

IL 15° RAPPORTO ANNUALE E LA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Tutti i programmi di riforma della Pubblica Amministrazione varati negli ultimi anni hanno posto l'accento sulla rilevanza che la modernizzazione del sistema amministrativo assume ai fini della crescita dell'intero sistema economico nazionale. Tale constatazione diventa ancor più strategica in un momento di rilevante rallentamento dell'economia mondiale, durante il quale il recupero di produttività dei fattori produttivi è fondamentale per dare la necessaria spinta alla ripresa economica.

In tale quadro assumono centralità le politiche di valorizzazione del capitale umano e di gestione della conoscenza, la cui efficacia all'interno di ogni sistema organizzativo dipende in misura determinante dalla quantità e soprattutto dalla qualità delle risorse che i soggetti pubblici e privati decidono di investire nello sviluppo delle capacità e delle competenze delle proprie risorse umane.

Peraltro la rinnovata strategia di Lisbona, che costituisce il quadro strategico delle politiche di coesione comunitarie per i prossimi 7 anni, attribuisce allo sviluppo del capitale umano il ruolo di fattore fondamentale di crescita dell'Unione Europea e di elemento cruciale per lo sviluppo delle nuove tecnologie.

Pertanto la formazione, che interviene su tutte le dimensioni del cambiamento (stili manageriali, organizzazione del lavoro e della produzione, relazioni sindacali, comunicazione interna ed esterna, ecc.), può essere considerata quale strumento di accompagnamento di ogni processo, quale dimensione costante e fondamentale del lavoro e strumento essenziale nella gestione delle risorse umane, nonché quale strumento di riduzione del divario di efficienza che ancora separa il sistema pubblico dal settore privato.

Accanto alla consapevolezza dell'importanza che politiche formative qualitativamente e quantitativamente adeguate assumono in qualsiasi processo di miglioramento del funzionamento degli apparati pubblici, si sta sviluppando anche in Italia la necessaria attenzione sul tema della valutazione e dello sviluppo delle competenze delle risorse umane.

Il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze formali ed informali dei singoli individui consente a ciascuno di spendere le proprie abilità sul mercato del lavoro, garantendo una maggiore flessibilità nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro ed una più trasparente riconoscibilità delle proprie capacità professionali.

Il predetto obiettivo è stato già raggiunto nel settore privato con l'adozione del D.Lgs 13/2013, che disciplina organicamente, nell'ordinamento giuridico italiano, una serie di istituti innovativi, quali l'apprendimento permanente e la validazione e certificazione delle competenze acquisite in percorsi non formali o informali, con l'obiettivo di allineare i servizi pubblici centrali e territoriali di istruzione, formazione e lavoro agli orientamenti e indirizzi comunitari nonché alle regolamentazioni già introdotte, in materia, dagli altri paesi europei.

Sarebbe senza dubbio innovativa, in base al principio che l'apprendimento permanente costituisce un diritto della persona, l'idea di applicare le medesime norme anche nel settore pubblico, come strumento di valutazione delle competenze individuali acquisite oltre che nei percorsi formali di apprendimento anche nel contesto lavorativo, di sviluppo di percorsi formativi coerenti con le esigenze delle singole organizzazioni e di riforma dei sistemi di progressione in carriera.

Le politiche di rigore seguite negli ultimi in Italia per garantire la stabilità dei conti pubblici, con la conseguente drastica riduzione delle risorse finanziarie dedicate alle politiche formative, hanno avuto un impatto negativo sulle politiche formative del personale, per l'attuazione delle quali sono state drasticamente ridotte le risorse finanziarie e di questo indubbiamente il Rapporto annuale sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione darà conto.

Antonio Naddeo

*Capo Dipartimento
della Funzione Pubblica*

Il Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione giunge quest'anno alla sua quindicesima edizione.

Coordinato congiuntamente dal Dipartimento della Funzione pubblica e dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, e da questa realizzato insieme al Formez, al Gruppo tecnico delle Regioni e all'Istituto Guglielmo Tagliacarne delle Camere di commercio, il Rapporto studia le attività formative effettuate nel 2011 e quelle programmate per il 2012 e il 2013 dalle pubbliche amministrazioni nei vari livelli di governo del Paese: Stato centrale, Regioni, Province, Comuni e Camere di commercio.

Il 2011, oggetto dell'indagine a consuntivo, è stato un anno molto particolare. Le pubbliche amministrazioni hanno provveduto infatti all'applicazione concreta della prima e severissima norma di *spending review*: il combinato disposto del decreto legge 78 del 2010, che ha imposto di ridurre del 50% la spesa per la formazione, e della Direttiva 10/2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che ha chiarito i dettagli applicativi della norma.

Il Rapporto consente di verificare quanto la riduzione di risorse disponibili abbia inciso sui diversi livelli di governo e come le amministrazioni abbiano reagito riorganizzando le attività formative. Segnali importanti provengono dalle analisi di confronto dei piani formativi per il 2011 con quelli per il 2012 e, ove pervenuti, per il 2013.

Il volume, tramite una metodologia armonizzata, censisce i dati consuntivi di 46.800 attività formative, che vedono 504.000 partecipazioni su circa 800.700 dipendenti delle Amministrazioni pubbliche partecipanti alle indagini. Tutte le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Camere di commercio hanno fornito i loro dati; Province e Comuni sono rappresentati da campioni ampiamente significativi.

L'effetto della *spending review* sulle attività di formazione è evidente. Se si guarda ai dati di consuntivo (2011), nonostante il ricorso a fondi europei e l'impiego di somme stanziata in precedenza ma non ancora utilizzate, la flessione della spesa formativa per dipendente rispetto al 2010 si riscontra ovunque: in misura minore nelle Amministrazioni centrali (-18,8 per cento) e nelle Regioni (-39,1 per cento), ma in modo assai più grave nelle Camere di commercio (-60,1 per cento), nelle Province (-62,9 per cento) e nei Comuni (-56,7 per cento), dove si nota anche un significativo ridimensionamento delle strutture dedicate alla gestione delle attività formative e una riduzione delle attività di valutazione e di programmazione.

Nell'insieme delle amministrazioni censite, pertanto, la spesa per le attività formative è scesa allo 0,43 per cento della massa salariale dallo 0,61 per cento dell'anno precedente, con una contrazione del 30 per cento, mitigata rispetto al dettato normativo solo dall'utilizzo di fondi stanziati negli anni precedenti o di provenienza comunitaria. Il taglio delle risorse ha comportato, rispetto al 2010, una riduzione del 9,6 per cento

del numero degli interventi formativi realizzati e una contrazione del 3,9 per cento delle partecipazioni per dipendente, ma anche un aumento del 6,3 per cento delle partecipazioni per attività realizzata, che segnala l'organizzazione di corsi dotati di una maggiore capacità di richiamo.

Le minori risorse hanno determinato, secondo le attese del legislatore, una riduzione dei corsi commissionati a fornitori privati e un aumento del ricorso alle scuole pubbliche e alla formazione realizzata da personale interno alle amministrazioni stesse – modalità quest'ultima particolarmente diffusa nelle Amministrazioni centrali e in quelle di maggiore dimensione.

La revisione ha esercitato un impatto anche sui contenuti e sulle metodologie formative adottate, con un sensibile spostamento verso argomenti più immediatamente funzionali, legati al miglioramento della qualità del lavoro, e verso progetti di formazione *on-the-job* e di formazione-intervento, nonché verso attività di autoformazione e in *e-learning*, che presentano vantaggi cospicui rispetto all'investimento quando coinvolgono platee molto ampie di allievi. Gli argomenti sui quali si è maggiormente concentrata l'attività formativa sono stati quelli tecnico-specialistici, quelli giuridico-normativi e l'informatica. Queste tendenze si confermano nei piani formativi pervenuti, relativi al 2012 e 2013, che consolidano i mutamenti di rotta avvertiti nei dati di consuntivo 2011.

Anche quest'anno il Rapporto presenta vari contributi di riflessione di esperti e operatori che consentono di chiarire pregi, difetti e prospettive delle diverse misure attuate o attuabili da parte delle amministrazioni per reagire in modo positivo all'impatto del ridimensionamento finanziario e alla necessità di migliorare significativamente la qualità degli interventi.

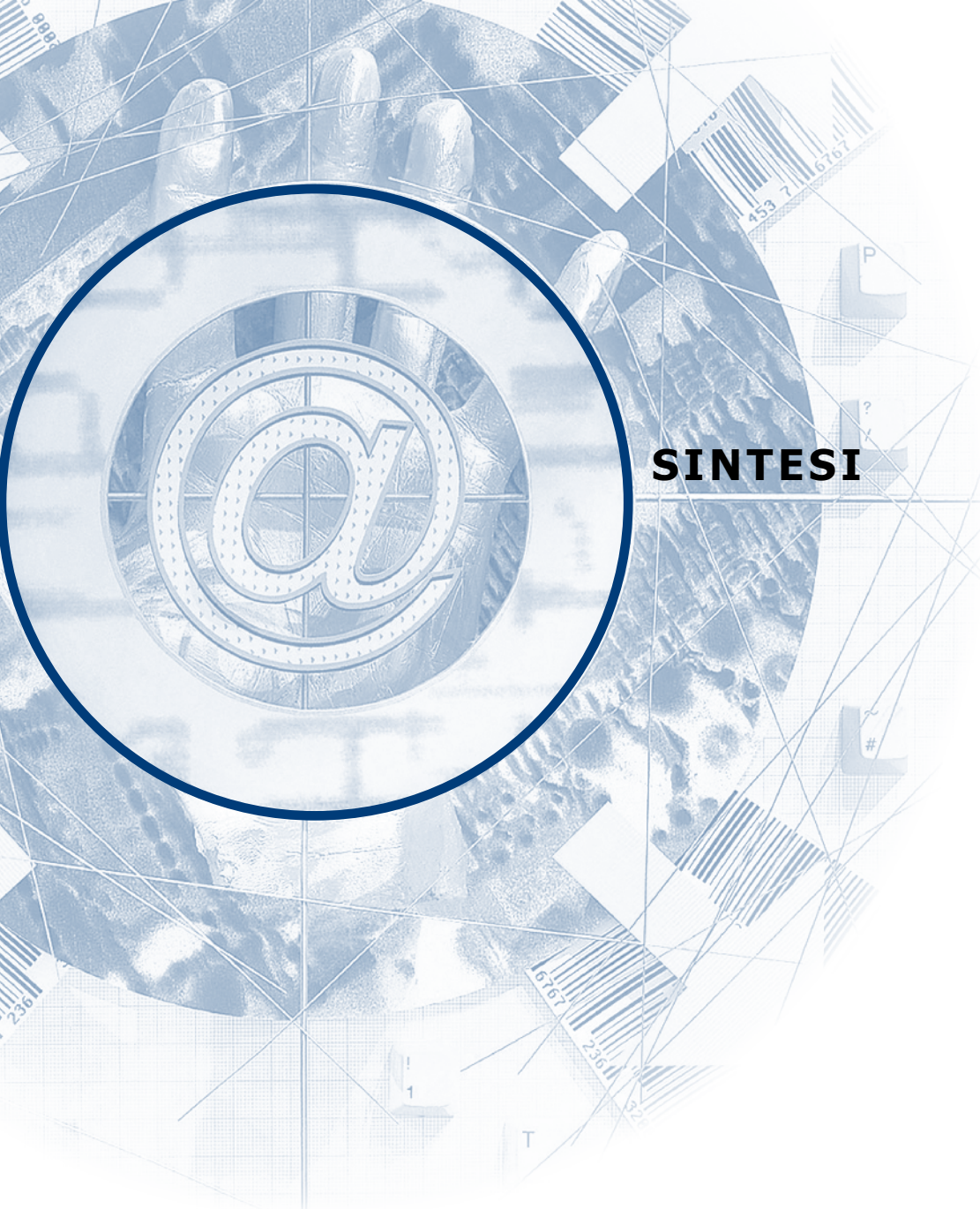
Non si può, d'altra parte, non rilevare che la riduzione delle risorse disponibili, pur creando difficoltà, ha determinato anche un processo positivo di razionalizzazione e di selezione dei piani formativi e di maggiore attenzione all'uso di risorse pubbliche. Da questo punto di vista, è necessario, quindi, valutare con cautela i dati di spesa poiché questa non è sempre un buon indicatore del grado di perseguimento degli obiettivi formativi.

Per il futuro, il necessario processo di riorganizzazione della formazione pubblica è avrà una forte accelerazione nel nuovo contesto normativo definito dal DPR, in corso di pubblicazione, relativo al *Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione*, il cui contenuto viene esaminato dal Rapporto in dettaglio. Il decreto prevede nuove misure di definizione della domanda di formazione (programmazione triennale del reclutamento, dei corsi-concorsi e dei fabbisogni formativi delle amministrazioni) e di regolazione dell'offerta (attraverso l'istituzione del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica e del Comitato per il coordinamento delle Scuole pubbliche di formazione). Quest'ultima struttura è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro da lui delegato, e composta dagli organi di vertice delle Scuole. Al Comitato spetta la redazione del "Programma triennale delle attività di formazione dei dipendenti pubblici" sulla base dei Piani formativi predisposti annualmente dalle amministrazioni, la programmazione delle attività di formazione dei dirigenti e dei funzionari, nonché il coordinamento nell'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

A questo fine daranno un contributo importante anche i risultati della ricerca commissionata alla Scuola dal Dipartimento della funzione pubblica che ha generato il progetto “Una rete per la formazione di qualità”, già illustrato nel 14° Rapporto. Il progetto, attraverso la creazione di una comunità di pratica professionale tra gli operatori della formazione nelle pubbliche amministrazioni, ha realizzato il Portale della formazione nelle pubbliche amministrazioni e sta implementando diversi strumenti di sostegno al miglioramento qualitativo delle attività formative. Tra questi si segnalano: strumenti metodologici e operativi per la predisposizione dei Piani formativi e la gestione del ciclo della formazione, modelli di valutazione *ex ante*, *in itinere* e di impatto dei corsi, progetti di miglioramento, e un Osservatorio sull’offerta formativa. Queste attività appaiono, oggi, utili strumenti per la funzionalità del nuovo Sistema unico del reclutamento e della formazione nelle Amministrazioni centrali.

Giovanni Tria

*Presidente della Scuola Superiore
della Pubblica Amministrazione*



SINTESI

SINTESI

I CONTENUTI DEL RAPPORTO

Il Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione realizza quest'anno la sua quindicesima edizione. Si aggiunge così un nuovo contributo al patrimonio di dati, informazioni, analisi e valutazioni diffuso con continuità nel corso del tempo – un patrimonio che ha consentito a legislatori, operatori e cittadini la conoscenza, il monitoraggio e l'interpretazione delle attività formative della Pubblica Amministrazione.

Il Rapporto, gratuito e disponibile *on line*, è stato coordinato congiuntamente dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (ex Scuola superiore della Pubblica Amministrazione), che ne ha curato la realizzazione con la collaborazione del FORMEZ, del Gruppo di lavoro tecnico delle Regioni e delle Province autonome e dell'Istituto Tagliacarne; e ha visto la luce grazie all'adesione di tutte le Amministrazioni (Amministrazioni centrali, Regioni, Province, Comuni e Camere di commercio) che hanno fornito le informazioni richieste, nello spirito di leale collaborazione che la Costituzione pone a fondamento del buon funzionamento della macchina pubblica. Ha così trovato nuova conferma lo sforzo di costruzione di una rete informativa capace di coinvolgere le Amministrazioni nello sforzo di dare conto delle attività volte al miglioramento delle competenze delle risorse umane di cui dispongono. La costruzione di questa rete trova, peraltro, un rilevante elemento di sostegno nell'iniziativa progettuale "Una rete per la formazione di qualità", affidata dal Dipartimento della funzione pubblica alla Scuola nazionale dell'amministrazione, che si pone a sostegno della creazione del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica previsto dal decreto del Presidente della Repubblica xxx che attua la legge 135 del 2012 recante "Regolamento di riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e funzionari pubblici", approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2013.

Ciò che precede è sufficiente a evidenziare quanto questo 15° Rapporto si trovi a dare conto a cittadini, legislatori e operatori di una fase di grandi cambiamenti nelle attività di formazione della Pubblica Amministrazione. Essa ha preso avvio con il decreto legislativo 150 del 2009, che ha evidenziato il ruolo della formazione come leva fondamentale dell'azione manageriale (articoli 20, 26 e 34), si è consolidata in modo più specifico con il decreto legislativo 78/2010, che ha disposto il drastico contenimento delle spese per la formazione fornendo al contempo, in combinato con la direttiva del 10/2010 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, indicazioni per il potenziamento degli altri strumenti organizzativi di apprendimento e gestione della conoscenza nei luoghi di lavoro, riformando l'*iter* di pianificazione delle attività formative e accrescendo il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione e delle altre Scuole delle Pubbliche Amministrazioni nell'assicurare la qualità dell'offerta formativa rivolta ai pubblici dipendenti. Il disegno è stato infine completato con il varo, il 21 marzo 2013, del nuovo Regolamento che istituisce il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica.

Sotto questo profilo si può dunque ben vedere come, prima in ordine temporale e per livello dell'impatto tra le varie attività delle Pubbliche Amministrazioni, la formazione sia stata sin dal 2010 sottoposta a una decisa *spending review* cui si è accompagnata una corrispondente *organisational review*. Quest'ultima ha previsto sul piano formale: il riordino delle Scuole pubbliche, l'ampliamento del ruolo e la ridenominazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (oggi Scuola nazionale dell'amministrazione), la creazione del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica e il suo coordinamento sotto la guida del Presidente del Consiglio, nonché i nuovi lineamenti del corso-concorso. Mentre, sul piano sostanziale, il taglio delle risorse per la formazione ha obbligato le Amministrazioni centrali, regionali e locali a intervenire anzitutto sulle strutture organizzative¹, e poi a rivedere contenuti, modalità formative, caratteristiche dei corsi, livelli della partecipazione.

Le informazioni contenute in questo Rapporto presentano anzitutto i risultati delle consuete indagini sulle attività formative svolte dall'Osservatorio sui bisogni formativi nella Pubblica Amministrazione (riferite alle Amministrazioni centrali), dal Gruppo di lavoro tecnico delle Regioni e delle Province Autonome (Regioni), dal FORMEZ (Province e comuni) e dall'Istituto Tagliacarne (Camere di commercio).

Quest'anno, inoltre, il Rapporto non si limita a fare il punto su quanto avvenuto a consuntivo nel 2011, attraverso le informazioni puntuali raccolte dalle indagini (cfr. i Capp. 4-7), ma si spinge a sottoporre a verifica quanto la stessa programmazione delle attività formative stia cambiando, sotto la spinta delle novità normative, della riduzione delle risorse e dell'evoluzione tecnica. Questa verifica avviene attraverso un primo esame dei piani formativi presentati dalle Amministrazioni centrali per il 2012, cui fa riscontro un approfondimento sugli strumenti di sostegno al miglioramento della qualità dei Piani e degli interventi formativi, che la Scuola nazionale dell'amministrazione ha predisposto attraverso il progetto "Una rete per la formazione di qualità", ad essa commissionato dal Dipartimento della funzione pubblica (cap. 1).

Il Rapporto affronta poi i problemi attuali che si trovano a dover risolvere i responsabili delle attività formative nel nuovo contesto amministrativo, proponendo importanti elementi di riflessione (cap. 2). Si evidenziano, inoltre, i risultati positivi di nuove esperienze di formazione *blended*, in cui una vasta platea di allievi adulti e con un *background* culturale differenziato viene messa in condizioni di partecipare ad un'esperienza di apprendimento collaborativo attraverso la combinazione intelligente di interventi formativi in aula con *forum* tematici sul *web*, aperti sia alla comunità d'aula, sia alla più ampia comunità di tutte le aule, e infine con la sedimentazione dei risultati cognitivi acquisiti in schede *wiki* disponibili al contributo e alla consultazione di tutti gli allievi (cap. 3).

Il quadro complessivo che emerge dai dati e dai contributi è dunque, nell'insieme, ampio e variegato. Se da esso si può trarre un'indicazione sintetica, questa è che oggi, nel nuovo quadro istituzionale predisposto dalla creazione del Sistema unico del reclutamento e della formazione dei dipendenti pubblici, oltre alla necessità di conseguire economie di scala e guadagni di razionalità e di efficienza, si prospetta l'esigenza di una maggiore finalizzazione delle politiche formative agli obiettivi del cambiamento, nella direzione dell'accrescimento e della diffusione della cultura del

¹ Nel 2011, ad esempio, le Amministrazioni comunali sprovviste di presidio sono passate dal 24 al 42 per cento del totale, con una soppressione sia di unità organizzative, sia di uffici formazione.

risultato, anche in termini di apprendimento, così come della realizzazione di interventi mirati a favorire la collaborazione tra le Scuole e tra le stesse Amministrazioni, creando opportunità di scambio di esperienze e di efficaci modelli di gestione della conoscenza. Questi ultimi richiedono anzitutto un potenziamento cognitivo delle stesse strutture deputate alla gestione della formazione e, quindi, una riorganizzazione degli uffici mirata anche a favorire l'accumulazione, la trasmissione e lo scambio di conoscenze per il miglioramento di processi e servizi.

IL RIORDINO DELLE SCUOLE E IL NUOVO CORSO-CONCORSO

Con la predisposizione del DPR xxx, il Governo Monti ha provveduto al "Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione", dando attuazione a quanto disposto dall'art. 11 della legge 135 del 7 agosto 2012. Il nuovo regolamento introduce una disciplina innovativa del sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici non economici, e individua forme di collegamento tra le Scuole pubbliche di formazione, con l'obiettivo di razionalizzare l'allocazione delle risorse, contenere i costi e migliorare la qualità delle attività formative. Il provvedimento interviene tanto dal lato della domanda quanto da quello dell'offerta di competenze.

La domanda di competenze

Dal lato della domanda, il Titolo II introduce nuove disposizioni in materia di programmazione, reclutamento e formazione di dirigenti e funzionari. Innanzitutto viene innovata la fase di pianificazione del reclutamento. In base all'articolo 3, il Dipartimento della funzione pubblica elabora entro il 30 aprile di ogni anno il "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali". Il Piano, riferito al triennio decorrente dall'anno successivo a quello di elaborazione, viene approvato entro il 30 giugno dal Consiglio dei Ministri, che quindi provvede a fissare gli obiettivi numerici di reclutamento per le Amministrazioni centrali. Entro il successivo 31 ottobre, sulla base del Piano, vengono stabiliti con DPCM:

- il numero e la tipologia dei posti da coprire con il reclutamento di dirigenti e funzionari tramite corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola nazionale di amministrazione (nuova denominazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione),
- il numero e la tipologia dei posti da coprire con il reclutamento diretto da parte delle singole amministrazioni
- e il numero dei posti destinati al reclutamento del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia e da assegnare all'albo dei segretari comunali².

2 Sono conseguentemente abrogati i commi 7 e 7-bis dell'art. 28, D.Lgs. 165/2001, che disciplinano la procedura vigente di programmazione del reclutamento dei dirigenti. In precedenza, la programmazione del reclutamento veniva svolta in coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 39 della legge 449/1997. Le amministrazioni comunicavano, entro il 30 giugno di ciascun anno, al Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si sarebbero resi vacanti nei propri ruoli dei dirigenti. Entro il 31 luglio, il Dipartimento comunicava alla Scuola superiore della pubblica amministrazione i posti da coprire mediante corso-concorso. Sempre entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici comunicavano i dati complessivi e riepilogativi relativi ai ruoli, alla dotazione organica, agli incarichi dirigenziali conferiti, nonché alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità, con indicazione della decorrenza e del termine di scadenza.

La programmazione delle assunzioni, che tiene ovviamente conto della ridefinizione delle dotazioni organiche operata in base alla l. 135/2012, fornisce così un primo, sostanziale tassello quantitativo alla definizione della domanda di competenze del pubblico impiego attraverso la programmazione degli organici, con particolare riferimento a dirigenti e funzionari, derivante dalle previsioni di uscita ed entrata nelle Amministrazioni. Per giungere alla domanda di competenze è, però, necessario compiere un passo ulteriore. Per questo motivo il regolamento rivede gli obblighi di programmazione e coordinamento anche per quanto concerne lo sviluppo delle attività formative.

Ai sensi dell'articolo 8, le Amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici non economici sono tenuti ad adottare, entro il 30 giugno di ogni anno, un Piano triennale di formazione del personale e a trasmetterlo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione (per il quale si veda più sotto). Quest'ultimo provvede a redigere entro il 31 ottobre di ogni anno il "Programma triennale delle attività di formazione dei dipendenti pubblici", secondo il criterio della programmazione a

Tabella 1 - IL CICLO DELLA PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI RECLUTAMENTO E DI FORMAZIONE DEL PERSONALE NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO E NEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI SECONDO IL D.P.R. XXX/2013

SCADENZE TEMPORALI	SOGGETTI	AZIONI
Entro il 30 aprile di ogni anno	Il Dipartimento della funzione pubblica	Elabora il "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali"
Entro il 30 giugno di ogni anno	Il Consiglio dei Ministri	Approva il "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari" e quindi provvede a fissare gli obiettivi numerici di reclutamento per le Amministrazioni centrali
	Le Amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici non economici	Adottano un "Piano triennale di formazione del personale" e lo trasmettono: alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.
Entro il 31 ottobre di ogni anno	La Presidenza del Consiglio dei Ministri	Sulla base del "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari", stabilisce con DPCM: il numero e la tipologia dei posti da coprire con il reclutamento di dirigenti e funzionari tramite corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola nazionale di amministrazione, il numero e la tipologia dei posti da coprire con il reclutamento diretto da parte delle singole amministrazioni il numero dei posti destinati al reclutamento del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia e da assegnare all'albo dei segretari comunali.
	Il Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione	Redige il "Programma triennale delle attività di formazione dei dipendenti pubblici", secondo il criterio della programmazione a scorrimento
Dal 1° gennaio successivo	Le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e gli Enti pubblici nazionali	Attuano le disposizioni di reclutamento contenute nel Piano triennale previsionale di reclutamento.
	Le scuole del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica	Erogano l'attività formativa di competenza in conformità con quanto stabilito dal "Piano triennale previsionale di reclutamento" e dal "Programma triennale delle attività di formazione".

scorrimento³. Le scuole del Sistema sono quindi tenute a erogare l'attività formativa di competenza in conformità con quanto stabilito dal Programma.

L'offerta di competenze

Sotto il profilo della riorganizzazione e del rafforzamento dell'offerta formativa, il nuovo Regolamento anzitutto istituisce, all'articolo 1, il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica. Questo è composto dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, nonché dall'Istituto diplomatico "Mario Toscano", dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dalla Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAD), dal Centro di formazione della difesa e dalla Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche⁴. Il Comitato, la cui istituzione non deve comportare nuovi oneri a carico della finanza pubblica, ha sede presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, che fornisce il supporto tecnico con le risorse disponibili. Il regolamento prevede l'adeguamento della missione, dei compiti e della struttura delle Scuole facenti parti del Sistema unico, secondo i rispettivi ordinamenti, sostanziando un rinvio ad autonome determinazioni di tali soggetti, che dovranno ottemperare allo stringente criterio stabilito dall'art. 11 della legge di *spending review* (legge 135/2012), che richiede «*la precisa individuazione e disciplina delle missioni e dei compiti di ciascuna struttura*».

Ai sensi dell'articolo 2, gli indirizzi e le attività del Sistema unico sono definiti dal Comitato per il coordinamento delle Scuole pubbliche di formazione, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro da lui delegato, e composto dagli organi di vertice delle Scuole.

Al Comitato spettano le funzioni:

- di redazione del "Programma triennale delle attività di formazione dei dipendenti pubblici", sulla base dei Piani formativi predisposti annualmente dalle amministrazioni,
- di programmazione delle attività di formazione dei dirigenti e dei funzionari,
- nonché il coordinamento nell'utilizzo delle risorse umane (personale docente), finanziarie e strumentali (ad es. le sedi delle Scuole).

Il Comitato disciplina il proprio funzionamento con uno o più regolamenti.

Il funzionamento e l'economicità del Sistema unico sono sostenute dal disposto dell'articolo 9, che obbliga le Scuole a concedere l'utilizzo gratuito delle proprie strutture anche per lo svolgimento di corsi organizzati da altre Scuole pubbliche o da Amministrazioni diverse da quella di appartenenza. L'articolo 10 stabilisce inoltre che le attività e i corsi inseriti nel Programma triennale, destinati alle Amministrazioni statali e agli Enti pubblici non economici, di regola non comportano costi a carico di tali Amministrazioni ed Enti. In aggiunta possono però essere previste attività con oneri a carico delle amministrazioni richiedenti.

L'articolo 11 riconosce alle Scuole del Sistema, sulla base dell'attività di coordinamento svolta dal Comitato, la possibilità di stipulare convenzioni con gli Enti territoriali, sia per lo svolgimento di attività formative, sia per il reclutamento dei rispettivi dirigenti e funzionari. In tale ambito, può essere prevista l'organizzazione di attività ad hoc, ovvero l'adesione ad attività previste nell'ambito dei Piani del Sistema unico. Gli oneri derivanti dalle convenzioni sono a carico degli Enti richiedenti. L'articolo 12 rinnova il principio della priorità dello svolgimento delle attività di formazione di Amministrazioni statali ed Enti pubblici non economici tramite le Scuole del Sistema unico. È consentito rivolgersi a soggetti terzi, pubblici o privati, previo nulla osta del Comitato di cui sopra e solo in presenza di due fattori concomitanti:

³ Conseguentemente, è prevista l'abrogazione dell'art. 7-bis del D.lgs. 165/2001, che disciplinava la formazione del personale stabilendo, al comma 1, l'obbligo di predisposizione annuale di un piano di formazione del personale per tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, con unica esclusione delle università e degli enti di ricerca.

⁴ Sono escluse dal Sistema le attività di formazione e reclutamento relative ai magistrati, agli avvocati e procuratori dello Stato, al personale militare, alle forze di polizia e ai vigili del fuoco.

- a) che l'esigenza formativa specifica non possa essere soddisfatta nell'ambito della formazione gratuita prevista dal Programma triennale;
- b) che l'offerta del soggetto esterno risulti più conveniente e vantaggiosa delle attività di formazione con oneri a carico degli enti richiedenti inserite nel medesimo Programma.

Ai sensi dell'articolo 13, le Scuole del Sistema unico possono definire forme di collaborazione con le Università e altri istituti di formazione, italiani e stranieri, sulla base di linee di indirizzo formulate dal Comitato per il coordinamento e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il Titolo III disciplina la durata degli incarichi di docenza e le modalità di conferimento presso le strutture del Sistema unico (articolo 14) con la possibilità, prevista all'articolo 15, di destinare il docente anche ad attività formative svolte dalle altre Scuole pubbliche di formazione. L'articolo 16 regola, infine, gli incarichi di docenza, di responsabilità di area e di responsabilità di sede della Scuola nazionale dell'amministrazione.

La riorganizzazione del corso-concorso

Gli articoli 4-6 disciplinano le modalità del reclutamento dei funzionari nelle Amministrazioni centrali, dando nuovo rilievo e centralità a questa figura, la cui numerosità verrà definita dai Piani triennali di reclutamento. L'articolo 4, novellando interamente il comma 1-ter dell'art. 52 del D.lgs. 165/2001, prevede che, per l'accesso tanto alle aree funzionali per le quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, quanto alla qualifica di funzionario di amministrazione negli Enti pubblici di ricerca, si ricorra, in misura non superiore al 50 per cento dei posti disponibili, al corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione o dalle altre Scuole del Sistema, previa delibera del Comitato di coordinamento. Per la restante quota, rimangono ferme le disposizioni di legge speciali. In precedenza l'accesso alle posizioni economiche apicali prevedeva un limite massimo del 50 per cento, da riservare a un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Pertanto, mentre resta invariata la soglia massima di accesso mediante corso-concorso, si introduce una differente platea di destinatari delle procedure concorsuali: la norma previgente limitava la platea alle sole posizioni economiche apicali di ogni area funzionale, mentre la norma novellata circoscrive la platea a tutte le posizioni per le quali è richiesto il diploma di laurea. Inoltre il nuovo regolamento concede la facoltà di bandire concorsi non solo alla Scuola nazionale, ma anche alle altre Scuole del Sistema unico. Il corso-concorso per i funzionari stabilisce (art. 5) una durata di sei mesi per lo svolgimento della formazione iniziale, che prevede una valutazione continua nel corso del programma e una valutazione conclusiva al termine. Coloro che superano le valutazioni vengono assegnati alle amministrazioni di destinazione per un trimestre di formazione specialistica, a conclusione del quale sostengono un esame finale.

Per quanto riguarda il reclutamento dei dirigenti, l'articolo 7 apporta diverse modifiche alla disciplina previgente, mediante novella all'articolo 28, co. 3, 4 e 5, D.lgs. 165/2001. Sono anzitutto ridefiniti i requisiti per l'ammissione al corso-concorso: in particolare, possono essere ammessi i soggetti muniti di laurea specialistica o magistrale oppure di diploma di laurea del vecchio ordinamento, nonché di dottorato di

ricerca, o diploma di specializzazione o master di secondo livello conseguito presso università italiane o straniere dopo la laurea magistrale.

In secondo luogo, non sono più ammessi alla partecipazione al corso-concorso i dipendenti di strutture private, mentre l'accesso è aperto per i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea specialistica o magistrale, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea. Il periodo di formazione, comprensivo di un periodo di applicazione presso singole amministrazioni, uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale, è ridotto da 18 a 12 mesi, con conseguenti economie di spesa. È inoltre fissato al limite massimo del 50 per cento il numero dei posti di dirigente disponibili da coprire tramite il corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale, in precedenza individuato con un limite minimo non inferiore al 30 per cento. Pertanto, la novità non è rappresentata dall'innalzamento della soglia quanto, piuttosto, dalla sostituzione di una soglia minima con un limite massimo, mutamento che provoca un ampliamento della discrezionalità esercitabile nella scelta del numero effettivo di posti.

In definitiva, al di là delle esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa, la creazione del Sistema unico di reclutamento e formazione dei dirigenti e funzionari pubblici offre nuove e importanti tessere al complesso mosaico di misure poste in essere dal legislatore negli anni recenti, e delinea con maggior precisione un disegno organico e strutturale di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e di gestione del loro capitale umano. È infatti possibile scorgere il filo conduttore che, dalla ridefinizione delle dotazioni organiche, finalizzata a ottenere, per la prima volta, l'individuazione del fabbisogno ottimale di personale delle pubbliche amministrazioni, passa alla programmazione delle assunzioni e alla definizione del sistema di reclutamento. La norma garantisce poi la formazione permanente del personale pubblico, in particolare dei dirigenti e, soprattutto, dei funzionari e, infine, pone al servizio del Sistema unico di reclutamento e formazione le Scuole pubbliche, finalmente coordinate da un Comitato cui spetta la responsabilità di assicurare il funzionamento del sistema stesso. A quanto precede si possono poi aggiungere i vantaggi che potranno derivare dall'apertura del sistema all'apporto delle università, pubbliche e private. Spetta ora dunque alle Scuole, alla SNA e alle altre Scuole del Sistema unico, contribuire ciascuna per la propria parte al funzionamento armonico del sistema stesso.

LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL 2011

Le Amministrazioni centrali

Il 2011 è stato l'anno in cui è iniziata l'applicazione dell'articolo 6 comma 13 della legge 122 del 2010, che impone alle Amministrazioni pubbliche di ridurre la spesa in formazione entro il limite del 50 per cento di quanto indicato nei bilanci del 2009. Ma non in tutte le Amministrazioni si è avuto un taglio netto nella spesa. I dati infatti evidenziano in diversi casi scostamenti anche significativi rispetto all'entità delle riduzioni previste.

Un primo motivo strutturale alla base di queste divergenze è insito negli obiettivi stessi della rilevazione svolta per il Rapporto annuale. Questa, infatti, non è finalizzata

a costituire uno strumento di contabilità, bensì a valutare gli aspetti economici delle attività di formazione secondo quanto stabilito negli accordi contrattuali sul lavoro pubblico, e cioè a rendere conto dei progressi compiuti dalle amministrazioni nei confronti dell'obiettivo storico di raggiungere un investimento pari almeno all'1 per cento della massa salariale, comprendendo in esso tutte le spese che concorrono all'erogazione di formazione. Tra queste si annoverano, ad esempio, le spese per le missioni relative ai corsi e le retribuzioni degli addetti alla formazione. Tali spese non possono essere soggette al taglio del 50 per cento, in quanto gravano su capitoli diversi da quello relativo alla formazione, per cui la riduzione dell'investimento totale in formazione, così come misurato dalla rilevazione, non può che avere una consistenza inferiore al 50 per cento indicato dalla norma. Inoltre, considerando i valori aggregati risultanti, è necessario ricordare che l'indagine censisce amministrazioni esentate dalla prescritta riduzione di spesa, come i Vigili del fuoco e la Pubblica sicurezza le quali, essendo caratterizzate da una cospicua numerosità del personale, producono un notevole impatto sui valori complessivi.

Dal punto di vista contingente invece, va notato che la rilevazione ha evidenziato in qualche caso anche una crescita della spesa invece delle riduzioni previste. A seguito delle verifiche della compilazione e delle opportune richieste di chiarimento, le amministrazioni rispondenti hanno confermato i dati inseriti e hanno anche potuto indicare i motivi dello scostamento dagli andamenti previsti, riassumibili nelle fattispecie seguenti:

- utilizzo di fondi non completamente sfruttati negli esercizi precedenti,
- quantità consistente di formazione effettuata nel 2011 facente parte di piani o progetti pluriennali, finanziati quindi con impegni su esercizi precedenti al 2011,
- formazione prevista e finanziata in anni precedenti, ma effettivamente erogata nel 2011 a causa di slittamenti temporali.

Sul volume delle attività di formazione erogate nel 2011 ha dunque pesato in misura sostanziale il recupero di risorse, nazionali o comunitarie, programmate in precedenza, più che il taglio del 50 per cento previsto dalla l. 122/2010. Di conseguenza, a livello complessivo, la spesa 2011 per attività formative delle amministrazioni centrali rispondenti all'indagine risulta diminuita rispetto al 2010 del 18,8 per cento. Si segnala tuttavia che, poiché nello stesso anno la massa salariale delle amministrazioni rispondenti ha registrato una riduzione ben più contenuta (-9,5 per cento), il rapporto tra la spesa per la formazione e la massa salariale ha subito un calo di maggiore entità, dallo 0,59 allo 0,43 per cento (pari ad un ridimensionamento del 27,1 per cento).

Altri importanti mutamenti si sono registrati nella gestione delle attività formative, che mostra andamenti fortemente diversificati tra le amministrazioni. A livello generale, a fronte della contrazione di quasi un quinto dell'investimento in formazione, si notano azioni di riorganizzazione orientate al contenimento delle conseguenze negative del taglio, come per esempio: l'aumento delle attività formative composte da singoli eventi di minor durata, l'aumento delle partecipazioni agli eventi formativi e l'incremento di modalità di erogazione a basso costo. Anche in anni passati, in altri casi di riduzione degli investimenti, si era assistito all'adozione di strategie operative e di metodologie formative mirate a limitare le conseguenze dannose delle riduzioni di spesa. Tra queste, ad esempio, l'aumento delle partecipazioni alle occasioni formative, l'aumento del

numero di corsi con una contemporanea riduzione della loro durata media, o anche il maggiore utilizzo di personale interno in qualità di docente.

Per il 2011, gli indicatori fisici delle attività effettuate segnalano un netto recupero di efficienza della spesa. A livello generale, a fronte della descritta contrazione dell'investimento in formazione, le ore erogate totali sono aumentate dell'8,5 per cento (il numero delle ore erogate nelle Amministrazioni centrali è stato di 442.038 contro le 407.495 del 2010), e le ore fruite sono cresciute del 28,8 per cento. Per effetto della riduzione della spesa e dell'aumento delle ore, si è registrata una contemporanea diminuzione del costo delle ore erogate e fruite, rispettivamente del 25,2 e del 37,1 per cento.

Il numero totale dei corsi è aumentato dell'11,6 per cento rispetto al 2010; analogamente quello delle edizioni (+11,3 per cento), cresciuto soprattutto nel comparto degli Enti pubblici. Nei comparti in cui si registrano invece diminuzioni, quella del numero delle edizioni è di minore entità o segna un aumento, evidenziando la scelta strategica di reiterare le edizioni di corsi già prodotti. Contemporaneamente la durata media delle edizioni subisce una lieve contrazione, per più di mezzo punto (-0,7 per cento).

Le partecipazioni aumentano, sia nel totale (+12,0 per cento) che in tutti i comparti, ad eccezione delle Autorità, dove peraltro i valori sono sempre elevati; le ore fruite in media per ciascuna partecipazione aumentano, nel complesso delle Amministrazioni centrali, del 5,2 per cento, e il numero totale delle ore fruite aumenta considerevolmente (+28,8 per cento).

Gli orientamenti tematici degli interventi formativi si sono mantenuti, nel 2011, simili a quelli dell'anno precedente, ma sono mutati i valori relativi: le due aree maggiormente frequentate sono sempre quelle ad argomento tecnico-specialistico e giuridico-normativo, ma, distanti al terzo e quarto posto, vi sono le aree economico-finanziaria e informatico-telematica. L'attenzione formativa alle funzionalità specifiche dell'Amministrazione è diffusa in tutti i comparti e soprattutto in quelli più numerosi: Ministeri ed Enti pubblici.

La modalità di formazione prevalente, a livello complessivo, è sempre l'aula, che tuttavia presenta un calo delle partecipazioni al 50 per cento dal 73 per cento del 2010; e calano anche le partecipazioni alle attività in *e-learning* (costose e complesse quando non rivolte a platee molto vaste) al 7 per cento dal 17 del 2010. Crescono invece molto (al 35 per cento) gli interventi di *learning on the job*, valorizzati in quanto a basso costo.

La composizione della partecipazione per qualifica rimane sostanzialmente analoga a quella del 2010, soprattutto nei comparti più numerosi. Aumenta nel totale di 1,4 punti la componente dei bassi livelli di inquadramento, controbilanciata da un corrispondente calo della componente dirigenziale (-1,9 punti), mentre i funzionari aumentano di 5 punti nei Ministeri e in maniera considerevole nelle Autorità (19,5 punti). La presenza femminile tra i partecipanti alla formazione del 2011, pari al 43,1 per cento, mostra un leggero calo rispetto al 45,6 per cento del 2010.

Per quanto riguarda i fornitori, aumenta di più di 5 punti la percentuale di formazione realizzata in casa, cioè nell'Amministrazione di appartenenza o nella scuola interna, che sale così all'87,4 per cento delle ore di formazione fruite. La formazione acquisita

presso altre organizzazioni pubbliche cala di 1,3 punti, e si attesta pertanto al 6,4 per cento; mentre quella acquistata presso fornitori privati cala di 4 punti e cade al 6,2 per cento⁵.

Le Regioni

Alla luce del taglio generale delle risorse e del perdurante clima di incertezza dal punto di vista socio-economico, i risultati dell'indagine sulle esperienze formative realizzate nell'anno 2011 dalle Regioni e dalle Province con statuto autonomo si presentano ancor più significativi.

Sebbene risulti assoggettato ad un taglio del 22,7 per cento, l'importo complessivo delle risorse stanziato per il 2011 (18,6 milioni di euro) appare ancora relativamente alto rispetto al 2010 (quando era stato di 24,1 milioni). L'utilizzo di risorse di provenienza esterna alle amministrazioni (per esempio comunitaria) ha incrementato di poco e solo in alcune situazioni locali (ad esempio in Sardegna e, in minor misura, in Toscana) la cifra stanziata. Tuttavia, analizzando il dato delle risorse effettivamente impegnate nel 2011, si nota che queste risultano sensibilmente inferiori allo stanziamento. In taluni casi la differenza è determinata dalla scelta di dare adempimento alla normativa abbattendo in questo modo il costo effettivo annuale della formazione. Nell'insieme, le risorse effettivamente impegnate risultano pari a 11,5 milioni, ovvero al 39,7 per cento in meno di quanto impegnato nel 2010. In considerazione della differenza sostanziale fra stanziato e impegnato, il valore effettivo medio dell'investimento nella formazione del personale da parte delle Regioni per il 2011 è pari allo 0,33 per cento della massa salariale. Poiché nel 2010 era lo 0,45 per cento, questo indicatore ha subito un ridimensionamento del 26,7 per cento.

La rilevazione registra una consapevolezza condivisa che la brusca caduta delle risorse a disposizione non può significare un minore investimento in formazione, ma deve comportare una più elevata capacità di generare investimenti diversificati e selettivi, ottimali rispetto alle esigenze delle amministrazioni. In questa direzione, per esempio, si segnala lo sviluppo di formule di governance partecipata, che vedono la proposta di azioni formative orientate alla partecipazione attiva dei diversi stakeholder tramite l'impiego della tecnica *Open Space Technology*, che permette di creare gruppi di lavoro (workshop) e riunioni (meeting) particolarmente ispirati e produttivi. Sulla stessa linea va segnalata l'attenzione rinnovata al *service management*, formazione per i dirigenti e i quadri che, accanto ai temi dell'efficienza e della semplificazione, persegue l'obiettivo di governare l'immagine del servizio, comunicare con l'utenza, confrontarsi e fare rete con altri soggetti.

Su tutta l'attività formativa, erogata o fruita, emerge con assoluta evidenza l'abbattimento per più del 40 per cento del numero dei corsi e delle edizioni realizzate, nonché una diminuzione del 26 per cento dei giorni-aula erogati rispetto all'anno precedente, in corrispondenza con la riduzione del bilancio dedicato alla formazione. Lo standard qualitativo relativo alla durata media di ciascun corso è però aumentato rispetto al 2010, e ancor più la media dei partecipanti in aula. Di conseguenza, la media di giornate formative annue dedicate a ciascun dipendente mostra una sostanziale tenuta.

⁵ Il calcolo viene effettuato sulle ore fruita in modo da offrire un'indicazione sui volumi delle partecipazioni e inquadrare così la "forza produttiva" del fornitore.

L'analisi del rapporto tra quota percentuale di partecipazione e quota di spesa per ciascuna tipologia formativa mostra, in generale, valori positivi nel caso della formazione in aula, della formazione *on the job*, e – tendenzialmente – anche dell'*e-learning* e delle *videoconferenze*, metodologie formative, queste ultime, che però risultano ancora poco utilizzate. Con specifico riferimento all'investimento nell'*e-learning* occorre sottolineare che questa modalità di formazione è senza dubbio impegnativa, in quanto richiede un valido sistema organizzativo, di controllo sull'utilizzo e di *feedback* sulla reale efficacia, oltre che una rigorosa analisi di fattibilità preliminare, se non la si vuole ridurre ad una mera autoistruzione online. Negli ultimi anni c'è stato comunque un incremento progressivo dei progetti di *e-learning*, con la finalità di conseguire economie di spesa diretta. In molte realtà per rendere la metodologia efficace e scongiurare gli abbandoni si sono privilegiate forme miste, *blended*, riservando per esempio l'utilizzo esclusivo dell'*e-learning* alla condivisione degli stessi contenuti tra realtà territorialmente distanziate. È peraltro aumentato il ricorso alla formazione-intervento, alla formazione sul lavoro e ai laboratori: il dato, in linea con l'accento posto dal 14° Rapporto sul concreto risultato di apprendimento dell'investimento formativo è assai rilevante e risponde alla necessità di tradurre i contenuti formativi nello specifico contesto lavorativo degli allievi, trasformandoli in valore aggiunto capace di incidere sul miglioramento del lavoro quotidiano.

Le Province e i Comuni

L'indagine sugli Enti locali – che ha riguardato 90 Province e 463 Comuni con più di 10 mila abitanti (per una copertura pari al 65,5 per cento dell'intero personale in servizio nei due livelli di governo), ha evidenziato come tra il 2010 e il 2011 la spesa formativa si sia più che dimezzata, con una caduta del 51 per cento. Il taglio ha prodotto effetti rilevanti, comportando anzitutto una riduzione del numero dei formati, dal 70 al 65 per cento dei dipendenti. La riduzione è il risultato di strategie differenziate di contenimento della spesa tra i Comuni, che hanno limitato il taglio dei formati ma hanno dimezzato le giornate di formazione, e le Province, che hanno più nettamente ridotto il personale formato, ma diminuito in misura minore le giornate di formazione.

Il dimezzamento della spesa è stato ottenuto nei Comuni anche grazie ad un forte ridimensionamento dei presidi della formazione e del relativo personale. Le amministrazioni comunali sprovviste di presidio sono passate in un anno dal 24 al 42 per cento del totale, con una soppressione sia di unità organizzative, sia di uffici formazione. Inoltre, in parallelo a questo ridimensionamento organizzativo, è significativamente aumentato il numero dei Comuni che non fanno programmazione e/o valutazione delle attività formative, sino a raggiungere i due terzi circa del totale.

Nella scelta dei soggetti attuatori dei corsi, continua il riposizionamento della domanda dal privato al pubblico iniziato dopo il 2008. I corsi attuati dai soggetti privati calano, pur restando il 47 per cento nei Comuni e il 52 per cento nelle Province, mentre risultano in sensibile aumento i corsi erogati dalle Scuole e da altri soggetti pubblici (un quarto del totale). Andamento opposto si nota per i corsi realizzati in proprio, in lieve crescita tra i Comuni ma in calo tra le Province.

Trova conferma anche il già segnalato cambiamento nelle priorità della formazione, condizionate dalle innovazioni introdotte dalle normative recenti. Si segnalano, in particolare, i temi della riforma della Pubblica Amministrazione (62 per cento dei Comuni), della misurazione e valutazione della performance (44 per cento dei Comuni e 52 per cento delle Province), del supporto alla digitalizzazione della

Pubblica Amministrazione (49 per cento dei Comuni e 50 per cento delle Province). Ad eccezione della riforma della Pubblica Amministrazione, si tratta di priorità che accrescono la loro importanza anche nel 2012. Il mutamento di prospettiva si riscontra anche negli obiettivi ritenuti utili ad una migliore formazione del personale. L'obiettivo prevalente dichiarato è la ricaduta degli interventi sull'organizzazione degli uffici e del lavoro, seguito dal maggior legame tra la formazione e gli obiettivi di performance definiti dalle amministrazioni (come la semplificazione, la trasparenza, la valutazione delle politiche ecc.). Seguono la formazione permanente, il raccordo tra le esperienze formative e lo sviluppo della professionalità.

Un ruolo significativo è svolto dai percorsi di apprendimento sostitutivi o integrativi rispetto a quelli più caratteristici della formazione, finalizzati a costruire un ambiente di lavoro in grado di favorire la crescita delle competenze. Gli strumenti più praticati sono: l'affiancamento di esperti, superiori e colleghi, il lavoro in team e l'incentivazione delle dinamiche informali di diffusione delle conoscenze. Si tratta di strumenti che hanno una lunga tradizione nell'organizzazione del lavoro e che rappresentano valide integrazioni rispetto alla formazione di tipo tradizionale. Altri strumenti di apprendimento (rotazione delle mansioni, autoapprendimento tramite *learning objects*, comunità di apprendimento o di lavoro in rete, *focus group*, circoli di qualità o gruppi di miglioramento della qualità del lavoro) hanno trovato un'applicazione più selettiva, tra il personale dei Comuni delle aree metropolitane o dove ci sono uffici formazione che li hanno promossi.

L'indagine evidenzia dunque le difficoltà della fase attuale, ma rivela anche l'esistenza di filoni di innovazione o di ottimizzazione messi in atto da alcune amministrazioni locali lungo le linee segnalate dalla Direttiva 10 del 2010 e riprese nella precedente edizione di questo stesso Rapporto. Si tratta di modalità di apprendimento informali e non strutturate nei termini della formazione ma in quelli della gestione della conoscenza (*knowledge management*), offerte ai dipendenti attraverso la reingegnerizzazione di processi e dei luoghi di lavoro in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano. I casi registrati dall'indagine, diffusi soprattutto tra i Comuni, costituiscono prototipi dotati di individualità e caratteri tali da renderli in varia misura efficaci e riproducibili. Sotto questo profilo, lo shock attuale può rappresentare l'occasione per rivedere i modelli del passato, spingendo le amministrazioni a puntare maggiormente su scelte cooperative, su percorsi di programmazione delle attività che privilegino la finalizzazione degli interventi alle ricadute sul lavoro e alle scelte strategiche degli enti, sulla diffusione delle pratiche di valutazione, su di una maggiore propensione a combinare le azioni formative con la diffusione di strumenti di apprendimento in grado di valorizzare lo sviluppo delle capacità agite dai dipendenti in una logica di *learning organization*.

Se una fase è giunta al termine, se ne apre una nuova che può dare frutti positivi, soprattutto se sostenuta da adeguate politiche di accompagnamento e indirizzo dei cambiamenti in corso.

Le Camere di commercio

La risposta del sistema camerale alla rilevazione sulle attività formative del 2011 è stata significativa: su 105 Camere di commercio, ben 86 hanno compilato il questionario. L'analisi dei dati evidenzia come il sistema abbia risentito profondamente dei tagli imposti dal vincolo di spesa introdotto dalla l. 122/2010: le Camere di commercio hanno speso in formazione lo 0,88 per cento del totale del costo del personale, ovvero una

percentuale bassa, mai registrata negli anni passati (la caduta dell'investimento formativo pro capite rispetto al 2010 è pari al 60,1 per cento).

Le organizzazioni pubbliche hanno coperto quasi tutto il fabbisogno formativo del sistema camerale e, probabilmente, questo dato spiega anche il nettissimo abbattimento del costo per ora di formazione fruita, che da 38,9 euro del 2010 è sceso a 5,11 euro nel 2011. I grandi progetti di sistema di Unioncamere (ed i progetti del fondo di perequazione 2009, con incontri informativi organizzati a livello centrale) hanno offerto formazione ed assistenza alle Camere di commercio e contenuto i costi a carico degli enti.

Emerge, inoltre, un notevole capovolgimento organizzativo rispetto al 2010. Sono diminuite le iniziative fruita ma è aumentato in media il monte delle ore erogate: si organizzano, in altri termini, meno iniziative, ma di maggiore durata. La scarsità delle risorse a disposizione ha anche cambiato lo scenario delle ore di formazione fruita per area tematica: la percentuale predominante è stata raggiunta dall'area multidisciplinare (79,7 per cento), seguita (con una percentuale notevolmente più bassa) dall'area giuridico-normativa (6,7 per cento) che negli anni passati aveva sempre rappresentato l'area di maggiore investimento. La scelta del sistema camerale è stata di realizzare prioritariamente attività trasversali, potenzialmente utili alla maggior parte dei funzionari dell'ente.

Il quadro delle iniziative formative di impatto innovativo realizzate nel corso del 2011 e previste al 2012 evidenzia un forte impatto della Riforma Brunetta, in tutte le sue articolazioni: dai temi della Riforma in quanto tale (trasparenza organizzativa e controllo di gestione, digitalizzazione della PA, valutazione della dirigenza e del personale), ad altri ad essa direttamente o indirettamente collegati (ad esempio, la semplificazione e i servizi ai cittadini e alle imprese). Inoltre, si registra un forte impegno per il 2012 sui temi della semplificazione.

Uno sguardo comparativo

A conclusione di questa presentazione dei dati di consuntivo 2011, proponiamo una sintetica comparazione di come la *spending review* della formazione ha influito sui diversi comparti oggetto di rilevazione⁶.

In termini di investimento in formazione pro capite, la contrazione più significativa è stata subita dai dipendenti delle Province, che nel 2011 hanno perduto il 62,9 per cento dell'importo del 2010 (Tabella 2). In valore assoluto il decurtamento è stato di 144 Euro: un importo quasi triplo rispetto all'intero investimento pro capite medio del 2011 nei Comuni (53 Euro) e vicino a quello del comparto Sicurezza (162 Euro). Di entità analoga, in termini relativi, è la caduta dell'investimento pro capite nelle Camere di commercio (-60,1 per cento), in corrispondenza, però, di una perdita in valore assoluto molto superiore (-524 Euro), dovuta al livello straordinariamente elevato dell'investimento formativo medio in questo comparto (nel 2010, 872 Euro). Si riscontrano poi cadute tra il 36 e il 57 per cento, rispettivamente, nel comparto degli Enti pubblici non economici, nelle Regioni e nei Comuni; e cadute di entità inferiore, tra il 15 e il 24 per cento, nei comparti Sicurezza, PCM e Ministeri, Organi dello Stato e Autorità. Le perdite subite colpiscono soprattutto il comparto delle Camere di commercio, che

⁶ Tutte le tabelle relative ai confronti tra i comparti e tra i diversi livelli di governo sottoposti a rilevazione sono situate nell'Appendice statistica al termine del volume.

nel 2010 deteneva la prima posizione per investimento formativo unitario e scende alla terza, e quello delle Province, che passa dalla settima all'ottava posizione.

Tabella 2 - INVESTIMENTO IN FORMAZIONE PRO CAPITE - ANDAMENTO NEL PERIODO 2007-2011 (VALORI IN EURO)

COMPARTO	2007	2008	2009	2010	2011
PCM e Ministeri	336,35	325,20	243,19	253,23	207,26
Sicurezza	251,08	210,61	209,20	140,64	162,32
Organi dello Stato	365,60	451,75	454,78	514,80	420,93
Autorità	1391,40	1.187,94	948,43	630,88	480,92
Enti pubblici	657,98	616,90	648,27	590,75	376,54
Camere di commercio	660,62	581,40	714,10	872,33	348,03
Regioni	438,51	426,20	433,24	440,16	267,93
Province	191,21 (84 Province)	214,59 (69 Province)	n.d.	229,20 (84 Province)	85,13 (81 Province)
Comuni	131,36 (289 Comuni)	123,10 (358 Comuni)	n.d.	121,13 (392 Comuni)	52,47 (412 Comuni)

Gli effetti del taglio possono essere osservati anche sotto l'angolazione dell'obiettivo storico del rapporto tra l'investimento formativo e la massa salariale, che ha animato dal 2001 l'azione delle amministrazioni e la contrattazione collettiva nel campo della formazione. Nel 2010 soltanto tre comparti, Organi dello Stato, Enti pubblici e Camere di commercio collocavano la loro spesa al di sopra dell'obiettivo dell'1 per cento (rispettivamente 1,09, 1,04 e 1,82 per cento) (Tabella 3). Gli altri comparti si situavano in una regione di spesa compresa tra lo 0,44 per cento dei Comuni e lo 0,63 per cento delle Province. Nel 2011 i tagli hanno colpito soprattutto, come già abbiamo visto, le Camere di commercio (-0,94 punti), gli Enti pubblici (-0,38 punti) e le Province (-0,33 punti). In termini relativi, il rapporto tra investimento formativo e massa salariale ha subito nelle Province un decurtamento del 52,4 per cento, già da tempo caratterizzate da un declino dell'investimento in formazione, del 51,6 per cento nelle Camere di commercio e del 45,5 per cento nei Comuni.

Tabella 3 - RAPPORTO PERCENTUALE TRA L'INVESTIMENTO FORMATIVO E LA MASSA SALARIALE - 2007-2011

COMPARTI	2007	2008	2009	2010	2011
PCM e Ministeri	0,86	0,83	0,59	0,60	0,49
Sicurezza	0,57	0,50	0,48	0,33	0,27
Organi dello Stato	0,84	1,03	0,98	1,09	0,84
Autorità	1,60	1,28	0,98	0,57	0,49
Enti pubblici	1,17	1,09	1,15	1,04	0,66
Camere di commercio	1,76	1,49	1,68	1,82	0,88
Regioni	0,92	0,89	0,92	0,58	0,61
Province	0,79	0,71	0,60	0,63	0,30
Comuni	0,50	0,44	0,41	0,44	0,24

Nota: Comuni - 289 nel 2007, 358 nel 2008, 392 nel 2009 e 2010, 412 nel 2011. Province - 84 nel 2007, 69 nel 2008, 88 nel 2009 e 2010, 81 nel 2011.

Sotto il profilo della riallocazione della domanda di formazione, obiettivo precipuo del D.Lgs. 78/2010 e della Direttiva 10/2010, si possono distinguere comportamenti differenti tra i comparti (tabella 4). In termini di ore di formazione fruite, quattro comparti (Enti pubblici non economici, Camere di commercio, Province e Comuni) hanno ridotto in modo sensibile nel 2011 il ricorso a fornitori privati e, al contempo (seppure in misura minore), anche quello all'autoformazione o alle Scuole interne, aumentando invece la quota di ore fruite in interventi organizzati da altre organizzazioni pubbliche. Il riposizionamento più significativo è quello attuato dalle Camere di commercio, che hanno operato il ridimensionamento più consistente in valore assoluto tagliando di 24,6 punti percentuali la quota di ore fruite in interventi affidati ad organizzazioni private, e di 48,8 punti quella affidata all'autoformazione/Scuole, mentre hanno aumentato di 73,4 punti la quota affidata ad organizzazioni pubbliche.

Il comparto PCM e Ministeri e quello della Sicurezza hanno invece ridotto la proporzione delle ore fruite in interventi erogati sia da organizzazioni private sia da altre organizzazioni pubbliche, aumentando di converso quella degli interventi organizzati in autoformazione o ad opera delle Scuole di pertinenza. Gli Organi dello Stato e le Regioni hanno ridotto la quota delle ore fruite dai propri dipendenti in corsi di formazione affidati ad altre organizzazioni pubbliche ed hanno invece aumentato sia la quota delle ore in autoformazione o in interventi organizzati dalle proprie Scuole, sia quella delle ore fruite in corsi affidati a organizzazioni private. Si segnala, infine, il caso delle Autorità, che ad una riduzione di 6,6 punti percentuali della quota di ore affidate a privati hanno fatto corrispondere un aumento tanto delle ore affidate a organizzazioni pubbliche (+1,2 punti), quanto di quelle in autoformazione (+5,4 punti).

Tabella 4 - ANDAMENTO DELLA RIPARTIZIONE DELLE ORE FRUITE PER TIPOLOGIA DI FORNITORE 2010-2011 (%)

	ORGANIZZAZIONI PRIVATE		ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE		AMMINISTRAZIONE DI APPARTENENZA + SCUOLA INTERNA	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
PCM e Ministeri	17,5	14,45	14,7	11,3	67,8	74,25
Sicurezza	0,5	0,15	0,7	0,62	98,8	99,24
Organi dello Stato	51,5	58,24	33,4	16,55	15,1	25,21
Autorità	26,9	20,26	4,5	5,73	68,6	74,01
Enti pubblici	15,7	10,23	9,3	24,25	75,0	65,52
Camere di commercio	35,7	11,1	11,6	85,0	52,7	3,9
Regioni	54,6	59,8	28,0	12,5	17,4	27,7
Province	52,2	51,5	28,0	30,2	19,8	18,4
Comuni	50,3	47,0	32,4	36,1	17,3	16,9

Nota: Comuni: 439 - Province: 82. Per Comuni e Province il dato sulla tipologia di fornitore è stato rilevato solo sui corsi e non su convegni e conferenze. Nel caso delle Regioni il dato sulla tipologia di fornitore è stato rilevato sul numero delle giornate e non delle ore fruite.

La tabella 5 propone infine un'evidenza significativa a sostegno dell'ipotesi che la riorganizzazione delle attività formative causata dalla brusca limitazione delle risorse disponibili possa essere stata utilizzata in molti comparti della Pubblica Amministrazione come un'occasione di riorganizzazione, e persino di miglioramento dell'offerta formativa. I dati forniscono soltanto un'evidenza quantitativa, nell'attesa di ottenere, con altri strumenti, più approfondite valutazioni sugli effetti della *spending review* sulla qualità degli interventi. La tendenza, tuttavia è significativa e spesso positiva. Nei

comparti più numerosi (PCM e Ministeri, Sicurezza, Organi dello Stato, Enti pubblici) il tasso di partecipazione ha registrato nel 2011, rispetto al 2010, incrementi che vanno da 3 (Sicurezza) a 69 punti percentuali (Organi dello Stato). Fanno eccezione a questo andamento i comparti dei Comuni, dove la partecipazione ha subito un ridimensionamento di 3,6 punti, e delle Regioni (-4,9 punti). Ben più grave è stata invece la caduta della partecipazione nei comparti, meno numerosi, delle Province (-35,4 punti), delle Autorità (-87,2 punti) e, soprattutto delle Camere di commercio (-118,3 punti).

Tabella 5 - TASSO DI PARTECIPAZIONE AD ATTIVITÀ FORMATIVE - ANDAMENTO NEL PERIODO 2007-2011 (VALORI %)

COMPARTI	2007	2008	2009	2010	2011
PCM e Ministeri	52,6	53,7	41,4	52,8	57,9
Sicurezza	13,9	28,4	20,2	11,0	13,9
Organi dello Stato	61,4	112,1	103,1	24,1	93,0
Autorità	166,4	270,7	335,7	245,4	158,2
Enti pubblici	122,5	116,3	135,6	137,0	155,0
Camere di commercio	148,0	166,4	171,4	246,8	128,5
Regioni	81,4	110,5	101,5	115	110,1
Province	76,5	72,0	n.d.	111,2	75,8
Comuni	60,1	61,1	n.d.	69,5	65,9

Nota: Comuni - 328 nel 2007, 379 nel 2008, n.d. nel 2009, 394 nel 2010, 439 nel 2011. Province - 80 nel 2007, 74 nel 2008, n.d. nel 2009, 92 nel 2010, 88 nel 2011.

Piani formativi: Analisi e prospettive

La programmazione della formazione. Confronti tra Piani e attività realizzate

In raccordo con uno dei contributi presenti nel 14° Rapporto⁷, questo volume riprende l'analisi dei Piani formativi presentati annualmente dalle Amministrazioni al Dipartimento della Funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze a norma dell'art. 7-bis del D.Lgs. 165/2001. Scopo dell'esame è quello di fornire elementi per il miglioramento delle attività di programmazione, con riferimento tanto ad un miglior uso delle risorse scarse destinabili alla formazione, quanto all'adeguamento delle amministrazioni alla nuova prospettiva di programmazione triennale della domanda e dell'offerta formativa, aperta dalla creazione del Sistema unico di reclutamento e formazione della pubblica amministrazione.

Le verifiche effettuate sui documenti pervenuti, relativi alle annualità di programmazione 2011 e 2012, confermano che se indubbiamente molti Piani contengono tutte le informazioni rilevanti, ancora troppi risultano vaghi e approssimativi perché, per esempio, mancano le indicazioni di spesa, gli obiettivi della formazione o altri dettagli fondamentali⁸. Peraltro, in un gran numero di casi il Piano formativo non sembra es-

7 Amati A. e Barbetta G., "I piani formativi delle amministrazioni alla luce della Direttiva 10 del 30 luglio 2010. Analisi e proposte", in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica e Scuola superiore della pubblica amministrazione (2011), 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione – 2010, Roma, Grafiche Verona, pp. 291-305.

8 Le analisi condotte sono limitate quasi esclusivamente alle Amministrazioni centrali, in quanto per le Regioni l'unico piano pervenuto è quello del Lazio, mentre nel caso di Province e Comuni i documenti pervenuti sono quantitativamente o qualitativamente insufficienti per poter procedere ad un esame fondato.

sere il principale strumento di governo della formazione. Infatti, anche Piani completi e redatti correttamente contengono quantificazioni che si dimostrano abbastanza lontane dalle attività formative effettivamente realizzate, rilevate dall'indagine consuntiva per il Rapporto Annuale.

Va detto, a questo proposito, che esistono solide ragioni per cui la previsione di spesa può non essere esatta. Oltre alle fisiologiche differenze tra il pianificato e il realizzato, vi sono costi che cambiano, anche a causa di mutate modalità di erogazione o di partecipazione. Altri casi di discrasia derivano dal fatto che impegni e spese possono avvenire in anni diversi, o sfruttando disponibilità sopravvenute. Inoltre, nel rendiconto annuale dei costi rilevato per il Rapporto Annuale, vengono considerate voci che non sono percepite come oneri delle attività formative da parte di chi compila i Piani: ad esempio i salari degli addetti che si occupano di formazione, oppure le spese di missione per la partecipazione ai corsi. Questi, pur essendo a tutti gli effetti "costi formativi", gravano su capitoli di bilancio diversi da quelli dedicati alla formazione e, poiché sono già conteggiati all'interno delle spese generali dell'amministrazione, non vengono considerati in sede di Piano formativo.

Nonostante questi elementi di possibile discrasia sistematica tra le attività programmatiche e quelle realizzate, il raffronto quantitativo tra i Piani e il consuntivo 2011 evidenzia alcuni casi di eccellenza, come per esempio quelli della Presidenza del Consiglio, del Ministero degli Esteri, della Salute, dell'INPS. Va però segnalato che, in altri casi, la maggiore spesa rilevata a consuntivo risulta notevolmente superiore a quanto ipotizzabile a causa dell'ampliamento delle voci di costo rilevate dall'indagine rispetto a quanto contenuto nel Piano. I motivi delle discrasie non sono pertanto limitabili alla diversità delle voci rilevate. Per esempio, nelle Amministrazioni centrali in cui è stata effettuata una rilevazione censuaria anche della motivazione dei singoli corsi, su 12.428 edizioni di corsi, solo il 74,6 per cento contiene l'indicazione. E, di questi, soltanto il 52,8 per cento viene dichiarato derivare dal Piano formativo e, cosa ancor più inattesa, solo l'1,9% viene dichiarato funzionale al Piano della Performance. Sembra quindi che troppo spesso il Piano formativo si riveli più uno strumento per contribuire alla gestione della spesa che per guidare strategie formative.

Purtroppo, pertanto, allo stato dei fatti non omogeneità e incompletezza sono le caratteristiche generali dei piani formativi presentati nel biennio 2011-2012. In alcuni settori della P.A. e per alcune pubbliche amministrazioni queste caratteristiche sono più accentuate, in altri/e meno, ma in ogni caso esse rendono i piani formativi non confrontabili tra loro se non per alcuni contenuti ricorrenti. È possibile ipotizzare che tra le cause di questo stato di fatto un peso rilevante sia rappresentato dall'incerto posizionamento organizzativo della funzione formativa nelle amministrazioni e dal sottodimensionamento delle strutture cui è attribuita la funzione formazione.

Pianificare la formazione: il primo tassello per una governance del sistema

Una recente ricerca prodotta nell'ambito del Progetto speciale "Una rete per la formazione di qualità" (RFQ), commissionato dal Dipartimento della Funzione pubblica alla Scuola nazionale dell'amministrazione, consente di evidenziare cause ed effetti del riprodursi di una concezione della formazione come funzione che, da un lato, si limita a registrare desiderata formativi o pseudo-formativi (soprattutto in termini di addestramento o aggiornamento) raccolti in modo più o meno casuale e, dall'altro,

esercita sistematicamente una delega delle proprie funzioni all'esterno dell'azione formativa, intesa nella logica onnipervasiva del "catalogo" e dell'attribuzione di docenze (cui eventualmente fare seguire momenti minimi di valutazione di gradimento)⁹. Gli aspetti deteriori vengono individuati a livello di decisioni sulla partecipazione a corsi e altre iniziative, assunte secondo un approccio "premiante" (che spinge a intendere la formazione come fringe benefit e/o fattore di motivazione estrinseca non attinente a reali esigenze di lavoro) o, all'opposto, secondo un approccio "diversivo" (per tenere lontane dal lavoro, almeno temporaneamente, persone non gradite o scomode).

Dalla seconda metà del 2011, la Scuola ha avviato, per iniziativa e con il finanziamento del Dipartimento della Funzione pubblica, il Progetto con l'intento di costituire un nuovo punto di riferimento e di stimolo al miglioramento per la formazione destinata ai dirigenti e funzionari pubblici. L'ipotesi fondamentale è stata quella di poter produrre idee e soluzioni innovative per il miglioramento complessivo dell'offerta formativa. Nell'ambito del progetto sono state sinora condotte diverse attività sperimentali che, nel loro insieme, consentono di definire i contorni di un nuovo modo di governare e fare formazione in contesti pubblici. Il progetto si è focalizzato solo in parte sui contenuti della formazione e maggiormente invece su un insieme di attività che, una volta generalizzate, faranno definitivamente maturare questa funzione e non mancheranno di retroagire positivamente anche sui contenuti.

- Il primo dei capisaldi riguarda la messa a punto di *modelli di pianificazione delle attività formative* rispondenti alla normativa sul ciclo della performance ed effettivamente in linea con gli obiettivi strategici ed operativi delle amministrazioni.
- Il secondo è costituito dalla messa a punto di *standard di valutazione* in grado di dare conto in modo non superficiale della consistenza e della validità delle attività messe in campo, assegnando il dovuto valore ai momenti della valutazione ex-ante ed ex-post.
- Il terzo riguarda l'attivazione di nuove modalità relazionali (in forma di *comunità di pratica*) tra i professionisti della formazione pubblica, tali da far crescere la consapevolezza delle loro potenzialità e da permettere l'individuazione autonoma di comuni percorsi di collegamento, interazione e scambio.
- Nell'ambito del progetto sono state inoltre sperimentate *nuove proposte di sviluppo professionale per gli operatori della formazione*. Tali proposte sono state avanzate nell'ambito delle attività formative avviate con il progetto, la cui ipotesi di fondo è di valorizzare modelli di intervento formativi non limitati alla trasmissione di conoscenze in aula, ma strutturalmente incardinati nel vivo dei processi organizzativi e nelle occasioni di apprendimento e crescita delle competenze presenti nell'esperienza lavorativa.
- A supporto di tutte le attività del progetto è stata infine creata una *piattaforma di scambio denominata Sofia*, che integra i diversi ambienti virtuali per le attività di condivisione, di discussione e di progettazione. La piattafor-

⁹ Sul progetto RFQ si confronti Capaldo G. e Santarsiero C.C. (2011), "Sistemi di pianificazione per migliorare l'efficacia formativa: il progetto 'Una rete per la formazione di qualità (RFQ)'" in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica e Scuola superiore della pubblica amministrazione (2011), 14° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione – 2010, Roma, Grafiche Verona, pp. 309-322.

ma consente alla comunità di pratica di entrare agevolmente in contatto per collaborare, discutere e condividere documenti, ricerche, metodologie, *case studies*, progetti, banche dati e informazioni, eventi ed esempi di benchmark istituzionale.

L'esperienza maturata attraverso il progetto chiarisce che la formazione potrà avere un ruolo di rilievo nei processi di trasformazione delle pubbliche amministrazioni solo se riuscirà a procedere sulle due carreggiate parallele e interdipendenti dell'utilità della formazione e del suo miglioramento continuo. In tale interdipendenza risiede il requisito di qualità cui il progetto è dedicato.

A questa prospettiva è strettamente correlata quella di un urgente superamento delle attuali condizioni di incertezza istituzionale e sottodimensionamento strutturale e culturale della formazione pubblica, urgenza avvertita non solo dagli operatori della formazione, ma anche dagli interlocutori della funzione formativa a livello politico-decisionale e, prima ancora, dagli stessi utenti. È quindi fortemente auspicabile che il nuovo Sistema unico del reclutamento e della formazione della pubblica amministrazione provveda a colmare l'attuale mancanza di indirizzo.

RFQ non avrebbe potuto vivere senza l'apporto diretto e fattivo dei suoi interlocutori nelle diverse amministrazioni partecipanti. L'esperienza maturata consente di considerare effettivamente cruciale il salto che impone la predisposizione di piani formativi in funzione degli obiettivi strategici e operativi di ogni amministrazione. È a partire dalla risoluzione di questo snodo che la formazione può superare la posizione incerta in cui è oggi confinata e iniziare ad essere una leva efficace, dalla quale i vertici delle amministrazioni possono attendersi specifiche utilità. Grazie a questo snodo è oggi possibile ritenere fattibile - anche se ciò richiederà ancora notevoli sforzi attuativi - la realizzazione di un modello organico di governo della funzione formazione, affidato da un lato ai vertici politici e amministrativi delle singole amministrazioni, dall'altro al Sistema unico della formazione. Le nuove modalità e strategie di governo della formazione pubblica si potranno realizzare attraverso una serie di elementi concreti, tra loro dinamicamente interrelati.

Il primo - e fondamentale - è costituito dal Piano della formazione che le amministrazioni pubbliche sono tenute a realizzare e a presentare - fino ad oggi su di un orizzonte annuale, da domani su di un orizzonte triennale. La compilazione e trasmissione *on line* dei piani formativi, consentita sulla base dei risultati delle sperimentazioni dell'interfaccia a ciò predisposto da RFQ, accessibile sul *Portale della formazione*, potrà far confluire i documenti in uno specifico data-base, che renderà visibili al Comitato per il coordinamento delle Scuole pubbliche di formazione, cuore del Sistema unico tutte le variabili importanti dei processi formativi programmati nel Programma triennale delle attività di formazione. Su tale data-base potrà quindi esercitarsi l'azione di affinamento progressivo delle strategie formative, da parte sia delle amministrazioni interessate sia delle scuole, che potranno a loro volta definire modalità di programmazione e intervento più stabili e fondate.

L'altro elemento essenziale del sistema di governance è costituito dal Rapporto annuale sulla formazione pubblica (che in prospettiva avrà un orizzonte temporale triennale come i piani), che verifica a consuntivo le attività effettivamente realizzate. La compilazione *on line* di Piani omogenei tra loro e con il questionario di indagine annuale sulle attività realizzate arricchirà l'analisi con riferimenti significativi e congruenti alle

attività preventivate dai piani delle singole amministrazioni. Si creerà in tal modo una più stretta corrispondenza tra piani formativi e i dati consuntivi presentati in sede di Rapporto che, consentendo una pluralità di verifiche di congruenza tra il pianificato e il realizzato, fornirà impulsi conoscitivi fondati, utili al continuo miglioramento dell'azione formativa.

La piena attuazione del nuovo Sistema potrà quindi essere supportata da una piattaforma informatica coerente con le banche dati della previsione e consuntivazione delle attività formative, che consentirà di raccogliere e gestire in forma omogenea dati che oggi sono scarsamente comunicanti tra loro e con i data base del personale. L'Agenzia dell'Italia Digitale, in collaborazione con la SNA e il Comitato per il coordinamento delle Scuole, potrebbe offrire un notevole contributo alla realizzazione di questo quadro infrastrutturale, indispensabile per assicurare la governance del Sistema unico.

Frontiere della formazione blended: il Progetto Appalto Sicuro

Il progetto e i suoi presupposti

Il progetto di formazione "Appalto sicuro", realizzato da FormezPA sulla base di un accordo tra il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno e il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio nel quadro del PON Sicurezza 2007-2013, ha preso avvio dai risultati di una ricerca sulle competenze dei funzionari della pubblica amministrazione e delle stesse Forze di Polizia in materia di appalti. Questa ha evidenziato diffuse incertezze nell'interpretazione delle norme e nell'attuazione delle procedure relative al Codice degli appalti pubblici, richiamando l'urgenza di un intervento che mirasse a rafforzare la correttezza e la legalità dell'azione pubblica attraverso un progetto di alta formazione integrata, teso ad affermare un modello 'virtuoso' di bando di evidenza pubblica e di procedura di gara. Di conseguenza, con Appalto sicuro si è proposto un intervento formativo, basato sull'utilizzo delle nuove tecnologie per l'apprendimento e finalizzato a garantire la trasparenza negli appalti pubblici, attraverso il miglioramento delle competenze dei funzionari pubblici incaricati di predisporre i bandi e di seguire i procedimenti di evidenza pubblica e del personale delle Forze di Polizia impegnato nel contrasto degli illeciti. Cinquantuno i corsi realizzati, a fronte dei 48 previsti dal progetto esecutivo, di cui 19 in Campania, 8 in Puglia, 8 in Calabria e 16 in Sicilia, per un totale di quasi 1.700 dipendenti coinvolti.

Per analizzare le modalità operative di Appalto sicuro, è necessario chiarire i tre elementi caratteristici sui quali il progetto è stato costruito. Il primo di carattere contenutistico: la delicatezza e la complessità operativa della gestione degli appalti pubblici; il secondo riferito alla tipologia degli utenti: dipendenti pubblici adulti; il terzo di carattere metodologico, derivante dalla necessità di realizzare una vera e propria "gestione del cambiamento" nella concreta operatività degli allievi.

Il primo elemento derivava dalla finalità progettuale "di contrastare i fenomeni di corruzione e di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici incrementando, attraverso un processo di formazione integrata in materia di procedimenti di evidenza pubblica, le competenze dei funzionari degli Enti Locali e delle Forze di Polizia." Il secondo nasceva dalla tipologia dei partecipanti dato che, come indicano le teorie dell'andragogia, "agli adulti non si insegna, si può facilitare l'apprendimento, e lo si può fare solamente se il percorso didattico al quale sono chiamati a partecipare

sarà in grado di far capire l'utilità della formazione e sarà basato su elementi 'esperienziali' (propri o di altri)¹⁰. Il terzo ha imposto la necessità di progettare un intervento formativo finalizzato a diffondere pratiche di *learning organization* che, con l'ausilio delle nuove tecnologie, facilitassero l'apprendimento collaborativo.

Quest'ultimo elemento potrà esercitare effetti indiretti anche su molti altri progetti futuri. I risultati e il gradimento conseguiti dal progetto suggeriscono infatti di valutare con attenzione l'effettiva ripetibilità dell'esperienza anche in altri ambiti formativi, valorizzando in modo particolare le logiche dell'apprendimento collaborativo e l'utilizzo dei sistemi di *e-learning* e degli strumenti comunicativi messi in campo da Appalto sicuro. Queste, infatti, possono sostenere un'attività di formazione continua anche oltre il termine delle attività corsuali, evitando che i saperi trasmessi divengano obsoleti e favorendo la costruzione di una *knowledge community* attraverso cui reperire, costruire e diffondere le nuove conoscenze ed esperienze.

La transizione all'apprendimento collaborativo

Appalto sicuro è stato pensato con l'obiettivo di agevolare la transizione dal sistema formativo tradizionale, basato essenzialmente sulla formazione in presenza, ad un sistema in cui l'apprendimento fosse basato su tecniche e metodi innovativi di relazione, comunicazione e diffusione della conoscenza, consentiti dalle nuove tecnologie¹¹. Negli ultimi anni, grazie alle continue evoluzioni in campo tecnologico, si è infatti assistito ad una progressiva proliferazione di corsi erogati esclusivamente via Internet o in modalità *blended* (con una commistione di incontri in presenza e attività online). Appalto sicuro, però, si è caratterizzato per una differenza fondamentale: quella di non considerare Internet soltanto un "medium trasmissivo" rapido e poco costoso, in grado di permettere ad un pubblico vasto la fruizione di materiali strutturati, ma di utilizzarlo soprattutto come un potente "medium collaborativo", tale da consentire l'interazione tra utenti i quali, attraverso la partecipazione a vere e proprie "comunità di apprendimento", socializzano la conoscenza ed elaborano soluzioni ai problemi quotidiani del proprio contesto operativo.

Un altro aspetto di particolare rilievo della metodologia adottata è la flessibilità dell'apprendimento, intesa soprattutto in termini di tempo, accesso e personalizzazione. L'utente di Appalto sicuro, collegandosi alla piattaforma didattica, ha potuto portare avanti l'apprendimento da una qualsiasi postazione Internet e dedicarsi allo studio e all'interazione cognitiva in qualsiasi momento della giornata, senza doversi recare appositamente in aule lontane dal luogo di lavoro. I picchi di utilizzo della piattaforma da parte degli allievi si sono avuti tra le 15 e le 16 del pomeriggio e, con un livello solo leggermente inferiore, tra le 23 e l'una di notte. Le classi del progetto sono state pensate e organizzate come 'comunità di apprendimento', in cui ogni membro poteva apportare le sue competenze, spesso riferite alla propria concreta esperienza lavora-

10 Knowles M., Holton E., Swanson R. (2008), *Quando l'adulto impara. Andragogia e sviluppo della persona*, Milano, Franco Angeli.

11 Peraltro, esperienze simili dimostrano che il sistema di costruzione dei saperi online, una volta sperimentato, genera nei partecipanti la necessità di continuare le attività (quanto meno quelle relazionali), in quanto si dimostra particolarmente utile proseguire (senza vincoli temporali) nel costante processo di costruzione e ricostruzione delle conoscenze.

tiva, e offrire consulenza agli altri. Tutti gli utenti hanno svolto (nei tempi disponibili) diverse attività: ricerca su testi, codici, sentenze e in Internet, partecipazione a discussioni online, proposta di problemi da approfondire, produzione di riflessioni per sé e per gli altri, spiegazione e commento del proprio pensiero. Il docente è stato a disposizione degli utenti come esperto, per rispondere a domande, fornire chiarimenti o materiali supplementari, riformulare i problemi in modo corretto.

Le occasioni per condividere esperienze e conoscenze sono state offerte, inizialmente, nell'ambito della piccola comunità virtuale costituita dal forum del gruppo relativo al corso in essere; poi sono state estese alla comunità più allargata, costituita dal forum di tutti i partecipanti, di tutte le aule e tutte le regioni in cui è stato realizzato il progetto. Le attività svolte dai partecipanti all'interno dell'area web hanno prodotto informazioni rilevanti per i docenti, per i tutor e soprattutto per gli stessi utenti, che hanno potuto scambiare tra loro idee, considerazioni, dubbi, richieste. Si è pertanto proposta un'esperienza didattica fondata sul superamento del tradizionale modello di relazione "uno a uno" (docente-discente), per innescare un processo di apprendimento collaborativo in rete, in cui il gruppo e le attività cognitive dei singoli hanno generato e diffuso nuovi apprendimenti.

Forum e wiki, gli strumenti di apprendimento asincrono

Volendo impostare il progetto in termini di *collaborative learning* si è deciso di utilizzare due strumenti di comunicazione asincrona, il *forum* ed il *wiki*, ritenendoli i migliori e più intuitivi per l'utilizzo collaborativo. Il forum è lo strumento di base per qualsiasi attività di apprendimento online. Essendo uno strumento asincrono, dà al partecipante il tempo di riflettere sul contenuto (domanda, osservazione, provocazione), leggendo gli interventi degli altri con attenzione prima di esprimere il proprio pensiero. Il forum ha la caratteristica di riuscire a generare discussioni critiche o propositive che, spesso, nelle attività in presenza risultano carenti. La discussione, nell'apprendimento online soprattutto se rivolto agli adulti, diventa l'attività di maggiore interesse e partecipazione motivata e, nel caso di Appalto sicuro, ha generato ulteriori contenuti pratico-operativi, derivanti dalle esperienze raccontate, che sono diventati il cuore dell'apprendimento. Attraverso il forum i partecipanti (attivi o passivi) hanno avuto l'opportunità di recepire, nelle localizzazioni e negli orari a loro più convenienti, ambiti e contenuti che da soli non avevano compreso. È stato proprio il relazionarsi con gli altri, portatori di diverse conoscenze ed esperienze, a generare nuovi interessi, nuove conoscenze e nuove domande da soddisfare.

Il modello di utilizzo didattico del wiki si è basato sul ruolo del docente. Dapprima il docente ha definito un argomento specialistico sul quale ha chiesto al gruppo-classe di confrontarsi (dando una propria definizione), trovando le necessarie informazioni principali e ripercorrendo le proprie conoscenze ed esperienze di lavoro, per poi riportare i risultati della ricerca in una bozza di voce wiki e includervi eventuali link esterni. Ogni membro del gruppo poteva leggere il risultato realizzato grazie al contributo di tutti, farlo proprio e utilizzarlo come stimolo per successivi approfondimenti e analisi. I docenti hanno assicurato la necessaria supervisione, l'intervento in caso di inesattezze o conflitti e, alla fine del periodo dedicato a ciascuna voce, hanno proposto un proprio elaborato finale, di sintesi di tutti i contributi proposti, tale da costituire una voce "frutto del lavoro di gruppo". Lo strumento ha anche permesso ad alcuni docenti di personalizzare l'apprendimento, attraverso spiegazioni, invio di contenuti

e approfondimenti rivolti a singoli utenti, particolarmente utili per loro, ma che per l'intero gruppo sarebbero stati fuorvianti o ridondanti. In questo modo gli studenti adulti non hanno appreso in modo mnemonico, ma hanno interiorizzato i concetti che hanno in prima persona partecipato a definire.

Il wiki, peraltro, si è dimostrato non solo un elemento di forte caratterizzazione del percorso di apprendimento degli adulti, ma anche un sistema molto accurato per valutare l'acquisizione della conoscenza da parte degli allievi, grazie all'analisi dei loro contributi sui diversi argomenti. L'analisi in sequenza delle pagine wiki fino ad arrivare all'ultima (quella del docente), ha infatti consentito di riscontrare le differenze tra un intervento e il successivo, e di notare la progressiva incorporazione dei contributi precedenti sotto forma di rielaborazioni, rilanci, ampliamenti di prospettive, ecc. Si sono così potuti riscontrare l'evolversi del contesto e la progressiva familiarizzazione con l'ambiente di apprendimento, sino a raggiungere una progressiva padronanza dello strumento attraverso la proposta alla comunità di apprendimento di nuove tematiche, problemi e strumenti di studio. È stato questo il motivo principale dell'apertura del forum-wiki trasversale tra tutti i partecipanti di tutte le edizioni e di tutte le regioni coinvolte¹².

Un'esperienza significativa e replicabile

La prima conclusione di carattere generale che possiamo trarre dall'esperienza di Appalto sicuro è che l'e-learning in forma *blended* può rappresentare un'opportunità operativa di notevole importanza per le pubbliche amministrazioni. La necessità di promuovere efficaci percorsi di apprendimento continuo di nuove competenze risulta infatti oggi fondamentale per le strutture pubbliche, chiamate a rispondere alle continue pressioni e richieste di innovazione che provengono dalla società e dal mondo del lavoro. Gli sforzi vanno concentrati verso l'adozione e la diffusione di questo tipo di metodologie, aiutando le amministrazioni a cogliere il potenziale didattico delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione e della diffusione di pratiche di *learning organization*.

Appalto sicuro ha accompagnato un recente e importante momento di rafforzamento di competenze specialistiche. La struttura committente (il Dipartimento della Funzione pubblica) ha inteso investire sul capitale intellettuale dei dipendenti per potenziare la loro capacità di apprendere e di tenersi aggiornati in un contesto in rapida evoluzione. La particolare modalità di *blended e-learning* realizzata dal progetto si è dimostrata funzionale a questi obiettivi.

L'esperienza maturata va certamente analizzata con prudenza, vista la sua innovatività. Le cautele sono infatti dettate da una serie di fattori di potenziale criticità, quali la difficoltà di motivare il personale verso una modalità di studio completamente innovativa e per questo motivo 'potenzialmente difficoltosa', l'esigenza di ridurre i rischi

12 Da questi elementi e dall'analisi del comportamento dei corsisti nel comune percorso cognitivo è risultato evidente come, in alcuni casi, il wiki abbia permesso di sviluppare momenti di riflessione e condivisione che hanno portato diversi corsisti a rivedere le posizioni di partenza su argomenti sui quali pensavano di avere assoluta certezza. Il wiki ha pertanto spinto i partecipanti ad una maggiore ricettività e fiducia nei confronti del cambiamento e dell'innovazione, elementi essenziali di un percorso formativo efficace.

connessi alla possibilità di disporre di infrastrutture tecnologiche non adeguate, le problematiche collegate a vincoli di tipo didattico e organizzativo ecc. Ma è indubbio che i risultati di Appalto sicuro vanno soprattutto considerati in chiave incrementale, in considerazione del fatto che l'esperienza maturata non potrà che essere ripetuta nel prossimo futuro, con risultati se possibile migliori di quelli, già rilevanti, conseguiti dal progetto.

Rilanciare la formazione pubblica nel nuovo contesto istituzionale

Il Convegno nazionale sulla formazione nella pubblica amministrazione, promosso dal Dipartimento della Funzione pubblica e svoltosi a Roma il 22 novembre 2011 ha fornito l'occasione per l'avvio di un processo più ampio e consistente di analisi, riflessione e formulazione di nuove idee riguardanti la formazione in ambito pubblico, grazie ai contributi offerti da numerosi esperti¹³. A conclusione di questa Sintesi si presentano gli spunti e i suggerimenti per il miglioramento del sistema della formazione pubblica avanzati da alcuni di essi¹⁴.

Formazione e Institutional capacity building

Un primo argomento di rilievo, suscitato dai lavori del Convegno nazionale, è quello del senso che deve avere la formazione dei dipendenti pubblici per favorire il processo di miglioramento della società. Il tema è di natura epistemologica, ma trova immediato riscontro nelle modalità con cui la formazione viene commissionata, pianificata e attuata. Uno dei nodi problematici è rappresentato dalla difficoltà di dare coerenza alla triangolazione fra contesti, organizzazioni e persone. La formazione infatti dovrebbe favorire un apprendimento globale delle persone che operano nelle pubbliche amministrazioni, chiamate a svolgere nel modo migliore un ruolo attivo nelle scelte di indirizzo, nell'attuazione delle politiche, nella diverse funzioni e compiti loro attribuiti. Si tratta dunque, attraverso le persone e con le persone, di dare seguito a processi di cambiamento multidimensionali, fortemente caratterizzati da condizioni specifiche, talvolta casuali, poco favorevoli all'innovazione.

Tra queste condizioni poco favorevoli si segnalano gli ambiti territoriali, estremamente differenziati nel nostro Paese e oggi sempre più "fluidi" e difficilmente circoscrivibili ai confini amministrativi, ad esempio nella definizione delle strategie e delle policy, ma anche nella stessa pianificazione ed erogazione dei servizi. Notevole rilievo ha anche la disomogeneità tra le amministrazioni, differenti per compiti, dimensioni, disegno organizzativo, meccanismi procedurali e di funzionamento, al punto da poter definire con difficoltà quello della pubblica amministrazione come un "sistema" o un "insieme" unitario. Infine, resistenze specifiche si possono incontrare anche con riferimento alle persone, caratterizzate da esigenze distinte, in virtù del ruolo, della professione, dell'età, dell'esperienza, del vissuto, delle aspirazioni e dei bisogni.

Il problema non è nuovo né unicamente circoscritto alla formazione in ambito pubblico. Ma nuove esperienze, maturate negli ultimi anni, hanno portato all'elaborazione

13 A tal fine, tra le altre iniziative, il sito del Convegno (<http://www.convegnodfp2011.it/index.php>) è rimasto attivo ed è stato utilizzato come spazio di lavoro anche nei mesi seguenti.

14 Gianni Agnesa (FormezPA) ha raccolto i suggerimenti di Antonello Calvaruso (Aif), Anna Malaguti (Comune di Venezia) ed Ernesto Vidotto (Aif e Centro Studi Cultura e Società).

di programmi formativi sempre più attenti a esigenze interne (riferite ai politici o al personale amministrativo), ma anche esterne (cioè riferite al territorio, ai cittadini, alle imprese), così come a necessità che rimandano a cambiamenti strategici (nuovi programmi, riorganizzazioni e modifiche della *mission*), ovvero a fabbisogni legati al ruolo o a specifiche richieste delle persone (riconducibili sia ai processi di lavoro che a opportunità di sviluppo individuale).

Ancora troppa formazione punta solo a miglioramenti interni (recupero di efficacia, conoscenza e rispetto delle regole) talvolta autoreferenziali, e non si cura delle esigenze degli attori, del contesto e della persona. Ma è innegabile che si affacciano nuove generazioni di piani formativi, che manifestano più attenzione ad una lettura del contesto, a una più attenta e condivisa analisi organizzativa e a una ricognizione delle esigenze, anche tramite letture “apprezzeative”, indirizzate cioè a cogliere non solo i “gap”, ma anche le potenzialità e le aspirazioni delle persone. Da ultimo i nuovi programmi formativi sono dotati di una visione “prospettiva”, che immagina il futuro e non rincorre soltanto i problemi del presente.

Questo approccio si lega al concetto di *institutional capacity building*, fortemente richiamato dalla Commissione Europea e dal Dipartimento della Funzione pubblica, e punta ad una pubblica amministrazione che persegue lo sviluppo istituzionale (che comprende la partecipazione della società, la crescita delle risorse umane e il rafforzamento dei sistemi di gestione e valutazione). Si tratta di un processo che mette in moto un cambiamento su più livelli: sistemi, organizzazioni, gruppi, individui. Il concetto di *institutional capacity building* individua un’azione che mira a rafforzare le possibilità auto-adattive delle organizzazioni e delle persone, così che esse siano in grado di rispondere ad un ambiente in rapido cambiamento. Le antinomie interno-esterno e organizzazione-individuo, nella nuova visione del supporto alle pubbliche amministrazioni come *institutional capacity building*, non vengono negate, ma al contrario reinterpretate e a suo modo risolte.

Un’attenta lettura socio-culturale delle organizzazioni pubbliche fa emergere dietro l’aspetto formale (norme, procedure, organigramma, risorse, ruoli e compiti, performance) quello reale, fatto di dinamiche, leadership, squilibri, tensioni, prassi. È questa l’organizzazione che va esplorata, capita e sulla quale occorre lavorare per rendere congruente il miglioramento interno con i risultati esterni, elevandone la qualità. La maggiore considerazione della persona, delle sue azioni, del suo lavoro, ma anche dei suoi modi di essere, dei suoi valori, dei suoi pensieri, delle sue potenzialità, delle sue visioni, fornisce un materiale prezioso per la definizione di percorsi che allineino le proposte formative con le attese. L’obiettivo è di promuovere una pubblica amministrazione più competente, meno burocratica e più ecologicamente intelligente, ma anche più umana e sociale, che possa più evidentemente contribuire a migliorare la società. Spetta pertanto alla formazione il compito di veicolare conoscenze, capacità e abilità, ma anche valori, etica, contenuti morali, che trasformino la frustrazione e l’insofferenza di troppe parti delle nostre amministrazioni in contributi positivi, innovativi e dinamici (almeno da parte del personale disponibile o “recuperabile”).

Le emergenze della formazione nelle amministrazioni locali

Dal punto di vista degli Uffici formazione presenti nelle amministrazioni locali si osserva oggi una reazione a volte esagerata al drastico taglio del bilancio. Alcune amministrazioni hanno semplicemente azzerato il capitolo di bilancio sulla formazione e rinunciato a realizzare qualsiasi attività programmata. Altri uffici sono stati chiusi.

Il problema ha molteplici origini tra le quali il fatto che la formazione sia considerata poco spendibile politicamente (poco rendicontabile) e richieda visione, capacità di miglioramento e programmazione in contesti organizzativi (o talvolta “proto-organizzativi”) in cui si opera in costante emergenza e senza, o quasi, strategia. Anche per questo, non avendo una precisa idea di quale funzione dare alla formazione, la si elimina o si sceglie di promuovere programmi formativi tradizionali, fondamentalmente d’aula e con contenuti giuridico-economici, che aggiornano le conoscenze ma perpetuano i modi di operare e incidono poco o nulla sul versante della motivazione, della qualità del lavoro (e dei risultati).

Un secondo aspetto rilevante riguarda il rapporto tra selezione del personale, competenze richieste, valutazione e formazione. Esiste infatti una sorta di cortocircuito fra il profilo richiesto a molte figure della pubblica amministrazione, quello selezionato e quello formato. Si parte da concorsi che verificano il possesso di nozioni da parte di funzionari o dirigenti a cui sono richiesti poi compiti complessi, per i quali potrebbero risultare inadatti. Nell’incertezza e nell’impossibilità (incapacità) di verificare le competenze “trasversali” e complesse, nonché la loro applicazione e le performance derivanti, si utilizza la formazione come rimedio universale, con impossibili (e quasi inutili) operazioni di recupero. Purtroppo, spesso il disallineamento tra profilo specialistico, competenze correlate e possesso delle stesse da parte di chi viene chiamato a ricoprire ruoli specifici e complessi, riguarda anche i formatori. Molti responsabili dei servizi formazione si dichiarano “non formatori”, ma soprattutto non riescono (o non possono) governare il processo formativo perché incompetenti o inadeguati.

Problemi di reclutamento a parte, sarebbe necessario un intervento pianificato e diffuso di formazione dei formatori, specificamente destinato ai responsabili della funzione formazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso a livello governativo (meglio se mediante un accordo Stato-Regioni). Ci si riferisce ad un’azione di sistema che possa diffondere cultura formativa, sviluppare competenze specialistiche e trasversali, rafforzare identità e motivazione e creare una nuova generazione di *training manager* della pubblica amministrazione. Il lavoro in rete, che dovrebbe caratterizzare il progetto, sulla scorta dell’esperienza delle amministrazioni centrali con il progetto “Una rete di qualità della formazione”, può consentire di giocare un ruolo determinante nell’attività a regime, favorendo finalmente la creazione di un efficace network tra le amministrazioni, soprattutto se esteso anche a livello locale. Le possibilità dunque non mancano, i costi sono contenuti e l’investimento è giustificato.

Anche nell’esperienza dei servizi formazione, il rapporto tra contesto, organizzazione e persona risulta determinante. A fatica, ma costantemente, si affermano metodi che coinvolgono sempre più attori, attività formative che favoriscono l’adesione dei dipendenti agli scopi dell’organizzazione, percorsi esperienziali che danno spazio al vissuto e sono capaci di valorizzare i talenti inespresi. Migliorare la qualità dell’organizzazione e dei suoi risultati con la formazione significa anche rivalutare il ruolo dei lavoratori pubblici come *civil servants*, accrescendo il “senso” del servizio e favorendo la soddisfazione dei cittadini.

Aspetti organizzativi ed azioni di sistema: verso un Centro di competenza regionale per la formazione

Dopo lo slancio generalizzato prodottosi anche grazie alla Direttiva Frattini del 2001 e la confusione istituzionale sul tema della formazione generatasi dopo la riforma del Titolo V, un nodo particolarmente problematico da affrontare oggi riguarda la

titolarità della formazione. Per le amministrazioni regionali e locali, la soluzione non può che derivare da un accordo tra Stato, Regioni ed Enti Locali e dalla convocazione di un tavolo tecnico sulla formazione per dar corso ad accordi, generali e condivisi, riguardanti metodi, risorse, efficacia, qualità, valutazione. È però fondamentale non perdere di vista il senso della formazione e la finalità, più che l'azione in sé, che punta all'apprendimento efficace e duraturo.

Un secondo aspetto estremamente attuale, anche se già affrontato in passato, riguarda l'internalizzazione delle competenze. Su questo versante le spinte sono molteplici: da un lato, per risparmiare risorse si ricorre a professionalità interne in qualità di docenti o esperti; da un altro lato si programma e si attua la formazione con risorse interne per accrescere il capitale umano e “trattenere” e “tesaurizzare” ancora di più il know how che si produce. Posti i vantaggi, non solo economici ma anche logistici, organizzativi e soprattutto contenutistici e motivazionali, il rischio evidente è quello dell'autofagia¹⁵ e cioè che a lungo andare, in assenza di “scambi” e apporti esterni, l'amministrazione finisca per esaurire le proprie risorse culturali, professionali e motivazionali.

Oltre alle indicazioni particolarmente consistenti (riguardanti la qualità del processo di programmazione e gestione, la valutazione e la diffusione delle buone pratiche) sulle strade da seguire per accrescere l'efficacia della formazione, appare particolarmente in linea con le migliori esperienze europee la proposta di sviluppare Centri regionali di competenza per la formazione della pubblica amministrazione. L'idea, legata alla cabina di regia, o tavolo tecnico, tra lo Stato e le Regioni, è quella di un sistema di organismi regionali – che farebbero salvo il principio di titolarità delle materia – la cui missione sia di indirizzare, coordinare e favorire lo sviluppo della formazione di tutte le amministrazioni nei diversi contesti, con competenza e secondo linee strategiche condivise. I Centri di competenza dovrebbero occuparsi prevalentemente di guidare e migliorare la “domanda”, secondo le strategie e le opportunità che si possono cogliere localmente, ma potrebbe essere anche parte importante dello sviluppo di un'offerta pubblica, qualificata e mirata¹⁶.

Non si tratta di creare nuove strutture, ma di adattare (o sviluppare) quelle esistenti, garantendo il presidio della funzione, la coerenza tra le politiche e i programmi, l'integrazione e il miglioramento secondo uno schema congruente con i processi di riforma che devono (o dovrebbero) attuarsi in modo armonico e uniforme in tutto il territorio nazionale e ai quali la formazione deve concorrere secondo azioni sistemiche e opportunamente diversificate, a seconda della natura dell'Amministrazione e dei contesti.

15 V. Piersergio Caltabiano, “L'autofagia cognitiva quale nemico della ricchezza intellettuale”, in *Learning News - Rivista on line AIF*, anno IV, n.4, Aprile 2010.

16 In Inghilterra e Francia la formazione per le amministrazioni centrali e locali è garantita da Agenzie nazionali, in Spagna è costituita da un network fra una struttura centrale e diversi istituti regionali (praticamente uno per regione), mentre in Germania il sistema formativo pubblico è costituito dai servizi formazione interni delle PA, che si avvalgono in ciascun *Land* delle *fachschule* (Istituti universitari specializzati). In tutta Europa, infine, la formazione è il principale strumento di selezione e preparazione al lavoro mediante il sistema del corso-concorso.