



Dialoghi

**Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo**

Ernesto Vidotto

**RIFLESSIONI E INTERROGATIVI SULLA
FORMAZIONE PUBBLICA**

Numero 2

Anno II. Ottobre 2011

RIFLESSIONI E INTERROGATIVI SULLA FORMAZIONE PUBBLICA

di Ernesto Vidotto

Lo scenario da cui scaturiscono queste riflessioni registra profonde mutazioni nell'arco di un decennio, che generano interrogativi non solo sulla formazione pubblica ma, più in generale, sulla Pubblica Amministrazione.

1. La “primavera” della PA e lo sviluppo della formazione

Gli anni Novanta, come noto, sono stati segnati da profonde mutazioni, che hanno portato ad un ricambio radicale e traumatico della classe politica e delle sue modalità di selezione. Nonostante la politica ed i suoi costi fossero, allora più di oggi, sul banco degli imputati (nel vero senso della parola, basti pensare a “Mani Pulite”), si sono liberate energie positive che, almeno nelle intenzioni dei due nascenti “poli”, seppure con “visioni” differenti, hanno segnato una svolta positiva.

Sono anni di vera e propria “primavera” per la Pubblica Amministrazione, che hanno visto la macchina burocratica al centro delle attenzioni di tutti i governi che si sono succeduti, con il conseguente rincorrersi di leggi e di progetti tesi alla sua riqualificazione. Le tappe salienti di questo processo, che hanno tuttora un forte valore evocativo e vengono associate comunemente a chi se ne è fatto promotore, sono le seguenti: trasparenza amministrativa (Gaspari), privatizzazione del pubblico impiego (Amato), riorganizzazione della macchina amministrativa attraverso la semplificazione dei procedimenti (Cassese), istituzione degli sportelli anti-burocrazia (Urbani), rafforzamento del corso-concorso e ruolo strategico della formazione (Frattini), federalismo amministrativo (Bassanini).

La riforma della Pubblica Amministrazione si inserisce come elemento essenziale all'interno di un processo riformatore destinato a cambiare profondamente il rapporto tra amministrazione e cittadini. La formazione rappresenta sempre più una leva strategica che accompagna il cambiamento.

Le leggi che portano il nome dell'allora Ministro della Funzione Pubblica Franco Bassanini, si inscrivono in quell'ampio processo di riforma e razionalizzazione della struttura organizzativa della Pubblica Amministrazione che parte dalle leggi n. 142 e n. 241 del 1990. La legge n. 421 del 1992, a cui sono seguiti i decreti legislativi n. 29, n. 470 e n. 546 del 1993, ha delegato al Governo una serie di provvedimenti legislativi e regolamentari in funzione della razionalizzazione e della

revisione delle discipline in materia di sanità, pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

La formazione ha assunto progressivamente un ruolo sempre più rilevante a sostegno del cambiamento in atto, radicata nella cultura dell'azienda pubblica, riconosciuta dai contratti collettivi di lavoro, con un impiego di risorse sempre più rilevante, che in dieci anni ha quasi raggiunto l'1% del monte salari, un obiettivo che sembrava troppo ambizioso, quando è stato posto dalla *Direttiva alle Amministrazioni Pubbliche in materia di Formazione del Personale* n. 14 del 24 aprile 1995 dell'allora Ministro per la Funzione Pubblica Franco Frattini.

La Prima Conferenza Nazionale sulla formazione nel settore pubblico, promossa dal Dipartimento per la Funzione Pubblica e svoltasi a Roma nel febbraio 1998, ha confermato il ruolo strategico della formazione nel processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, riprendendo con forza l'invito alle amministrazioni pubbliche di investire almeno l'1% del monte salari in interventi formativi. Un suggerimento peraltro già introdotto dalla prima Direttiva Frattini, ma rimasto disatteso.

I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro 1998-2001 di tutti i Comparti, hanno fatto proprio questo obiettivo, rendendolo vincolante per tutte le Pubbliche Amministrazioni, stabilendo che per la formazione del personale venisse investita "una quota pari almeno all'1% della spesa complessiva del personale". I successivi CCNL non introducendo modifiche in materia di formazione, in via di principio, hanno riconfermato quanto definito dai contratti precedenti.

La formazione viene sempre più considerata uno degli strumenti essenziali a sostegno del processo di riforma e di modernizzazione in atto nella Pubblica Amministrazione. Le numerose iniziative realizzate, dai "Cento Progetti", a "Cantieri", alla pubblicazione annuale del Rapporto sulla Formazione nella PA, rivelano diversi casi "virtuosi", sicuramente non omogenei sul territorio, distribuiti a "macchia di leopardo", ma sempre più numerosi. Spesso, la formazione pubblica, che ha una storia recente, a sostegno del cambiamento, esprime casi eccellenti che fanno "scuola", anche nei confronti delle più consolidate esperienze formative in ambito aziendale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, per fornire indirizzi sulle politiche di formazione del personale, migliorare la qualità dei processi formativi e responsabilizzare i dirigenti delle amministrazioni pubbliche sulla necessità di valorizzare le risorse umane e le risorse finanziarie destinate alla formazione, il 13 dicembre 2001 emana la seconda Frattini, la *Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 31 gennaio 2002.

La Direttiva rappresenta per le Pubbliche Amministrazioni un fondamentale strumento di indirizzo per fare della formazione sempre più un investimento da programmare e da sottoporre a valutazione continua, una leva strategica che necessita di strutture idonee, al fine di favorire la valorizzazione del capitale umano e il miglioramento dei servizi.

Sono gli anni in cui si registrano i maggiori successi, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Si sfiora il traguardo dell'1%, si moltiplicano le esperienze virtuose, la formazione viene "legata" allo sviluppo professionale e, in alcune amministrazioni, alla valutazione delle prestazioni.

2. La difficile attuazione delle riforme

Questa fase di crescita per la formazione pubblica non riesce a consolidarsi, a trasformare l'eccellenza in "sistema". Le difficoltà attuative dei processi riformatori della Pubblica Amministrazione incidono significativamente. Si manifesta una reale difficoltà nel dare attuazione alle riforme e «produrre effetti significativi di cambiamento nel sistema dell'azione pubblica e nel

rapporto tra essa ed il sistema sociale ed economico nel suo complesso» (Andriolo, 2011), che si consolida nel tempo e si trasforma in sfiducia.

Le modifiche apportate al Testo Unico sul Pubblico Impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Collegato Competitività), dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (riforma Brunetta) di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, non hanno introdotto variazioni, lasciando invariato l'articolo 7-bis in materia di formazione del personale.

La riforma Brunetta, introdotta dalla *legge delega 4 marzo 2009 n. 15*, ed attuata dal *Decreto Legislativo 150/2009*, rappresenta il quarto tentativo di riforma della Pubblica Amministrazione e della disciplina del lavoro pubblico in circa un ventennio. La riforma imposta una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso la Pubblica Amministrazione, alcuni dei quali già introdotti dalle Bassanini, seppure con scarsi risultati.

A prescindere dalle divergenze di opinione e dalle difficoltà attuative, la riforma Brunetta rappresenta un punto di snodo tra una fase storica di grande fermento innovatore nella Pubblica Amministrazione e le criticità del presente. Costituisce un tentativo serio, forse più nelle intenzioni che nella sua effettiva attuazione, di riconoscerne l'importanza strategica, dando continuità e completando il processo riformatore degli anni precedenti. Aver affrontato i temi della misurazione, valutazione e trasparenza della performance, della valorizzazione del merito e degli strumenti per premiarlo, risponde ad una effettiva esigenza di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Non sempre le campagne di comunicazione adottate si sono rivelate idonee a rappresentarne gli intendimenti positivi. In alcuni casi hanno prevalso gli aspetti provocatori, che hanno contribuito a rafforzare le rappresentazioni più negative della Pubblica Amministrazione.

Gli ultimi anni si caratterizzano per la progressiva identificazione della Pubblica Amministrazione con la crisi attraversata dal Paese. In questa prospettiva, si sono venute legittimando affermazioni e scelte umorali, utili ad offrire all'opinione pubblica "vittime sacrificali", ma non a risolvere i problemi reali. Soppressione delle Province (ma nessuno sa spiegare in modo convincente chi dovrà occuparsi delle funzioni loro attribuite), accorpamento selvaggio dei piccoli Comuni (accorpate sicuramente sì, ma nessuno pensa a ridisegnare il territorio nel contesto di una riforma organica delle autonomie locali), inefficienza dei dipendenti pubblici, sono alcuni dei principali temi, visti con segno negativo, oggi di attualità. La Pubblica Amministrazione viene proposta come fattore di costo e di spreco, invece di affrontarne le criticità in un'ottica di riforma complessiva delle autonomie locali e della Pubblica Amministrazione nel loro insieme, con la consapevolezza che solo un sistema pubblico efficiente può fare la differenza,

Se questi sono i colori con cui si dipinge il sistema pubblico è comprensibile come la formazione pubblica sia considerata un benefit ed i tagli alle risorse come un effettivo risparmio.

Tra i limiti della riforma Brunetta, vi è la scarsa attenzione dimostrata nei confronti della formazione. Si ipotizza di formare gli alti funzionari all'estero, ma non sono previste azioni a sostegno della formazione, che potrebbe svolgere un ruolo dinamico di diffusione di valori, metodologie e strumenti, necessari per accompagnare un effettivo cambiamento. Viene meno l'idea di piani organici di formazione continua, connessi con politiche del personale basate sulla filosofia della "gestione per competenze". Sono lontani i tempi dell'"emergenza formativa", teorizzata da Frattini. Sarebbe stata necessaria una terza Direttiva sulla Formazione, che completasse il percorso intrapreso dalle due Frattini. Dopo aver focalizzato l'attenzione sulla quantità (l'1% delle risorse) e sulla qualità, sarebbe stata utile una Direttiva incentrata sulle competenze. La terza Direttiva in effetti è arrivata nel 2010, ma focalizzata sui tagli delle risorse imposti dal decreto-legge n.78/2010.

3. La riduzione delle risorse disponibili

Con la *Direttiva alle Amministrazioni Pubbliche in materia di Formazione del Personale n. 14 del 24 aprile 1995* del Ministro per la Funzione Pubblica, veniva introdotto l'obiettivo dell'1% del monte retributivo da investire in formazione del personale. Per monte retributivo è stata considerata la somma delle seguenti voci: a) stipendio tabellare; b) oneri riflessi; c) oneri a carico amministrazione; d) indennità di posizione e risultato art. 31 trattamento accessorio; e) quota T.F.R.

La quota di risorse destinate alla formazione sulla disponibilità di bilancio merita una particolare riflessione. Per oltre un decennio ha rappresentato l'obiettivo strategico da perseguire per la formazione pubblica. Un obiettivo qualificante e impegnativo, mai pienamente raggiunto considerando solo i costi della formazione, in taluni casi addirittura superato quando sono stati calcolati tutti gli oneri connessi (dai costi delle trasferte a quello del lavoro nelle ore di formazione).

La realtà, però, si è progressivamente rivelata molto diversa da quella delineata dal legislatore e definita dai CCNL. Dopo anni di trend in costante crescita, in cui gli investimenti sono più che raddoppiati in un decennio, raggiungendo lo 0,9% nel 2005, è cominciata una fase di criticità, confermata dalle ultime rilevazioni. La Ricerca Annuale AIF sulla formazione pubblica pone in evidenza come gli investimenti in formazione abbiano subito una contrazione a partire dal 2006, attestandosi su valori sostanzialmente stabili (0,4-0,5%) anche negli anni seguenti, pur cambiando le amministrazioni del campione di riferimento. Il Rapporto Annuale sulla Formazione nella P.A., pur cercando di attenuare gli effetti della riduzione degli investimenti, considerando anche i costi connessi alla formazione (oneri di trasferta, costo del personale, costo delle sedi; etc.), registra un trend analogo, seppure attestato su valori complessivi lievemente superiori (1-2 decimi di punto percentuale).

Il trend negativo che ha contraddistinto l'ultimo periodo anticipa e trova conferma nella manovra correttiva definita dal Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, con cui si opera un taglio del 50% alle spese per la formazione d'aula ed e-learning.

Come noto, la manovra 2010 ha posto in essere una scelta in contro tendenza rispetto a quanto operato in altri paesi europei, attraversati dalla crisi economica quanto il nostro. La scarsa sensibilità politica e la mancanza di lungimiranza dimostrate attuando tagli "lineari" applicati a formazione, istruzione e ricerca, per quanto riguarda la formazione pubblica è sintomo di un malessere più profondo, che non si limita alla semplice necessità di recuperare risorse. Trae però origine dal mancato raggiungimento degli obiettivi delineati dalle precedenti Direttive sulla Formazione del DFP e dai CCNL (1%) da parte della maggior parte delle P.A. ed è conseguente ad una riduzione degli investimenti, già operata autonomamente da parte di molte amministrazioni da un quinquennio. Anzi, per molte di esse rappresenta quasi un "alibi" per giustificare scelte che già erano in itinere e renderle ancora più incisive.

Accanto alle eccellenti esperienze formative realizzate da alcune PA (numerose, ma troppo poche rispetto all'universo della Pubblica Amministrazione), che sono state esempio e terreno fertile per lo sviluppo di una "cultura" della formazione a supporto dell'innovazione e del cambiamento, sono tornate a prevalere concezioni negative: la formazione rappresenta un costo e non un investimento, può costituire un benefit personale, piuttosto che una risorsa per l'organizzazione.

Il Decreto Legge n. 78/2010 non ha favorito certamente l'affermarsi di una "cultura" della formazione. Va però rilevato come i tagli siano stati riferiti alla sola formazione d'aula e formazione e-learning, come precisato dalla *Direttiva n. 10 del 30 luglio 2010* del Ministro per la Funzione Pubblica e l'Innovazione. Questa precisazione, pur ponendo alle amministrazioni limitazioni

fortemente condizionanti, suggerisce la possibilità di realizzare, senza limitazioni di spesa (se non quelle derivanti dal bilancio), formazione con altre metodologie. Riprenderò questo punto.

Anche se è comprensibile la preoccupazione delle amministrazioni che hanno creduto nella formazione e ne hanno favorito lo sviluppo, il disposto legislativo non deve essere assunto come pretesto per ridimensionare ulteriormente, se non addirittura chiudere, le esperienze formative realizzate. Questo scenario, purtroppo, in molte amministrazioni si è concretizzato in realtà. Chiusura di sedi, ridimensionamento di strutture e organici, forte riduzione degli interventi formativi e degli investimenti connessi. Se è vero che i tagli colpiscono la formazione d'aula e quella e-learning, che hanno un peso prevalente negli investimenti formativi (rispettivamente il 59,4% ed il 4,9% per la formazione interna, secondo la ricerca AIF 2011), va però considerato che non agiscono su altri approcci metodologici per l'acquisizione di nuove competenze, il cui incremento può rappresentare per la formazione una leva per la propria ri-generazione, a supporto di uno sviluppo attivo ed innovativo della P.A. Riprenderò questo punto più avanti.

La riflessione sullo scenario è sicuramente preoccupata. Prende atto del consistente taglio di risorse per la formazione, che deriva dal Decreto Legge n. 78/2010, ma che assume dimensioni ancora più preoccupanti per iniziativa di molte Pubbliche Amministrazioni, che non si limitano ad applicare il decreto. Tale riflessione, però, non può essere solamente di segno negativo, va integrata e legittima una domanda. Sicuramente la riduzione di risorse limita la formazione d'aula. Però può anche rappresentare uno stimolo per generare nuovi approcci metodologici, valorizzare risorse e competenze interne. La formazione basica ha caratterizzato i piani di formazione di molte amministrazioni, negli anni in cui sono aumentati gli investimenti in formazione. Ora serve una formazione più concreta, che privilegi l'apprendere facendo. Essere costretti a rivedere i propri impegni in funzione delle risorse disponibili non può essere un incentivo per realizzare interventi formativi più concreti?

4. La valorizzazione delle buone pratiche

Il piano industriale varato nel 2008 dal ministro Brunetta, si proponeva di individuare e valorizzare le buone pratiche:

«Sarà incentivato il ricorso a modelli di eccellenza, (...) saranno valorizzate e disseminate le pratiche di eccellenza anche attraverso premi di rilevanza nazionale, saranno attivate iniziative di benchmarking tra amministrazioni.»

La successiva iniziativa "Non solo fannulloni!" che ha evidenziato molte buone pratiche realizzate dalle amministrazioni pubbliche (non solo in ambito formativo), pur essendo stata animata da intenzioni positive, si è rivelata poco efficace, se non addirittura negativa. È stata vissuta prevalentemente come una seconda fase della campagna sui "fannulloni", per restituire alla Pubblica Amministrazione un'immagine più consona ai propri meriti.

Piena rispondenza con quanto è stato enunciato nel 2008 dal piano industriale del ministro Brunetta si ritrova negli obiettivi del Premio Basile promosso da AIF per valorizzare le buone pratiche formative in ambito pubblico. Un'esperienza che, in dieci edizioni, ha messo a confronto e valutato circa 650 progetti, creando opportunità di confronto tra Pubbliche Amministrazioni.

Anche se lo scenario non è certamente tra i più favorevoli, l'edizione 2011 del Premio Basile si è rivelata quella con il maggior numero di Candidature, rispetto alle dieci edizioni del premio. Il timore era quello di un effetto "depressivo" sulla partecipazione delle amministrazioni al Premio Basile. La realtà è stata invece significativamente diversa. Molte amministrazioni hanno "reagito" partecipando, dando evidenza ad un'azione formativa di eccellenza che non è venuta meno. E tra

queste, alcune hanno voluto esagerare, partecipando con una pluralità di progetti, quasi volessero dimostrare al loro interno, come fattore di motivazione, più ancora che all'esterno, la loro "vitalità formativa".

Riflettendo sulle buone pratiche, emerge con evidenza la contraddizione fra un'intenzione positiva, utile per migliorare la Pubblica Amministrazione, come quella delineata nel piano industriale e la sua non adeguata attuazione. Non serve un'iniziativa *una tantum* come quella di "Non solo fannulloni", contraddistinta da una campagna di comunicazione sbagliata. È invece necessario uno strumento di valorizzazione delle eccellenze portato a sistema e condiviso dalle amministrazioni. Serve un sistema di riconoscimento che sia ambito dalle amministrazioni, che dia prestigio, con l'assunzione delle buone pratiche come modello a cui ricorrere.

La riflessione offre lo spunto per una domanda. L'esperienza del Premio Basile, realizzata autonomamente da AIF, dimostra che è possibile costruire un circuito virtuoso di valorizzazione delle eccellenze, anche in assenza di risorse da investire. Perché, allora, il DFP non si attiva per realizzare un sistema premiante di buone pratiche, anche con la collaborazione non onerosa di soggetti associativi?

5. La necessità di strumenti di indirizzo comuni

La situazione della formazione nelle Regioni e nelle Amministrazioni Locali, al di là delle realtà "virtuose", che continuano a realizzare progetti innovativi ed interessanti, come le eccellenze del Premio Basile, rivela uno scenario, nel suo complesso, alquanto compromesso. Anche per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione, è venuta a mancare un'azione di indirizzo, di stimolo per le amministrazioni, per invertire una linea di tendenza di scarsa valorizzazione delle eccellenze e di riduzione degli investimenti formativi.

La Direttiva n. 10 del 30 luglio 2010 del Ministro per la Funzione Pubblica e l'Innovazione ha ribadito la ripartizione delle competenze, in materia di formazione del personale, tra lo Stato e le Regioni operata dall'art. 117 della Costituzione e confermata dalla recente giurisprudenza costituzionale, ma, al tempo stesso, ha reintrodotta un ruolo di indirizzo da parte dello Stato anche per le Amministrazioni Locali, non più esercitato con il nuovo Titolo V.

L'atto di indirizzo dell'Amministrazione Centrale, costituito dalla Direttiva, pur rivolgendosi «esclusivamente alle attività delle amministrazioni centrali dello Stato, degli Enti pubblici non economici nazionali e delle autorità indipendenti», per tutte le altre amministrazioni, fra cui le Regioni, costituisce comunque «linee-guida finalizzate a garantire un miglior utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla formazione dei pubblici dipendenti.»

Si tratta di un primo, importante, segnale che, pur nel pieno rispetto della ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di formazione del personale, si ricercano nuovamente indirizzi comuni, su tre temi almeno, oggetto della Direttiva:

- l'ottimizzazione dell'uso delle risorse allocate
- la qualità del processo di programmazione e gestione delle attività formative
- l'introduzione di sistemi di valutazione della performance delle strutture amministrative e del personale, che va applicato anche ai servizi formativi

La riflessione non può prescindere dal constatare la necessità di condividere indirizzi e strumenti comuni in materia di formazione, pur nel rispetto del dettato costituzionale vigente. In realtà, è chiaro quanto non rientra più nelle competenze dello Stato. Nello specifico, la formazione di Regioni ed autonomie locali non è più di competenza del DFP. Non vi è però altrettanta

chiarezza su chi debba farsi carico di queste competenze. In via astratta, perché lo prevede l'art. 117 della Costituzione, è compito delle Regioni. Però, con quali modalità e strumenti? Allo stato attuale dei fatti, si tratta di una delega inattuata. Perché non condividere indirizzi comuni tra DFP e "Stato-Regioni"?

6. La qualità del processo di programmazione e gestione

La Direttiva n. 10 del 30 luglio 2010 del Ministro per la Funzione Pubblica e l'Innovazione mette in evidenza come

«la qualità del processo di programmazione e gestione delle attività formative è un elemento fondamentale per garantire trasparenza e qualità alle attività di formazione. Il processo dovrà essere condotto secondo i principi tipici di ogni ciclo di programmazione e dovrà tenere conto di quanto previsto dalla Decisione di Finanza Pubblica, di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e dalla Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.»

La tempistica richiesta dalla Direttiva prevede che il Piano di Formazione sia predisposto, nelle sue linee generali, entro il 15 ottobre e che entro il 30 gennaio di ogni anno il Piano sia approvato nella sua versione definitiva, come risultante dall'iter di verifica, coordinamento e adeguamento tra domanda e offerta.

Il processo di programmazione richiamato dalla stessa Direttiva n. 10/2010, trova la sua conclusione con la messa a punto di un Piano di Formazione del personale che, in linea con quanto previsto dall'art.7-bis del d.lgs.165/2001, tenga conto

«dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili (...), nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari»

Una prima riflessione pone in evidenza la difficile correlazione tra i tempi necessari per definire gli obiettivi dell'amministrazione e quelli della programmazione formativa. I tempi previsti per la qualità del processo di programmazione sono sicuramente funzionali alle esigenze di bilancio dell'amministrazione, perché consentono di definire i bisogni formativi e programmare gli interventi da realizzare, in coerenza con l'esercizio annuale. Molto più complessa è la correlazione tra bisogni ed obiettivi, solitamente definiti dopo l'approvazione del bilancio, sulla base delle disponibilità di spesa effettive.

La seconda riflessione riguarda la necessità di dotare di un supporto tecnico adeguato le Amministrazioni Locali, in particolare quelle di piccole dimensioni. Le Amministrazioni Centrali e quelle Locali di grande dimensione, che possono dotarsi di una struttura dedicata alla formazione, sono facilitate nel perseguire una politica di qualità del processo di programmazione e gestione degli interventi formativi. I soli ostacoli possono derivare dalla ristrettezza di risorse disponibili e dalla volontà politica. Tutte le altre amministrazioni, invece, devono affrontare difficoltà molto maggiori, derivanti dalla loro dimensione, che non consente di realizzare servizi formativi idonei. Lo stesso Rapporto Annuale sulla Formazione dell'Osservatorio della SSPA rileva i dati di circa il 50% dei dipendenti pubblici, escludendo dalla rilevazione la realtà delle amministrazioni di piccola dimensione, perché ritenuta frammentaria e poco significativa per il volume della formazione erogata.

La domanda è la seguente. Al fine di una compiuta attuazione degli indirizzi relativi alla qualità del processo di programmazione e gestione della formazione, non sarebbe opportuno prevedere centri di competenza formativa territoriali, quali supporto metodologico ed operativo alle amministrazioni? Anche in questo caso non è necessario disporre di risorse da investire, ma è sufficiente razionalizzare il funzionamento di quelle esistenti. Le suddette domande mi sembrano rilevanti considerando anche il ruolo che la formazione può avere nello sviluppo dei territori: è in rapporto alle specificità dei territori che si possono progettare interventi di “formazione partecipata” che coinvolgano le amministrazioni pubbliche, il privato ed il privato sociale (anche prevedendo una ripartizione dei costi).

7. Le prospettive di sviluppo della formazione

La Direttiva n. 10 del 30 luglio 2010 del Ministro per la Funzione Pubblica e l’Innovazione fornisce una importante precisazione in merito a quali attività non rientrano nei limiti di spesa imposti dal decreto-legge n.78/2010, precisando.

«Sono pertanto escluse dal campo di applicazione della norma le altre modalità primarie, informali e non strutturate nei termini della formazione, di apprendimento e sviluppo delle competenze, costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano (*tutoring, mentoring, peer review, circoli di qualità e focus group, affiancamento, rotazione delle mansioni etc.*)»

Le Pubbliche Amministrazioni si caratterizzano per una

«grande variabilità di connotazioni, assunte dalle politiche di formazione del proprio personale: variabilità di budget, di articolazione, consistenza di organico e prerogative decisionali degli Uffici Formazione, di finalità perseguite attraverso la leva della formazione, di processi di elaborazione di piani e programmi, di metodologie formative impiegate ed altro ancora» (Matalucci, Sarati, 2011)

AIF ha dedicato alle “formazioni invisibili”, già nel 2004 a Trieste, un Convegno Nazionale, cogliendo con largo anticipo i primi segnali di evoluzione della formazione, con l’adozione di una pluralità di approcci e metodologie oggi di attualità.

I dati rilevati dalla Ricerca AIF 2011 sulla formazione pubblica mettono in luce un incremento delle metodologie più innovative, in particolare Formazione Obiettivo, *Learning on the job*, Formazione *one to one* e Formazione esperienziale. La formazione d’aula erogata rappresenta il 59,4% per la formazione interna e solo il 48,2% per i progetti di eccellenza del Premio Basile. Si registra pertanto un sempre maggiore incremento delle attività formative svolte al di fuori dell’aula, con metodologie attive. Su questo piano si possono incontrare e diventare sinergici gli apporti di competenze esterne e la valorizzazione dell’ampio serbatoio di saperi presenti all’interno della PA, spesso mortificate da prassi gestionali di tipo burocratico.

La stessa Direttiva n. 10 del 30 luglio 2010, in coerenza con il principio generale stabilito dall’art. 3 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, afferma che

«L’introduzione di sistemi di valutazione della performance delle strutture amministrative e del personale, così come la previsione di strumenti di valorizzazione del merito e di incentivazione dell’impegno dei dipendenti pubblici, sono strumenti finalizzati a ridurre il divario di efficienza che ancora separa il sistema pubblico dal settore privato e a migliorare la qualità dei servizi erogati.»

Il principio generale, posto in essere per tutte le strutture amministrative e del personale, deve trovare applicazione, anche e soprattutto, nella formazione del personale, che la richiamata Direttiva n. 10 considera come

«una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità di prodotti e servizi, devono oggi fondarsi sulla conoscenza e sullo sviluppo delle competenze.»

La valutazione rappresenta uno degli aspetti critici della formazione pubblica. Se è vero che quasi tutte le amministrazioni effettuano la valutazione di gradimento, a fine corso, ben diversa è la situazione per gli altri livelli valutativi. Solo alcune amministrazioni (limitatamente ad una parte delle attività formative) valutano l'apprendimento dei partecipanti. Pochissime sono poi le esperienze di valutazione degli effetti e di ricaduta sul sistema organizzativo.

Interessante, a questo proposito, un dato che emerge dalla ricerca AIF. È stata rilevata, in forma di autovalutazione, una ponderazione di dieci elementi descrittivi, per ciascuno dei quali le amministrazioni hanno espresso il loro grado di attinenza con il Progetto presentato sulla base di una scala di valori da 0 a 5. Come prevedibile, sono stati espressi valori elevati per tutti gli elementi. È stata predisposta una graduatoria, sulla base della medie delle risposte, per ognuno dei dieci elementi qualitativi. I valori più bassi sono proprio quelli relativi alla valutazione dei risultati (4,1) ed agli strumenti di monitoraggio adottati (3,9). E si tratta di valori espressi dalle stesse amministrazioni (e quindi benevola) e riferita a progetti eccellenti (Premio Basile) realizzati da PA virtuose in materia di formazione.

L'evidenza dei dati suggerisce di astenersi da ulteriori riflessioni. È però lecito interrogarsi su qual è la realtà nel suo complesso e su come fare per migliorarla.

La riflessione conclusiva sullo stato dell'arte della formazione pubblica vuole comunque essere di segno positivo. Le criticità sono evidenti, in primis la percezione negativa che ha assunto la Pubblica Amministrazione e, a seguire, il taglio delle risorse destinate alla formazione ed i limiti strutturali in tema di formazione del personale da parte di molte amministrazioni. Sicuramente ci sono e sarebbe un grave errore sottovalutarle. Ancora più grave, però, è farsi sopraffare dalle criticità. È nei momenti difficili che si afferma la forza ri-generatrice che deriva dai valori in cui si crede. La Pubblica Amministrazione è ricca di straordinari esempi di eccellenza, non solo in ambito formativo, come certificato dal Premio Basile. Deve tornare a credere in se stessa e nella sua capacità di rinnovarsi. È necessaria la motivazione nelle proprie competenze, l'orgoglio di svolgere un ruolo indispensabile al servizio dei cittadini. E la formazione deve accompagnare questo processo. Le domande aperte sono molte, ma sarà la qualità delle risposte che verranno date – che anche noi sapremo dare – a fare la differenza.

8. Bibliografia

- Andriolo G., "Valutare negli Enti Locali dopo le (tante) riforme. Alcune note", in *Dialoghi, Rivista di studi sulla formazione e sullo sviluppo organizzativo*, 1, 2011, pp. 103-114.
- Mattalucci L., Sarati E. (2011), "La cultura della formazione nel panorama aziendale: elementi di criticità, best practice e riflessioni possibili", in *Dialoghi, Rivista di studi sulla formazione e sullo sviluppo organizzativo*, 1, 2011, pp. 6-29.