services (COS) a été créée en 2012 impliquant 2000 agents volontaires dont 40 de tous profils sont devenus agents du changement (10% de leur temps de travail y est consacré) en charge d'une mission de team building. Ces derniers ont eu pour rôle de faire émerger des pistes d'amélioration portées par leurs collègues par le biais de laboratoires d'amélioration ouverts désormais à d'autres collectivités et entreprises sur des problématiques diverses (communication interne, relations avec le manager, bien-être organisationnel, services rendus à l'utilisateur...). Il s'agissait aussi de permettre à ceux qui ont fait des propositions retenues d'en évaluer la mise en œuvre selon la logique du design. Les projets d'améliorations retenus font l'objet d'arbitrages budgétaires pour permettre leur mise en place. Une partie des économies réalisées alimente un fonds de primes pour les employés municipaux. IL convient de noter la difficulté persistante à impliquer les cadres et notamment des cadres intermédiaires qui sont peu réceptifs au discours sur le bien-être au travail. Des formations, comme la formation « penser en commun » ont ainsi été mise en place à leur attention.

A Turin, un appel à candidature (projet « Innovato » de 2011) fait auprès de tous les employés municipaux (sauf les directeurs), à travers une plateforme interne, a été privilégié pour faire en sorte que la communauté administrative soit reconnue comme une smart communauté avec le slogan « 10500 employés = 10500 innovateurs ». Le projet est animé par M. FATTIBENE.

¹⁰ *La ville s'est attachée alors à répondre à la question : « L'administration publique doit-elle être améliorée et est-elle améliorable ? »*

Sono emerse idee riguardo numerosi argomenti come la diminuzione della spesa, la realizzazione di risparmi, la riduzione degli sprechi e l'inserimento dei servizi d'innovazione all'interno dell'organizzazione esistente. Le candidature (individuali o in gruppo di massimo tre persone) sono state sottoposte a una giuria (7 membri: 5 interni della Direzione Generale, della Direzione delle Risorse Umane e del servizio dei progetti europei e 2 membri esterni: un professore dell'Università di Torino e il Presidente dell'incubatore del Politecnico). Sono stati depositati 71 progetti che hanno visto partecipi 111 impiegati su 4000 contatti; i vincitori del concorso a progetto sono stati ricompensati (per favorire lo stimolo) ottenendo premi dati da partner privati (ENI, HUAWEI e attori locali). Il concorso ha permesso soprattutto la valorizzazione d'idee innovatrici prodotte da funzionari, non dirigenti, cosa molto rara. I vincitori hanno anche beneficiato di un vero e proprio riconoscimento individuale che tuttavia non implementa la loro valutazione annuale.

Abbiamo così potuto beneficiare di testimonianze molto interessanti che illustrano gli avanzamenti malgrado la situazione sfavorevole dal punto di vista finanziario.

Grazie a una profonda trasformazione delle regole di gestione delle risorse umane, gli esperimenti e le innovazioni in ambito manageriale sono potute emergere mettendo i collaboratori in una situazione di fiducia.

Molteplici aspetti importanti hanno attirato la nostra attenzione :

- La scelta di preferire agilità e libertà, per risultati migliori, lasciando i collaboratori liberi di organizzarsi.
- La ricerca di un maggiore coinvolgimento, da parte dei dipendenti e dei gruppi interessati all'innovazione e al cambiamento, piuttosto che soluzioni più innovative ma meno integrate.
- L'attenzione data al rafforzamento del benessere sul lavoro, qualunque sia la missione, piuttosto che mettere l'accento sul *savoir-faire*.
- La volontà di promuovere la collaborazione e la coesione, con la convinzione che la performance di un'organizzazione risiede nella sua capacità di valorizzare l'intelligenza collettiva e di favorire la condivisione dei talenti.
- La sfida di rendere tutti, qualunque sia il suo status e la sua funzione, un innovatore in potenza, in seno a un'organizzazione che incoraggia e valorizza questa postura.
- L'aspirazione a rinforzare il senso di responsabilità e l'autonomia, all'interno di un progetto collettivo condiviso, rimettendo il management al centro del suo ruolo di animazione.

Des idées ont alors émergé sur de nombreux sujets à condition de ne pas augmenter les dépenses, de réaliser des économies, de réduire les gaspillages et d'insérer les services innovants dans l'organisation existante. Les candidatures (individuelles ou en équipe de maximum 3 personnes portant sur une seule idée) ont été soumises à un jury (7 membres : 5 internes de la DG, de la DRH et du service des projets européens et 2 membres extérieurs : un professeur de l'université de Turin et le Président de l'incubateur de Polytechnique). 71 projets avec l'implication de 111 employés sur 4000 contacts ont été déposés ; les gagnants de l'appel à projet ont été récompensés pour favoriser la stimulation en obtenant des prix donnés par des partenaires privés (ENIL, HUAWEI et des acteurs locaux). Cet appel à projet a surtout permis de valoriser des idées d'innovation émanant des agents non cadres ce qui est très rare. Les lauréats ont ainsi bénéficié d'une véritable reconnaissance individuelle qui ne se traduit cependant pas dans leur évaluation annuelle

Nous avons pu ainsi bénéficier de témoignages fort intéressants qui illustrent les avancées malgré le cadre contraint sur le plan financier.

Grâce à la transformation profonde des règles de gestion des RH, des expérimentations et innovation managériales ont pu émerger en mettant les collaborateurs en situation de confiance.

Plusieurs aspects marquants ont retenu notre attention :

- Le choix de privilégier agilité et liberté, pour de meilleurs résultats, laissant ainsi dans une large mesure les collaborateurs libres de s'organiser.
- La recherche d'une meilleure appropriation par les équipes et les agents, de l'innovation et de la conduite du changement, plutôt que de solutions plus innovantes mais moins intégrées.
- L'attention portée au renforcement du bien-être au travail, quelles que soient les missions, plutôt que de porter l'accent sur le seul savoir-faire.
- La volonté de promouvoir la collaboration et la cohésion, avec la conviction que la performance d'une organisation repose sur sa capacité à valoriser l'intelligence collective et à favoriser la mutualisation de tous les talents.
- Le pari de faire de chacun, quel que soit son statut et sa fonction, un innovateur en puissance, au sein d'une organisation qui encourage et valorise cette posture.
- L'aspiration à renforcer le sens des responsabilités et l'autonomie, à l'intérieur d'un projet collectif partagé, recentrant le management sur son rôle d'animation.



Mairie de Bologne

Sintesi, elementi di capitalizzazione emersi dagli scambi

Il viaggio studio, fatto in Italia con la promozione dei Direttori Generali 2017 dell'INET, è stato molto ricco d'insegnamenti che abbiamo scelto di collegare precisamente alle parole degli interlocutori incontrati. È esattamente la qualità degli incontri proposti che ha reso interessante questo viaggio, partendo da un gruppo di addetti ai lavori francesi che hanno potuto beneficiare in questo modo di un primo approccio con l'esperienza italiana.

La griglia d'esame iniziale mirava all'organizzazione territoriale, le riforme avviate, gli attori territoriali con i rispettivi ruoli; in un secondo tempo si trattava di valutare il ruolo dei cittadini nell'azione pubblica, la sua evoluzione, il ruolo dell'innovazione; infine si trattava di confrontare questa realtà a una prima analisi dei sistemi di organizzazione e di management in un contesto finanziari difficile. Rispetto agli sviluppi che hanno caratterizzato i nostri differenti incontri sul territorio, in quando dirigenti territoriali francesi attivi in un contesto di riforma territoriale sotto vincolo finanziario, abbiamo deciso di focalizzare la nostra attenzione su tre elementi fonte d'ispirazione.

Innanzitutto, uno sviluppato senso di volontariato. L'Italia ha dato vita a un grande cambiamento delle sue istituzioni, organizzazioni territoriali e delle condizioni del personale, con una certa determinazione, di fronte a una situazione economica più degradata rispetto alla nostra. Se il cambiamento, quello radicale, non è ancora giunto al suo termine, sembra tuttavia che la tendenza sia così forte da non poter essere oramai invertita.

Poi, il pragmatismo nelle soluzioni. L'Italia che non ha riorganizzato uniformemente né completamente il suo panorama istituzionale, ha privilegiato adattare le soluzioni alle particolari situazioni locali, istituzionali, strategiche, organizzative o manageriali, anche se questo può portare a sviluppare marcate fratture tra le popolazioni e i territori. Così, sul piano istituzionale, Città Metropolitane, Province, Comuni sono portati a costruire l'architettura dell'azione pubblica in Italia attraverso la negoziazione. Sono più ricercate l'accettabilità sociale del cambiamento, il rispetto delle culture e delle identità, piuttosto che la conformità a un "ideale tecnocratico".

Infine, la sfida nell'ambito dell'innovazione e il ruolo degli attori. Le procedure per coinvolgere i manager nei cambiamenti amministrativi vanno messe in evidenza. Molta importanza è data allo spirito imprenditoriale e all'assunzione del rischio in una logica di sperimentazione e di diritto all'errore. Sono valorizzati il senso di responsabilità e la voglia di fare cambiando i metodi organizzativi (in particolare internamente facendo ricorso, al di fuori della gerarchia, a dei dipendenti volontari). Infine, l'aver oramai intrapreso un cammino «utente» sembra meglio adattarsi a una perennizzazione della valutazione pubblica e condurre così verso la modernizzazione dell'azione e dei servizi pubblici.

Il confronto non è giusto e i nostri scambi non possono ovviamente pretendere di essere esaustivi o di una giusta rappresentatività delle pratiche e delle realtà italiane. Tuttavia questi incontri forniscono tanto delle logiche di cambiamento che ci sembra utile integrare in maniera più significativa nella concezione e nella messa in atto delle nostre politiche pubbliche in Francia, ma anche nella configurazione delle nostre organizzazioni e alla guida dei nostri team.

Synthèse, des éléments de capitalisation issus des échanges

Le voyage d'étude en Italie de la promotion DG 2017 de l'INET a été très riche d'enseignements que nous avons choisis de relier précisément aux propos des interlocuteurs rencontrés. C'est bien la qualité des rencontres proposées autour du cadre général d'interpellation qui fait l'intérêt de ce voyage, à partir d'un groupe de praticiens français qui bénéficie ainsi d'une première approche de l'expérience italienne.

La grille d'interpellation portait sur l'organisation territoriale, les réformes engagées, les acteurs territoriaux et le rôle de chacun ; dans un second temps, il s'agissait de mesurer la place des citoyens dans l'action publique, son évolution, le rôle de l'innovation ; enfin de confronter cette réalité à une première analyse des systèmes d'organisation et de management dans un contexte financier tendu. Au regard de ces développements capitalisant nos différentes rencontres in situ, nous sommes tentés en tant que cadres dirigeants territoriaux français, exerçant dans un contexte de réforme territoriale sous contrainte financière, de retenir trois sources d'inspiration.

D'abord, un fort volontarisme. L'Italie a impulsé un changement fort de ses institutions, de ses organisations territoriales et des statuts des personnels, avec une détermination certaine, au vu d'une situation économique plus dégradée que la nôtre. Si le changement, radical, n'est pas allé encore à son terme, il semble néanmoins que la tendance soit trop lourde pour être inversée.

Ensuite, le pragmatisme dans les solutions. L'Italie qui n'a pas réorganisé uniformément et complètement, son paysage institutionnel, a privilégié l'adaptation des solutions aux particularismes locaux, institutionnels, stratégiques, organisationnels ou managériaux, même si cela peut conduire à des fractures marquées entre les populations et les territoires. Ainsi, sur le plan institutionnel, Métropoles, Provinces, Villes sont conduites à bâtir l'architecture de l'action publique en Italie par des solutions négociées. Sont recherchés l'acceptabilité sociale du changement, le respect des cultures et des identités, plutôt que la conformité à un optimum technocratique.

Enfin, le pari dans l'innovation et le rôle des acteurs. Les démarches d'implication des cadres dans les évolutions administratives sont à souligner. Une importance est donnée à l'esprit entrepreneurial et à la prise de risque dans une logique d'expérimentation et de droit à l'erreur. Sont valorisés l'esprit de responsabilité et l'envie de faire en changeant les modes d'organisation (en particulier en interne en faisant appel hors hiérarchie à des agents volontaires). Enfin, l'engagement d'une démarche « usager », paraît de nature à mieux asseoir l'évaluation publique et la conduite de la modernisation de l'action et des services publics.

Comparaison n'est pas raison et nos échanges ne sauraient bien sûr prétendre à l'exhaustivité ou à une juste représentativité des pratiques et des réalités italiennes. Néanmoins ces rencontres fournissent autant de logiques de changement qu'il nous paraît utiles d'intégrer plus significativement dans la conception et la mise en œuvre de nos politiques publiques en France mais aussi dans la reconfiguration de nos organisations et la conduite de nos équipes.

L'INET è la grande scuola che forma la classe dirigente delle principali collettività territoriali: Regioni, Province, Città Metropolitane, Unioni di Comuni e grandi Città.

Il manager territoriale è sempre più a confronto con una crescente complessità delle proprie funzioni; per questo motivo l'INET propone un ciclo professionale destinato a Direttori Generali delle più importanti collettività Territoriali e a quei quadri che non fanno parte della funzione pubblica territoriale, che desiderino rafforzarsi nel loro lavoro.

Ogni anno i partecipanti a questa formazione effettuano un viaggio-studio che consente loro di confrontare il proprio modo di lavorare con quello di una cultura diversa e quindi di promuovere la ricerca di modi alternativi e innovativi.

Promozione INET 2017 Ciclo di Formazione dei Direttori Generali

Marie-Pierre BLANC - Ville du Mans

Yannick BOLOGNINI - Métropole Européenne de Lille

Lionel BOULENS - Thonon Agglomération

Hélène BOURDELET - Ville d'Ivry sur Seine

Mathieu CHARTRON - Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Saône-et-Loire

Jean Michel EVIN - SMTC TISSEO Toulouse

Emmanuel FEVRE - Communauté de Communes du Pays de Gex

François FONTAINE - Conseil départemental du Morbihan

Sophie GUIHARD - Conseil départemental des Côtes d'Armor

Sylvain HEURTEBISE - Ville de Blois

Cécile LAURENT - Ville de Dreux

Franck LORHO - Conseil départemental du Val d'Oise

Philippe MAITRE - Communauté d'agglomération Paris-Saclay

Manuel RIVALIN - Ville de Belfort

Jean-Baptiste ROYE - Ville d'Epinay sur Seine

Eric SIGNARBIEUX - Conseil départemental du Val de Marne

Marie-Caroline TURLOTTE - Ville de Limoges

Christophe VANDEPOORTAELE - Communauté d'agglomération le Grand-Annecy

Maryline VINCLAIRE – Conseil départemental du Pas de Calais

Approccio editoriale : Patricia BAMBA, INET

E in collaborazione con Neslihan ILHAN, Mission Europe, INET

Fotografie : Patricia Brohm, INET

L'INET est la grande école qui forme les hauts fonctionnaires des grandes collectivités territoriales : conseils régionaux, conseils départementaux, métropoles, communautés urbaines, communautés de communes et grandes villes.

Le manager territorial étant confronté à une complexité grandissante de ses fonctions, l'INET propose un cycle professionnalisant aux directeurs généraux de grandes collectivités et aux cadres supérieurs hors fonction publique territoriale, qui souhaitent renforcer leurs pratiques professionnelles.

Chaque année, les stagiaires réalisent un voyage d'étude qui leur permet de confronter leur modèle à celui d'une culture différente et ainsi de favoriser la recherche de voies alternatives et innovantes.

Promotion INET 2017 Cycle de Formation de Direction Générale

Marie-Pierre BLANC, Directrice générale adjointe - Ville du Mans

Yannick BOLOGNINI, Directeur général adjoint - Métropole Européenne de Lille

Lionel BOULENS, Directeur général des services - Thonon Agglomération

Hélène BOURDELET, Directrice générale des services - Ville d'Ivry sur Seine

Mathieu CHARTRON, Directeur général - Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Saône-et-Loire

Jean Michel EVIN, Directeur général des services - SMTC TISSEO Toulouse

Emmanuel FEVRE, Directeur général des services - Communauté de Communes du Pays de Gex

François FONTAINE, Directeur général adjoint - Conseil départemental du Morbihan

Sophie GUIHARD, Directrice générale des services - Conseil départemental des Côtes d'Armor

Sylvain HEURTEBISE, Directeur général adjoint - Ville de Blois

Cécile LAURENT, Directrice générale des services - Ville de Dreux

Franck LORHO, Directeur général adjoint - Conseil départemental du Val d'Oise

Philippe MAITRE, Directeur général des services - Communauté d'agglomération Paris-Saclay

Manuel RIVALIN, Directeur général adjoint - Ville de Belfort

Jean-Baptiste ROYE, Directeur général adjoint - Ville d'Epinais sur Seine

Eric SIGNARBIEUX, Directeur général adjoint - Conseil départemental du Val de Marne

Marie-Caroline TURLOTTE, Directrice générale adjointe - Ville de Limoges

Christophe VANDEPOORTAELE - Communauté d'agglomération le Grand-Anneux

Maryline VINCLAIRE – Directrice générale adjointe - Conseil départemental du Pas de Calais

Responsable du cycle : Maxence CHORVOT, INET

Conception éditoriale : Patricia BAMBA, INET

Avec la collaboration de Neslihan ILHAN, Mission Europe, INET

Crédits photos : Patricia Brohm, INET

Jun 2018