

Dialoghi

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



**Iniziativa sulla Pubblica Amministrazione
Riflessioni e dibattito**

Milano, Maggio 2012

LE INIZIATIVE PUBBLICHE DI TORINO E MILANO INTORNO AL MONOGRAFICO DI DIALOGHI DEDICATO ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TERRITORIALE

Come già i nostri lettori sapranno, da quest'anno abbiamo inaugurato una serie di monografici dedicati ai temi che – in relazione al più ampio quadro della Formazione e dello sviluppo organizzativo – consideriamo di particolare rilievo e importanza nel panorama attuale.

Abbiamo scelto come ambito per il primo monografico la Pubblica Amministrazione Territoriale¹, ritenendola in modo convinto e non retorico uno dei principali fattori di sviluppo del Paese: riforma amministrativa, ruolo della dirigenza, politiche formative sono gli aspetti sui quali abbiamo concentrato l'attenzione e in merito ai quali abbiamo voluto aprire un dibattito critico e scevro da pregiudizi con tutti gli Attori interessati.

Questa è la ragione che ci ha spinto, anche a seguito di una prima, felice presentazione pubblica della rivista a Lucca², a organizzare, proprio in correlazione con il numero dedicato alla PA, dapprima una iniziativa a Torino, a Febbraio, e poi un evento a Milano a Maggio, patrocinato dal Comune di Milano, intorno al tema "Innovazione amministrativa, ruolo della dirigenza e politiche formative nella PA".

Raccogliamo in questa sezione alcune riflessioni d'insieme e il dibattito emerso, con particolare riferimento all'iniziativa milanese, riportando i due articoli, il primo di Augusto Vito, il secondo di Lauro Mattalucci ed Elena Sarati, da cui sono state tratte le relazioni.

Per l'evento organizzato a Milano ringraziamo per la concessione del Patrocinio comunale e la sala il Comune di Milano, Assessorato al Personale, la Direzione Centrale Risorse Umane e Organizzazione, Settore Organizzazione, Formazione e Qualità, e la Direzione Servizio Castello Sforzesco, insieme a tutto il Personale che ha contribuito con attenzione e passione a realizzare questa iniziativa. Per la collaborazione AIF Lombardia.

Per l'iniziativa di Torino, ringraziamo AIF Piemonte (patrocinante) e, per lo spazio messo a disposizione, l'Associazione Cultura e Società.

La Redazione

¹ Il monografico è curato da Lauro Mattalucci e ha previsto due edizioni, l'ultima aggiornata a Maggio 2102, con l'aggiunta di un'appendice alcune modifiche a seguito dell'evoluzione del più generale contesto.

² Nell'ambito dell'iniziativa "Insieme per la convivenza", organizzata dal Gruppo "Formatori per la Convivenza", coordinato da Elvio Raffaello Martini, in collaborazione con AIF Delegazione Toscana, SIPCO (*Società Italiana di psicologia di Comunità*), Communitas ASDC (*Association for the Study and Development of Community*), con il patrocinio di Comune e Provincia di Lucca. Per una sintetica relazione in merito ved. Dialoghi, 2, 2011, pag. 52.

RIFORMA AMMINISTRATIVA, RUOLO DELLA DIRIGENZA E POLITICHE FORMATIVE NELLA PA: I TEMI CHIAVE E IL DIBATTITO EMERSO (INIZIATIVA DI MILANO, MAGGIO 2012)

Dai riscontri raccolti crediamo di poter dire che la nostra iniziativa di produrre un primo numero monografico di Dialoghi e di dedicarlo alla Pubblica Amministrazione Territoriale (recuperando articoli che erano già apparsi su precedenti numeri della rivista arricchiti da nuovi contributi) ha avuto notevole successo. Questo anche in virtù di due presentazioni pubbliche fatte con la collaborazione delle Delegazioni regionali di AIF a Torino (17 febbraio)¹ e a Milano (28 maggio)². Riferiamo qui in particolare di questo secondo incontro, realizzato con il patrocinio del Comune di Milano, nella sala Bertarelli del Castello Sforzesco.

I temi che hanno trovato spazio nel numero monografico sono numerosi, toccando aspetti diversi dei sistemi di governance e delle politiche gestionali nelle amministrazioni pubbliche. Il seguente "tag cloud" è utile per avere una rappresentazione sintetica dei contenuti.



Nella programmazione dell'evento di Milano si sono privilegiati due temi:

¹ Relatori Lauro Mattalucci, Ernesto Vidotto, Augusto Vino, Elena Sarati con Federico Fantacone.

² Relatori Lauro Mattalucci, Paolo Pinna, Elena Sarati con Giuseppe Andriolo, Augusto Vino. Facilitatore: Antonio Zanardo.

- ruolo del dirigente pubblico tra erogazione efficace di servizi e presidio di politiche pubbliche;
- politiche formative in tempo di crisi e ritorno dell'investimento.

La motivazione della scelta – oltre a riferirsi alle conversazioni preparatorie con gli Interlocutori del Comune di Milano coinvolti³ – fa riferimento all'idea che, in questo momento, nel nostro paese la PA abbia bisogno non tanto di un ulteriore disegno e di riforma organica, quanto di una più vigorosa “innovazione dal basso” capace di garantire ulteriore apertura alla società civile e di mettere in valore le molteplici e spesso misconosciute competenze interne.

Si tratta di una opzione alquanto coraggiosa, visto il continuo e crescente discredito che i dipendenti pubblici hanno conosciuto nella pubblicistica corrente, bollati di volta in volta come “nullafacenti”, come “zavorra burocratica” e come prodotto della occupazione delle istituzioni da parte della “casta politica”. Vero è che si assiste troppo spesso a fenomeni disfunzionali che giustificano reazioni irate nella opinione pubblica, e che, dopo la delusione per almeno tre leggi di riforma avviate a livello nazionale, sembra utopica l'idea di costruire una PA in cui il paese possa per così dire rispecchiarsi. Eppure esistono macroscopiche differenze nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche, anche con non poche punte di eccellenza ottenute con progetti di innovazione concepiti e attuati a livello locale. Anche se non arriva al grande pubblico, meritevole per far conoscere le iniziative che emergono “dal basso” è stata la istituzione nel 1994 del Premio Cento Progetti al servizio dei Cittadini, iniziativa in qualche modo poi proseguita con il “Programma Cantieri”. Altrettanto rilevante è stata la istituzione da parte di AIF del premio Basile dedicato alle *best practice* in campo formativo, di cui ha ampiamente relazionato Paolo Pinna (in rappresentanza AIF).

Pensare ad una PA territoriale che affronta problemi di recupero di efficienza ed efficacia nei processi di erogazione dei servizi e che agisce come catalizzatore di *policy network* che cercano di dare risposta ai problemi delle comunità territoriali significa chiamare in causa il ruolo della dirigenza pubblica. Una dirigenza capace anche di guardare alle esperienze manageriali maturate nelle aziende private, ma consapevole della peculiarità delle istituzioni di appartenenza impegnate nella creazione di “valore pubblico”. Il valore pubblico, secondo l'ottica adottata da M. H. Moore⁴, va valutato in una ottica multiprospettica che comprende:

- a) il valore prodotto per gli utenti dai servizi a domanda individuale;
- b) l'impatto sociale delle politiche indirizzate al *welfare* di comunità;
- c) la fiducia e la legittimazione di cui gode l'amministrazione pubblica⁵.

Il secondo ed il terzo asse segnano un netta presa di distanza dal *New Public Management*: indicano la peculiarità della dirigenza pubblica e portano a superare concettualmente – senza peraltro negare distinzioni di prerogative e responsabilità – la *fictio iuris* della separazione operativa tra funzioni di indirizzo e fissazione di obiettivi, di competenza dell'organo politico, e funzioni di attuazione dei programmi e di gestione e razionalizzazione dei processi affidata al Management. In un percorso di attuazione di una politica pubblica la maggior parte dei vincoli

³ Assessorato al Personale, e Direzione Centrale Risorse Umane e Organizzazione, Settore Organizzazione, Formazione e Qualità.

⁴ Per l'evento al Castello Sforzesco si è prodotta una seconda release del numero monografico includendo una recensione curata da F. Bernardi del testo di M.H. Moore (2003), *Creating public value, strategic management in government* edito in italiano da Guerini e Associati. Riportiamo la recensione anche nel presente numero di Dialoghi.

⁵ La fiducia di cui gode una amministrazione ha la connotazione di un “bene comune” si crea e si capitalizza nelle buone prassi di attuazione delle politiche pubbliche, e viene dissipato in quelle cattive.

rimane celata nella fase della pianificazione e viene alla luce solo nella fase della implementazione. Inoltre, nella gestione del ciclo di una policy, le condizioni di fattibilità cambiano nel tempo: vecchi vincoli scompaiono o sono superati, mentre nuovi ne emergono. Nelle amministrazioni che funzionano meglio troviamo dirigenti che operano in una simile ottica, non esitando a interpretare in modo differente le proprie responsabilità ed il senso del proprio impegno lavorativo. La *civichness* che si produce perseguendo valore pubblico è il miglior antidoto alle tentazioni burocratiche.

Non vi è dubbio che, su un piano generale, il tema dello sviluppo di una dirigenza pubblica in grado di valersi delle competenze necessarie – e diversamente rilevanti in relazione al proprio specifico contesto di azione – per: a) gestire al meglio le risorse che gli sono affidate, b) promuovere la razionalizzazione dei processi di servizio e c) contribuire alla gestione del ciclo delle policy, chiama in causa l’attivazione di adeguati contesti di apprendimento e sollecita quindi anche una riflessione sulle politiche formative.

Esiste nelle amministrazioni pubbliche, parlando in generale, una adeguata cultura della formazione? Una simile domanda riassume il senso del secondo tema affrontato nell’evento. Quello che si può dire è che, nel nostro paese, si è passati disinvoltamente dal dichiarare l’esistenza di una “emergenza formativa” (con conseguente necessità di portare l’investimento formativo ad un valore ambizioso non inferiore al 1% del monte salariale) alla proclamazione di dover effettuare, a causa della crisi economica, tagli lineari del 50% della già contenuta spesa storica. Simili provvedimenti, tutti incentrati sul “quanto costa”, non fanno che alimentare le incertezze sulla cultura della formazione. Occorre oggi operare una sorta “*spending review*” della formazione, tenendo conto che tale espressione non si riferisce solo alla riduzione della spesa, ma a una diversa e più produttiva allocazione del budget della formazione, pensando ad un effettivo ritorno degli investimenti formativi nella citata prospettiva di creazione di valore pubblico.

In questo numero di Dialoghi vengono inclusi i due articoli che, attraverso una sintetica presentazione degli autori, hanno lanciato il dibattito sui due temi richiamati. Si tratta di due inediti preparati appositamente per il numero monografico⁶.

La presentazione di Augusto VINO ha messo in evidenza come esistano due *frame* concettuali attraverso i quali rappresentare il funzionamento di una amministrazione pubblica: il primo vede la PA come produttrice di servizi in risposta a bisogni e domande dei singoli cittadini; il secondo vede la PA come istituzione che interviene nella progettazione e attuazione di politiche pubbliche in risposta a problemi collettivi, attraverso lo sviluppo di *policy network* che vedono la partecipazione dei settori economici e della società civile. Se adottiamo il primo frame la connotazione della dirigenza pubblica che ne emerge è sostanzialmente quella riconducibile al *New Public Management*; il secondo frame ci porta a considerare la esigenza di competenze nella direzione di saper costruire quadri condivisi di significati, progettare soluzioni e percorsi implementativi, strutturare processi decisionali/negoziali, costruire relazioni e fiducia, presidiare l’interesse pubblico, sviluppare forme di ricostruzione retrospettiva e riflessione sui progetti attivati.

⁶ VINO A. *La Pubblica Amministrazione tra produzione di servizi e produzione di politiche: governance, innovazione, competenze*; MATTALUCCI L., SARATI E., *È possibile sviluppare la cultura della formazione nella PA in tempo di risorse decrescenti?* Oltre a questi due articoli gli inediti che hanno concorso alla formazione del numero monografico sulla Pubblica Amministrazione Territoriale sono stati: BERNARDI F., *Recensione di “Creating public value: strategic management in government” di Mark H. Moore*; FANTACONE F., *Reti interorganizzative e modelli di management* (sul tema ha partecipato come Relatore all’iniziativa di Torino); POMATTO G., *Partecipazione e democrazia deliberativa: teoria, metodi e pratiche concrete*.

Il dibattito che ne è seguito ha sottolineato con esempi concreti di politiche pubbliche – quale il laboratorio partecipativo per la riqualificazione urbanistica del comparto dell'ex mercato ortofrutticolo di Bologna – la rilevanza della competenze richiamate nella presentazione del caso bolognese, dove ha dato buona prova di sé il coinvolgimento della società civile e la adozione di forme di progettazione partecipata.

Ci si è allora interrogati su come tali competenze menzionate possano svilupparsi. Considerando come il concetto di competenza equivalga ad un “sapere in azione” che si alimenta attraverso la prassi e la riflessione sui problemi che emergono dalla prassi stessa, la risposta all'interrogativo è stata indicata – anticipando i temi del secondo dibattito – nella direzione di una formazione che stimoli i processi riflessivi configurandosi come *work-based learning*. Nella prospettiva della gestione di *policy network* formati da funzionari provenienti dal settore pubblico, dal privato e dal privato sociale, paiono essere particolarmente proficue forme di “formazione partecipata” che accompagni i momenti salienti del progetto comune e nella quale i partecipanti mettano a confronto i diversi punti di vista e si confrontino in merito alla natura dei problemi emergenti e alle possibili soluzioni.

Questo sul piano delle buone prassi; ma parlando in generale – come taluni hanno osservato – la realtà delle amministrazioni pubbliche mostra non poche tradizionali rigidità burocratiche e resistenze al cambiamento; né si può dire che lo “*spoils system* all'italiana” sia riuscito a produrre più mobilità, responsabilità e capacità di valutazione delle performance. Si è convenuto allora come non sia facile modificare le attuali logiche di funzionamento delle istituzioni, se non crescono, attraverso la cittadinanza responsabile, forme di democrazia partecipativa e, con esse, l'attenuarsi delle logiche della competizione per il consenso elettorale, a vantaggio di forme di governance basate maggiormente sul dialogo sociale e sul rafforzamento delle relazioni cooperative nei *policy network*. Fanno ben sperare processi di cambiamento che vanno in questa direzione.

La presentazione di Elena Sarati – in “dialogo” con Giuseppe Andriolo – ha affrontato la questione delle possibili strade per garantire la qualità degli investimenti formativi con risorse scarse, sottolineando ancora una volta come per qualità della formazione ci si intenda riferire a interventi che incidano sui reali processi di lavoro: in gioco è infatti la possibilità di sviluppare una cultura della formazione non “apparente”, che, attraverso un ampio coinvolgimento di tutti gli attori interessati, non si accontenti di rimanere su un piano di sensibilizzazione, ma diventi fattore di cambiamento e innovazione.

Le strade indicate sostanzialmente fanno riferimento a tre possibilità. Innanzitutto appare fondamentale legare la formazione a progetti di cambiamento organizzativo, ridimensionando l'adozione di cataloghi e superando l'obiettivo di mera sensibilizzazione su alcuni temi (tenendo conto che ormai molti contenuti sono reperibili gratuitamente in rete). L'obiettivo diventa piuttosto gestire un processo di apprendimento e sviluppo di competenze che passi attraverso la sperimentazione attiva degli apprendimenti e produca un “ritorno riflessivo” nell'organizzazione di appartenenza, secondo la più autentica applicazione dell'*action learning*. Questo significa legare la formazione ai processi di innovazione e cambiamento che investono i diversi contesti della PA, ricercando costantemente – proprio in vista di costruire le condizioni per un ritorno formativo – il fondamentale *commitment* della dirigenza.

Un'altra strada fa leva sulle competenze già presenti nelle Amministrazioni che da “tacite”, legate a prassi informali, possono essere rese “esplicite” e messe a valor comune, diventando “bene collettivo”: dallo sviluppo di docenti interni con azioni di formazione formatori, alla valorizzazione di buone pratiche, al sostegno a esperienze di costruzione collaborativa dei saperi e di contenuti formativi, fino al contributo alla nascita e “coltivazione” di comunità di pratica, la

formazione – anche attraverso il supporto delle tecnologie più avanzate a sostegno di processi di *collaborative learning* (software *open source*) –, può assumere un ruolo fondamentale.

Infine la formazione, come già sottolineato, è fondamentale nel sostenere strategie di rete tra diverse Amministrazioni (che dividano anche i costi degli investimenti formativi), strategie necessarie nell'implementazione delle politiche pubbliche e nello sviluppo di modelli di governance territoriale. È qui centrale ad esempio il supporto alla costruzione di processi collaborativi, e lo sviluppo delle competenze di manager in grado di gestire in una logica di policy network, capaci di produrre, insieme alla dirigenza politica, politiche pubbliche e progetti di innovazione che coinvolgano i diversi attori sul territorio (Enti pubblici, privato e privato sociale, Cittadini).

Il dibattito a seguire si è concentrato soprattutto su due aspetti: il confine tra formazione “apparente” e formazione davvero incisiva, e la rilevanza del commitment (della dirigenza in particolare).

Ci si è chiesto cioè se non sia utile anche una formazione che, semplicemente, sensibilizzi su alcune tematiche di ordine generale o miri ad “affinare” alcune *technicalities*, che richiedono la presenza del formatore. Soprattutto, è stata sottolineata la rilevanza – come già a Torino – di una formazione che sappia essere incisiva anche rimanendo all'interno dei confini dell'aula, per esempio aiutando le persone a “collocare” il proprio agire nel sistema di vincoli organizzativi, ad accettarli e a ricostruire, a partire da tale accettazione, un modo di essere nell'organizzazione più positivo e consapevole, in grado per questo di offrire anche contributi costruttivi ai processi di cambiamento (rientra qui il vasto ambito che fa capo alla questione della “resilienza”).

Si ripropone in tale dibattito il rapporto tra una formazione centrata sui soggetti e i gruppi, in cui spesso assume particolare rilievo la relazione con il Formatore e il clima che si crea in aula, e una formazione che, attraverso lo sviluppo di progetti articolati (anche con la presenza di *project work*, ad esempio), si leghi più strettamente ai processi organizzativi e di cambiamento, facendo sfumare i confini tra formazione e consulenza. Non esiste una posizione che si possa dire “definitiva”: certamente non si tratta di aspetti che vanno rigidamente opposti. Pensare a una formazione che incida nei reali processi di lavoro passa ovviamente anche dall'azione dei singoli attori e quindi da un lavoro fatto insieme a loro (si pensi al ruolo che può assumere, all'interno di progetti complessi, il *coaching*, soprattutto per i livelli di management).

A proposito del *commitment* è stato sottolineato come, nello sviluppo delle attività progettuali, sia possibile iniziare con una committenza “debole” e partire da interventi limitati nel tempo, per favorire, cammin facendo, un'attenzione più ampia. Quale che sia il “punto” di coinvolgimento, appare chiaro che si rende sempre più evidente il ruolo della dirigenza pubblica nell'utilizzo strategico della leva formativa e nella costruzione di una più autentica cultura della formazione. Anche e soprattutto, come oggi accade, in presenza di risorse decrescenti.

Ringraziamo per i contributi alla riflessione gli altri Autori degli articoli presenti nel monografico: Giuseppe Andriolo, Francesco Bernardi, Federico Fantacone, Gianfranco Pomatto, Ernesto Vidotto, Carlo Volpi; per i contributi al dibattito: Lucio Belloi, Valeria Sborlino, Donata Spadoni, Ermanno Tarozzi, Antonio Zanardo, Antonietta Zecchini.

L.M, E.S.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA PRODUZIONE DI SERVIZI E PRODUZIONE DI POLITICHE: GOVERNANCE, INNOVAZIONE, COMPETENZE

di Augusto VINO

Nelle note che seguono, articolate sotto forma di tesi, proverò a mettere a confronto due diverse visioni della Pubblica Amministrazione, enfatizzandone in qualche misura le differenze, per mostrare come l'adozione del paradigma delle politiche pubbliche consenta di ridefinire alcune questioni relative alla riforma della PA, inquadrando in una luce parzialmente differente da quella abituale temi come l'innovazione organizzativa, le competenze professionali della dirigenza, i "fattori di successo" della azione amministrativa.

L'idea di fondo è che lo stallo dei processi di riforma della Pubblica Amministrazione solleciti forse la adozione di punti di vista diversificati, di strategie più articolate, capaci di confrontarsi con la natura multiforme della Pubblica Amministrazione.

1. Le Amministrazioni Pubbliche producono politiche pubbliche, ovvero tentativi di soluzioni per problemi collettivi

Si confrontano oggi due differenti visioni della Pubblica Amministrazione. L'una, senz'altro prevalente e focalizzata sulla PA come produttrice di servizi, maturata nel corso degli ultimi due decenni ed ispiratrice degli interventi finora attuati di riforma amministrativa; l'altra, tutt'ora minoritaria, sebbene oramai da tempo presente in particolare nei paesi del Nord Europa e del Nord America e da diversi anni anche nel dibattito italiano (Regonini, 2001), incentrata sulla categoria di politica pubblica.

Contengono entrambe ovviamente elementi di verità, cogliendo aspetti tutti presenti e inseparabili della realtà della Pubblica Amministrazione, e potrebbero quindi orientare in maniera complementare gli sforzi riformatori. Tuttavia, si tratta di due differenti "immagini" della PA, di *frame* alternativi: adottare l'uno anziché l'altro implica vedere aspetti diversi della PA, descriverne in maniera differente il modo di funzionare, le competenze necessarie, le traiettorie possibili di riforma.

Il primo è il paradigma che punta l'attenzione sulla PA come produttrice di servizi (pubblici). La scuola, la sanità, la sicurezza, i trasporti, e via dicendo, sono ambiti di intervento che si differenziano per il tipo di bisogno individuale cui dare risposta, per le tecnologie e i domini disciplinari di riferimento, ma nei quali la produzione di servizi, per essere efficiente ed efficace,

deve rispondere ad un corpus di principi che sono fondamentalmente gli stessi sia per gli enti pubblici che per i privati produttori degli stessi servizi.

Come è noto, va sotto il nome di New Public Management la robusta corrente di pensiero – e di conseguente azione riformatrice – che, ponendo al centro della attenzione la produzione di servizi, ha orientato un processo di riforma che dagli anni '80 ha interessato tutto il mondo occidentale muovendosi lungo due direttrici principali (AA.VV., 1995):

- la riduzione del “perimetro” di azione della PA – se di erogare servizi si tratta, allora è necessario selezionare con rigore e ridurre gli ambiti nei quali è opportuno riservare al pubblico la produzione di tali servizi, ed in ogni caso una sana quota di concorrenza tra attori pubblici e attori privati non può che migliorare l'efficienza del sistema;
- il trasferimento in ambito pubblico di tecnologie di gestione sviluppate in ambito privato, dove il principio regolatore della concorrenza ha fatto sì che si adottassero metodologie in grado di conseguire migliori livelli di efficienza.

È del tutto coerente con questa visione della PA la immagine del cittadino come consumatore-cliente, ed la soddisfazione dei bisogni individuali – esemplificato dallo sviluppo delle metodologie di *customer satisfaction* – come criterio di valutazione della qualità della azione amministrativa.

È inoltre in questo approccio che si traccia, del tutto comprensibilmente, una chiara linea di demarcazione tra la politica ed i politici, da un lato, e l'amministrazione ed i “tecnici”, dall'altro. La tematica gestionale ha un suo *corpus* di regole e principi ispiratori i cui custodi sono gli apparati amministrativi – se e nella misura in cui si spogliano di atteggiamenti “burocratici” – mentre alla politica è riservato il ruolo di indicare le priorità, gli obiettivi. Nel processo di produzione dei servizi – il core business della Pubblica Amministrazione, in questa visione – la politica non ha e non può avere cittadinanza: essa si gioca la sua partita in qualche misura “prima” – quando si tratta di definire orientamenti di massima –, e “dopo” – quando si tratta di raccogliere il consenso elettorale alle scelte fatte e alle azioni che ne sono conseguite –, ma deve rimanere distante dal “mentre” si producono i servizi.

Se il paradigma dei servizi mette al centro della riflessione i bisogni/diritti individuali (alla istruzione, alla salute, alla mobilità, al lavoro, e via dicendo) il paradigma delle politiche - che qui per comodità e per chiarezza di ragionamento considererò con qualche forzatura alternativo - mette al centro della attenzione i problemi avvertiti come collettivi. La azione della Pubblica Amministrazione, che produca norme, allochi risorse o eroghi servizi, è finalizzata ad affrontare e possibilmente risolvere problemi percepiti come collettivi, e quindi affrontabili dall'attore pubblico. La PA non agisce *in primis* erogando servizi, ma progettando ed attuando politiche pubbliche (la cui attuazione può anche comportare la erogazione di servizi).

Il cambiamento di prospettiva produce notevoli cambiamenti nel modo di descrivere, analizzare, governare la Pubblica Amministrazione, nelle strategie di intervento così come nelle risorse da mobilitare. Il punto focale diviene la capacità della PA di “mettere in agenda” ed affrontare con successo i problemi che divengono via via centrali in una collettività: la valutazione della efficacia si sposta dalla qualità dei servizi agli effetti prodotti, la efficienza non è misurabile in termini di quantità di input per unità di prodotto, ma piuttosto nei termini di valutazione della economicità di strategie alternative di intervento.

Le tecnologie manageriali non possono quindi più vantare un loro primato, anche se siamo ancora abbastanza lontani dall'aver definito e reso disponibile un analogo corpus di principi ispirati al paradigma delle politiche.

2. Le reti interorganizzative non sono ostacolo, ma condizione per la produzione delle politiche pubbliche

La differenza più rilevante, la traccia da seguire per definire le ricadute gestionali della adozione del paradigma della produzione di politiche, è quella delle caratteristiche delle reti interorganizzative.

Nessuna organizzazione, privata o pubblica che sia, è mai completamente autosufficiente; tuttavia, le reti interorganizzative per la produzione di servizi o prodotti differiscono su molti rilevanti punti dalle reti per la produzione di politiche. Proverò a individuare le caratteristiche dei network per la realizzazione delle politiche, confrontandoli con i network per la realizzazione di prodotti/servizi.

Le reti interorganizzative per la produzione di servizi, si connotano, in sostanza, come reti di subfornitura: attraverso la collaborazione tra organizzazioni differenti, si “costruisce” il servizio complessivo da erogare, assemblando gli elementi che ogni organizzazione è in grado di fornire. Il principio che guida la costruzione di questa tipologia di reti è il principio della specializzazione, che fa sì che la rete nel suo insieme sia in grado di produrre i beni o servizi di migliore qualità al minimo costo complessivo. È peraltro vero che organizzazioni di grandi dimensioni sono in grado, potendo specializzare in maniera molto accentuata i propri sottosistemi, di conseguire livelli comparabili di costi e qualità, ma a fronte di una elevata rigidità, che ne penalizza le capacità innovative. La discussione sui distretti industriali, sulle capacità innovative e la flessibilità organizzativa di questi sistemi territoriali di impresa, è stata rivelatrice su questo aspetto.

Altra caratteristica, frequente anche se non logicamente necessaria, delle reti di subfornitura risiede nella presenza di organizzazioni focali, quelle organizzazioni cioè che, avendo accesso diretto al mercato dei consumatori finali, funzionano a ritroso – risalendo la catena produttiva – come principio di organizzazione della rete. È sostanzialmente ispirandosi a reti di questa natura, che le metodologie di scelta “make or buy” si sono diffuse anche nella Pubblica Amministrazione.

In sintesi, in questo tipo di reti interorganizzative, i diversi soggetti presenti nella rete:

- si scelgono in piena libertà – almeno in un mercato competitivo – sulla base di reciproche convenienze;
- collaborano tra di loro, sulla base di rapporti di scambio di natura soprattutto economica, nella realizzazione di prodotti/servizi complessi;
- possono costruire nel tempo stabili rapporti di partnership e convenienze economiche di lungo periodo, che travalicano la momentanea convenienza della fornitura contingente;
- divengono terreno e veicolo di produzione e diffusione delle innovazioni, che, pur nascendo in uno dei punti della rete, costituiscono vantaggio per l'intera rete;
- vedono sovente la presenza di una organizzazione focale come istanza di governo, in ultima analisi, della rete.

La produzione di beni e servizi può, in estrema sintesi, fare a meno della costituzione di reti interorganizzative: le reti esistono e si sviluppano in quanto convenienti per i singoli attori.

La produzione di politiche non può, invece, per sua natura, prescindere dalla strutturazione di reti interorganizzative tra attori pubblici e privati.

Occorre ricordare come la letteratura sulla implementazione delle politiche pubbliche abbia individuato nella presenza di reti il punto debole della attuazione dei programmi pubblici: l'aumento nella numerosità degli attori coinvolti accresce la complessità del processo, eleva i costi di coordinamento, rende estremamente vulnerabili i programmi (Pressman, Wildawsky, 1973). Se questo è vero, occorre però riconoscere che non vi è alternativa alla attuazione dei programmi

pubblici attraverso la costruzione di reti: esse sono necessario strumento e non (solo) ostacolo (Kickert, Kljin, Koppnjan, 1997).

La necessità delle reti deriva da una condizione riconosciuta come inevitabile nella letteratura sulle politiche pubbliche: nessun attore, pubblico o privato, può possedere, neanche in linea teorica, tutte le risorse necessarie alla realizzazione di un programma di intervento. La definizione ed attuazione di politiche e programmi pubblici, richiede infatti diverse categorie di risorse (Bobbio, 1996; Dente, 2011): risorse di consenso, risorse normative (necessarie per la produzione di regole), risorse conoscitive, risorse finanziarie e, aggiungerei, anche risorse relazionali. Esse sono distribuite su di una pluralità di attori, pubblici e privati: le risorse normative sono normalmente in mano agli attori pubblici; le risorse finanziarie sono variamente distribuite e talvolta possono essere acquisibili solo attraverso percorsi progettuali, come ad esempio nel caso dei fondi comunitari; le risorse di consenso sono distribuite, seppure in misura differente, su tutti gli attori, compresi i beneficiari finali degli interventi che possono o meno decidere di avvalersi dei servizi messi a disposizione da un programma; le risorse conoscitive sono in genere distribuite in maniera diffusa come quelle di consenso; le risorse relazionali possono facilitare l'avvio e la gestione di un programma.

Se le reti di subfornitura possono essere immaginate come un sistema di relazioni raffigurabili su di un piano, le reti per la attuazione delle politiche hanno una dimensione orizzontale ma anche una dimensione verticale. Seppure non vi sia un rapporto gerarchico tra i diversi livelli del governo che sono presenti all'interno delle reti per la attuazione di determinati programmi – UE, Stato, Regione, Provincia, Comune – è indubbio che le scelte di ognuno di questi Enti condizionino, nell'ordine in cui li abbiamo citati, gli altri livelli, configurando una dimensione "verticale" della rete. Per ogni livello istituzionale della rete, possiamo inoltre immaginare configurazioni "orizzontali" di relazioni: la Regione ha i suoi fornitori di servizi - di consulenza, di progettazione, di erogazione - così come le Province ed i Comuni. Ad ognuno di questi livelli vi possono essere differenti configurazioni di relazioni più o meno dense, così come vi possono essere aggregazioni di enti dello stesso livello (Consorzi di Comuni, o Unioni e via dicendo).

Si tratta quindi di reti con una dimensione orizzontale (quasi sempre di fornitura di servizi) ed una verticale-istituzionale, la cui configurazione non è però che solo in parte il frutto di scelte: per molti degli attori, quelli che si trovano ad esempio sulla filiera istituzionale, si tratta di relazioni necessarie ed inevitabili. La progettazione ed attuazione di politiche pubbliche avviene quindi all'interno di network di organizzazioni con caratteristiche differenti da quelle prima elencate per la produzione di servizi:

- non esistono organizzazioni "focali" poiché non vi sono relazioni gerarchiche tra i diversi livelli istituzionali; ogni livello istituzionale, attraverso le proprie scelte, pone le "premesse decisionali" per gli altri livelli istituzionali, i quali sono però liberi di operare le scelte che ritengono più utili;
- gli attori interagiscono in parte per scelta ma molto per necessità;
- tutti gli attori sono tra di loro strettamente interdipendenti, e non sempre sono disponibili o possibili relazioni alternative;
- ogni Ente appartiene ad una pluralità di reti, in ragione della pluralità di politiche/programmi in cui interviene, giocando ruoli differenti all'interno di assetti volta per volta diversificati;
- l'equilibrio nella rete, la sua solidità e la reciproca convenienza degli attori coinvolti si costruiscono nel tempo, sulla base di simultanei e reciproci adattamenti delle strategie dei diversi componenti.

L'attenzione si sposta, in sostanza, dall'interno delle singole organizzazioni – dai nodi della rete – all'esterno delle organizzazioni, alle connessioni che strutturano la rete. E agli strumenti – normativi, economici ma anche “immaginativi” – necessari a dare struttura alla rete.

La costruzione di efficaci modelli cooperativi – designati sovente come *good governance*¹ -, in un contesto interorganizzativo così descrivibile, non può essere data per scontata, e costituisce anzi la questione cruciale per assicurare il successo della azione pubblica.

3. La attuazione delle politiche genera sistemi di azione che sono responsabili, nel loro insieme, dei risultati delle politiche

Se è vero, come ho detto al punto precedente, che la attuazione di politiche pubbliche richiede la attivazione di reti interorganizzative, occorre sottolineare il “valore generativo” delle politiche: sono infatti le politiche ed i programmi di azione che generano e strutturano reti e sistemi di relazioni, sulla base delle strategie e metodologie di intervento adottate (Selznick, 1974).

L'immagine forse più efficace è in effetti quella del *bricolage*: questo processo di strutturazione non parte mai dal nulla, in qualche misura compie un inventario delle relazioni e dei dispositivi organizzativi già esistenti, e da questi parte per assemblarli in maniere in genere originali e finalizzate alle specificità delle singole politiche (Lapo, 2011).

In questo senso, la *governance* utilizza strumenti preesistenti di *government*, ed a sua volta “precipita” in assetti che, nella misura in cui si stabilizzano ed istituzionalizzano, producono a loro volta nuovi dispositivi di *government*, pronti per essere utilizzati in altri contesti e per altri programmi (Burroni, Crouch, Keune, 2005).

E peraltro, il combinarsi degli adattamenti reciproci e la libertà di azione dei singoli attori – derivante dal fatto che ognuno di essi possiede in qualche misura una o più delle risorse necessarie per il programma – fa sì che si tratti di sistemi di azione che solo in parte si possono progettare, mentre in larga misura le loro caratteristiche derivano dal gioco di adattamento ed influenza dei diversi attori.

Gli effetti finali dell'intervento, l'impatto sul problema posto al centro della azione, dipendono così, più che dalle azioni dei singoli nodi, dal modo con cui si combinano, dalla qualità cioè delle relazioni, dalla qualità della “struttura” del complessivo sistema di azione.

Se però è possibile valutare la qualità dei prodotti e dei servizi resi ad ogni livello della rete – seppur ovviamente si tratti di operazioni non agevoli – ben più complicato diviene valutare il contributo che ogni snodo delle rete ha dato al risultato finale, proprio perché non sono i nodi, ma le connessioni l'elemento cruciale.

Il sistema di azione andrebbe quindi ricostruito e valutato nel suo insieme, con riferimento a variabili quali:

- il grado di cooperazione tra i diversi attori ed il grado di condivisione dell'impianto complessivo dell'intervento e delle metodologie di intervento;
- la capacità del sistema di evolvere, di modificarsi nel tempo in relazione ai cambiamenti inevitabili del programma;
- l'affermarsi nella azione dei diversi attori di una logica di programma di contro alla logica delle organizzazioni di appartenenza (Hjern, Porter, 1988);
- la costruzione di significati condivisi, relativamente alle caratteristiche ed alla natura del problema, ai modi per affrontarlo, ai ruoli ed alle funzioni che ogni attore può svolgere.

¹ Una discussione dei differenti e numerosi significati del termine *governance* è in Kooiman, 2003.

4. Per produrre politiche pubbliche, occorre (anche) produrre beni pubblici

Come si costruisce la cooperazione in sistemi di azione in larga misura obbligati, in cui gli attori sono tra di loro interdipendenti, e in cui lo scambio/negoziato delle risorse può spingere gli attori a comportamenti opportunistici, di massimizzazione dei propri vantaggi, delle proprie ragioni di scambio?

Questo appare possibile nella misura in cui il programma diviene bene collettivo per tutti i partecipanti e si costruiscono risorse comuni, quali significati condivisi, fiducia, affidabilità, reciprocità (Ostrom, 2006). In effetti, si può notare come le politiche pubbliche di successo costruiscono necessariamente anche beni collettivi – oltre che soluzioni ai problemi – ed in questo senso costruiscono anche coesione sociale, infatti: «il processo di ideazione, attuazione e applicazione di una serie di regole [...] è equivalente a rendere disponibile un bene collettivo locale» (Ostrom, cit., p. 56).

Il lavoro della Ostrom², cui mi riferisco brevemente in questo paragrafo, esplora le condizioni che rendono possibile la autorganizzazione di collettività per l'utilizzo di beni collettivi – sistemi di irrigazione, aree di pesca, boschi di proprietà comune, etc. – promuovendo regole che consentono di disincentivare comportamenti opportunistici e di adottare modalità di utilizzo in grado di non depauperare e conservare nel tempo i beni stessi. L'attenzione della Ostrom si concentra su piccole comunità – tra i 50 ed i 15.000 componenti – ma è finalizzata alla individuazione delle regole più generali in grado di risolvere il problema della azione collettiva. In questo senso, è in grado di dire cose di grande rilievo anche con riferimento alle condizioni per il successo delle politiche pubbliche, nella misura in cui tale successo passa per la costituzione di reti come sistemi di azione cooperativi.

I principi progettuali capaci di generare regole cooperative – cioè, nel linguaggio della Ostrom, istituzioni in grado di gestire risorse collettive – sono relativamente semplici (cit., pp. 134-5):

- la chiara definizione dei confini (principio 1); cioè, per riportarli per analogia al nostro oggetto di discussione, la chiara definizione del programma, degli attori che ne sono coinvolti, degli obiettivi e delle risorse disponibili;
- la congruenza tra le regole e le condizioni locali (principio 2); cioè la possibilità di declinare le regole generali in rapporto alle specificità delle situazioni locali di intervento;
- la presenza di metodi di decisione collettiva che consentano agli attori di modificare il quadro delle regole (principio 3), ed il riconoscimento del diritto di modificare tale quadro di regole (principio 7);
- il controllo (principio 4) e la presenza di sanzioni progressive (principio 5);
- la presenza di meccanismi di risoluzione dei conflitti (principio 6).

Alla base di tutto, vi è per la Ostrom una continuità, costanza e densità dei processi di comunicazione tra i diversi attori: è la continua comunicazione che consente di verificare la efficacia delle regole instaurate, ma anche di valutare in maniera sempre più accurata le condizioni esterne di efficacia dell'azione ed i risultati conseguiti, oltre che costruire la necessaria fiducia tra i partecipanti.

Non sfuggirà come l'insieme dei principi elencati, se non nella lettera ma sicuramente nella sostanza, siano molto simili ai principi che, nella letteratura organizzativa, vengono indicati come in grado di avviare a sostenere processi di apprendimento organizzativo (Argyris, Schon, 1998). In

² Questa Rivista si è già occupata del lavoro della Ostrom; si veda la recensione di F. Bernardi a *Understanding Institutional Diversity* ed il commento di L. Mattalucci, su *Dialoghi*, 1, 2010.

particolare la insistenza sul tema della comunicazione si ritrova ampiamente nella letteratura sulle comunità di pratiche e sulla capacità che esse hanno di sostenere, attraverso il confronto e lo scambio di esperienze tra i propri membri, percorsi di apprendimento e di innovazione (Wenger, McDermott, Snyder, 2007). È lo scambio di storie professionali l'elemento da molti autori proposto come centrale per consentire una condivisione delle esperienze professionali ed un affinamento delle pratiche di intervento (Orr, 1995).

Si tratta, in sostanza, di riprodurre condizioni di prossimità - fisica, ma anche virtuale e nutrita di aspetti simbolici - tra gli attori coinvolti nella attuazione di una politica.

In ultimo, la letteratura organizzativa suggerisce come vi sia anche un elemento definibile come "capacità di leadership" in grado di contribuire fortemente alla costruzione di significati condivisi (Selznick, 1984) e, per questa via, alla costruzione di "istituzioni" – o modelli di *governance*, se si vuole – funzionanti.

5. Le "nuove" politiche pubbliche sono integrate, basate sul territorio, intersettoriali

Il quadro fin qui delineato consente di individuare alcune caratteristiche per una buona *governance* delle politiche, e di descrivere il sistema di competenze professionali che dovrebbe reggere l'azione amministrativa.

Su questo tornerò tra breve. Vorrei qui introdurre un ulteriore elemento, che ci aiuta a riflettere sulle traiettorie del cambiamento della Pubblica Amministrazione: con la fine degli anni '90, si manifesta quella che è stata definita una "nuova" generazione di politiche pubbliche (Donolo, 2005). Tra le altre, sicuramente vi sono: le politiche di sviluppo locale, le politiche del lavoro e della formazione, le politiche del "welfare" locale, le politiche di recupero urbano. Le caratteristiche di queste nuove politiche pubbliche appaiono le seguenti (Vino, 2007):

- a) in primo luogo, si parte da una ridefinizione del problema. La questione dello sviluppo si definisce come la necessità di valorizzare le risorse locali per avviare processi autosostenuti di sviluppo economico e sociale; la questione della assistenza si definisce come la necessità di garantire livelli essenziali di intervento in maniera generalizzata, attraverso la definizione delle modalità di accesso e di formule gestionali che puntano alla aggregazione dei diversi soggetti; la questione delle politiche del lavoro e della formazione diviene quella di costruire reti di intervento tra una pluralità di soggetti, in grado complessivamente di accompagnare, offrendo gli adeguati servizi, i cittadini nella ricerca del lavoro e puntando ad elevarne risorse e competenze; le questioni legate alla ristrutturazione ed al recupero urbano, vedono l'intrecciarsi dei temi della riqualificazione sociale, del recupero e valorizzazione delle risorse economiche dei quartieri, con il più tradizionale ambito di intervento di ristrutturazione e recupero edilizio
- b) in secondo luogo, è presente in tutte una grande rilevanza della dimensione territoriale; si tratta di politiche nelle quali il territorio non è solo il luogo in cui gli interventi si realizzano, mero contenitore fisico, ma diviene in qualche misura il "principio organizzatore" delle politiche, il termine a cui si riferiscono tutti i processi di progettazione ed implementazione delle "nuove" politiche. Al di fuori di un rapporto di comprensione e valorizzazione del territorio, non si danno politiche di sviluppo né politiche di welfare o di inclusione sociale, né politiche di recupero urbano
- c) a partire dalla rilevanza delle dimensione territoriale, si impone una istanza di integrazione: il territorio è il luogo in cui politiche diverse – tradizionalmente concepite

come diverse – interagiscono e producono effetti; l'integrazione tra diverse politiche costituisce la strategia per ricercare una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi. Così si impongono istanze di integrazione tra le politiche, sociali e sanitarie, ad esempio; ma anche tra politiche di inclusione sociale, del lavoro e della formazione, così come tra le politiche di intervento sociale e di recupero urbano; così infine accade anche per le politiche di sviluppo locale, dove l'istanza di integrazione riguarda le diverse modalità di intervento attivabili (investimenti infrastrutturali, aiuti alle imprese, formazione, marketing territoriale, e via dicendo). Ne deriva non solo la ridefinizione dei servizi resi per la attuazione delle differenti politiche, ma anche il ripensamento delle forme gestionali, in cui il tema della integrazione diviene quello dominante: alla unitarietà del territorio deve far fronte la unitarietà delle formule gestionali, in grado di integrare la pluralità dei soggetti – pubblici e privati – e dei livelli istituzionali competenti per materia. Si realizzano così Uffici Unici, in comune tra più Amministrazioni, per la realizzazione delle opere previste dai PIT, reti di agenzie intorno ai Centri per l'Impiego – e relative reti di protocolli e convenzioni – forme associate per la gestione dei Servizi Sociali, e via dicendo

- d) sempre in relazione alla rilevanza della dimensione territoriale, ed anche in relazione al ridefinirsi delle relazioni tra i diversi livelli di governo, si attivano processi di progettazione ed attuazione delle politiche, che vedono la compresenza di diversi livelli istituzionali, dall'Unione Europea ai singoli Comuni. Con combinazioni differenti per le diverse politiche, ma sempre con la presenza di una pluralità di istituzioni, tra di loro su di un piano di tendenziale parità;
- e) infine, altra caratteristica comune è lo strutturarsi di processi decisionali con forti connotati negoziali e concertativi; la definizione dei contenuti delle nuove politiche avviene attraverso la interazione di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, all'interno di arene tendenzialmente pubbliche (Bobbio, 2000).

6. La Pubblica amministrazione, come parte dei sistemi di azione strutturati dalle politiche, è anch'essa modificata dalle politiche che persegue: la innovazione della PA è conseguenza (anche) della innovazione delle politiche

Mi pare importante segnalare l'affacciarsi di una nuova generazione di politiche pubbliche perché, se è vero che sono le politiche a strutturare i sistemi di azione (Lowi, 1999)³, politiche innovative sollecitano fortemente innovazioni organizzative e gestionali nella Pubblica Amministrazione, e nelle modalità di costruzione e gestione delle reti interorganizzative per la loro attuazione.

Il carattere precipuo di tali politiche è, da un lato, nella spinta alla gestione integrata di interventi classificabili in ambiti di *policy* differenti – e quindi in sostanza assegnati a sottosistemi organizzativi separati all'interno degli Enti pubblici – e dall'altro nel riferimento al territorio come elemento di organizzazione, come principio di contesto che deve essere in grado di definire nel concreto i contenuti degli interventi. Le Pubbliche Amministrazioni sono così sollecitate a promuovere sistemi di azione locali in grado di allargarsi e coinvolgere tutte le risorse presenti su

³ Per la verità, la tesi di Lowi è che la natura delle politiche pubbliche – e cioè se siano politiche regolative, distributive o redistributive – definisce le caratteristiche dei sistemi politici; a me pare che vi siano evidenze empiriche a sostegno della tesi che politiche differenti concorrano a definire le caratteristiche anche dei sistemi amministrativi attivati per la loro attuazione.

di un territorio per affrontare quello specifico problema, e a superare le distanze al loro interno tra “dipartimenti” focalizzati su ambiti di *policy* distinti.

In sostanza, credo si possa sostenere che la innovazione della Pubblica Amministrazione passi oggi non solo – o forse non tanto – attraverso la riforma “dall’alto” dei meccanismi gestionali e delle regole organizzative ma anche – e forse soprattutto – attraverso la innovazione “dal basso” di quei comparti e settori più aperti all’ambiente esterno e più coinvolti nella attuazione di politiche di nuova generazione.

Se quanto fin qui ho argomentato appare plausibile⁴, ne derivano una serie di conseguenze su di un piano più direttamente operativo, che provo a definire nelle ultime proposizioni.

7. La elevata interconnessione delle politiche e l’incertezza sui legami causa-effetto rende auspicabile il ricorso a metodologie di progettazione inclusiva

Vi sono molte buone ragioni per adottare modelli di progettazione dei programmi di intervento il più possibile inclusivi ed aperti al contributo di una pluralità di attori. I più rilevanti mi sembrano i seguenti:

- a) la declinazione locale degli interventi e la necessaria attivazione delle risorse e competenze locali; ogni politica, ogni programma di intervento richiede di essere specificato a livello di singolo, definito territorio. Ogni territorio ha non solo le sue specificità, la sua storia, ma soprattutto le sue specifiche risorse attivabili per affrontare le questioni al centro della *policy*: gli attori locali – che siano potenziali attuatori, partner o beneficiari dell’intervento – possono apportare preziose conoscenze sulle caratteristiche del problema, ma anche sulle possibili soluzioni, perché in parte le hanno sperimentate o perché sono in grado di esplorare con cognizione i vincoli e le specifiche condizioni di successo;
- b) la incertezza sui legami causa effetto e sulle ricadute che una politica può avere su altri ambiti di *policy*; la conoscenza di decisori “centrali” non è in genere sufficiente a tracciare una strategia di intervento capace di confrontarsi con problemi caratterizzati da incertezza sui legami tra cause ed effetti, incertezza amplificata dalla interconnessione tra politiche differenti e dalla imprevedibilità dei comportamenti degli attori coinvolti, in quanto attuatori o beneficiari (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Associare una ampia platea di attori alla definizione delle strategie di intervento riduce le incertezze, oltre a consentire una più approfondita esplorazione dei problemi, nella misura in cui consente di definire un quadro di riferimento comune per tutti e impegni reciproci conseguenti;
- c) in ultimo, ma non meno importante, la necessità di favorire la costituzione di sistemi di azione cooperativi, in cui il principio di auto-organizzazione, come rileva la Ostrom, è l’unico che può garantire la costruzione di sistemi di regole efficaci perché riconosciute come legittime dagli attori coinvolti.

Parlare oggi di metodologie di progettazione partecipata e di processi decisionali inclusivi, significa oramai far riferimento ad un corpus di esperienze molto ampio e a metodologie di azione sufficientemente collaudate (Bobbio, 2004, 2007), in particolare proprio in relazione ai quei campi

⁴ Quanto meno con riferimento a quel comparto della Pubblica Amministrazione – in particolare le Regioni ed il sistema degli Enti locali – che maggiormente si presta ad una descrizione nei termini del paradigma delle politiche pubbliche e non della produzione di servizi.

di *policy* – lo sviluppo locale, il lavoro, il welfare, la rigenerazione urbana - attraversati da significative istanze di innovazione.

8. L'unità di analisi e di intervento organizzativo non può essere la singola organizzazione, ma la rete di organizzazioni che si struttura intorno alla attuazione di singole politiche/programmi

Nella prospettiva delle politiche pubbliche, l'unità di analisi non sono le singole organizzazioni, ma le reti di organizzazioni che si strutturano intorno alla progettazione e successiva attuazione di un programma di interventi.

Il complessivo sistema di azione, dovrebbe essere pertanto anche la unità di intervento, sia sul piano della analisi e progettazione organizzativa, sia sul piano delle strategie formative. Questo significa immaginare percorsi formativi che coinvolgano soggetti pubblici ma anche privati, membri delle diverse organizzazioni coinvolte nella attuazione di un programma di interventi.

La formazione può in realtà costituire una preziosa leva per contribuire alla strutturazione di sistemi di azione che travalichino le singole organizzazioni, alla diffusione di significati condivisi, alla condivisione delle metodologie di intervento, alla impostazione di processi riflessivi e di apprendimento organizzativo in grado di far evolvere i sistemi di azione, superando i blocchi che comunque si determinano all'agire cooperativo.

Intervenire sul complessivo sistema di azione, significa anche creare le condizioni per quella "cooperazione interistituzionale" che costituisce fattore critico di successo delle politiche.

9. Il cambiamento della PA è molecolare, locale e sommativo; la riforma amministrativa può accompagnare e dare una cornice adeguata ai cambiamenti locali

Le Amministrazioni cambiano in maniera discontinua, differenziata anche al loro interno, sulla base degli stimoli che provengono dal modificarsi del quadro normativo più generale – con riferimento ai percorsi di riforma istituzionale così come di riforma dei principi e meccanismi gestionali – ma anche sulla base degli stimoli che provengono dalle caratteristiche delle singole politiche. Settori differenti della medesima Amministrazione sono così sottoposti a tensioni adattive differenti, e si modificano di conseguenza secondo velocità e talvolta anche traiettorie diverse.

Riconoscere la presenza e la natura dei processi di cambiamento è ovviamente un requisito essenziale per il successo di qualsiasi percorso di riforma.

Coerentemente con quanto fin qui argomentato, l'intento riformatore non può proporsi di entrare nel merito della definizione di strumenti e dispositivi organizzativi e gestionali, deve piuttosto agire per creare le migliori condizioni affinché ogni Amministrazione – ed ogni segmento delle singole Amministrazioni – possa produrre quelle "regole di adattamento" (Lascombes, Le Galès, 2007) più efficaci al fine del successo delle politiche.

Si tratta quindi non solo di intervenire per limitare sprechi e inefficienze della PA (Bonaretti, 2010), ma anche per definire quadri normativi e strategie di azione che, ad esempio:

- consentano una formazione allargata all'intero sistema di azione per la attuazione di un programma di intervento, superando la impostazione tradizionale per cui ogni

Amministrazione cura la (sempre più scarsa) formazione dei propri dipendenti, ad esempio dotando i diversi programmi di risorse per la formazione e prevedendo responsabilità in ordine alla realizzazione degli interventi formativi;

- consentano un accelerato e significativo ricambio delle risorse professionali, inserendo quadri di elevata preparazione, in possesso di competenze di progettazione e valutazione delle politiche; si tratta di elevare il profilo tecnico-professionale degli apparati amministrativi con competenze direttamente connesse alla natura dei problemi sui cui si interviene, e questo non sempre può essere realizzato con percorsi di arricchimento professionale del personale già presente;
- favoriscano la mobilità delle risorse professionali tra gli Enti per migliorare, anche attraverso la condivisione di esperienze e prassi operative, la capacità di collaborazione e di comprensione di mondi spesso troppo distanti;
- prevedano dispositivi che favoriscano e promuovano la progettazione partecipata degli interventi; è infatti difficile sopravvalutare il portato di innovazione che tali metodologie possono avere, sia nel concorrere a definire strategie innovative di risoluzione dei problemi, sia nella innovazione gestionale degli Enti;
- favoriscano il confronto e lo scambio all'interno delle reti impegnate in territori diversi sui medesimi ambiti di *policy*; favoriscano la costituzione di comunità professionali degli operatori – pubblici e privati – che agiscono nei medesimi settori di intervento; rendano più dense, in definitiva, le relazioni tra gli attori impegnati nella realizzazione di specifici interventi;
- sostengano lo sviluppo e l'adozione su larga scala – non solo da parte di Ministeri e Regioni, ma anche da parte delle amministrazioni provinciali e comunali – di metodologie di valutazione non solo della *customer satisfaction*, delle performances e della qualità degli output, ma anche dell'impatto degli interventi sui problemi posti al centro delle *policies* e della "qualità" delle reti per la implementazione delle politiche e programmi.

10. Il sistema delle competenze muta radicalmente, anche superando i confini tra ruoli tecnici e ruoli politici

In ultimo, ma ovviamente non meno importante, muta il sistema delle competenze "strategiche" per la gestione del ciclo di policy.

Proverò di seguito ad indicare quelle che mi paiono essere le categorie di competenze maggiormente rilevanti, ma con una necessaria premessa. Se si guarda alla PA come produttrice di politiche, le differenze di ruolo – ed in particolare nelle competenze di ruolo – tra politici e tecnici si fanno molto più sfumate.

In primo luogo perché la separazione delle fasi del ciclo di policy – la progettazione, dove il livello politico gioca un ruolo centrale, e l'implementazione, assegnata tradizionalmente al livello tecnico-amministrativo – si presenta nella realtà della PA-in-azione molto meno marcata e significativa. Se in termini di categorie analitiche si possono distinguere diverse fasi del ciclo di policy, esse si presentano però sul piano empirico fortemente intrecciate e difficilmente distinguibili: la progettazione degli interventi è sempre incompleta, traccia ipotesi di lavoro che si devono concretizzare nella pratica della attuazione; la implementazione, confrontandosi con la realtà sociale su cui interviene, modifica sovente non in maniera marginale la impostazione inizialmente prevista dei programmi.

In secondo luogo, la catena di decisioni che si produce nella fase attuativa, molte delle quali ricadono sui ruoli tecnici, non può certo rubricarsi come decisioni di natura tecnica, tutt'altro: abbiamo visto come la attuazione di un programma implichi la strutturazione di sistemi di azione, e quindi la negoziazione di obiettivi, risorse, impegni tra gli attori, la produzione di visioni condivise dei problemi, la messa in comune di risorse e metodologie di intervento, la definizione di dispositivi attuativi coerenti con le caratteristiche del sistema sociale che si mobilita. Un insieme di attività in cui la dimensione tecnica – della fattibilità e della efficacia strumentale - e quella più propriamente politica – della mediazione, della condivisione e della decisione consensuale - si ritrovano ancora una volta fortemente intrecciate.

Il tema è estremamente complesso, le logiche di azione dei ruoli politici e tecnici sono profondamente differenti così come le rispettive fonti di legittimazione. Vorrei però sottolineare come vi sia un insieme di competenze, che possiamo definire di *network management* (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997) che appartiene sia ai ruoli politici che a quelli tecnici e che costituisce il nucleo centrale delle capacità necessarie per costruire e gestire modelli di governance delle politiche e dei programmi.

Detto questo, proverò a indicare alcune delle competenze che dovrebbe possedere la dirigenza pubblica – che sono competenze del tutto specifiche e caratteristiche del sistema pubblico – avendo chiarito come molte di queste competenze presentino dei profili, per così dire, di capacità e sensibilità “politica”⁵.

Mi pare possibile articolare le competenze necessarie alla gestione del ciclo di policy, in tre distinti blocchi:

- competenze di contesto/settore – comprendente le competenze relative alla conoscenza del contesto amministrativo della PA, quelle relative alla conoscenza del contesto territoriale, sociale ed economico in cui si sviluppa la policy, ed infine quelle relative allo specifico ambito di policy presidiato e riferibili alle più consolidate metodologie e prassi di intervento adottate per dare risposte al problema al centro delle *policy*;
- competenze di processo (o di *network management*) – comprendente le competenze necessarie a strutturare e far funzionare in una logica cooperativa ed evolutiva i sistemi di azione la ideazione, progettazione, attuazione e valutazione della *policy*;
- meta competenze – comprendente le competenze cosiddette di *Capacity Building*, relative cioè alla capacità di operare le scelte opportune per favorire la crescita del sistema di intervento, nelle sue componenti istituzionali, relazionali, professionali, gestendo cioè ogni programma come occasione di *empowerment* dei soggetti a diverso titolo coinvolti.

Più in particolare, per concludere, può essere utile esplorare la categoria delle competenze di processo. Un parziale ed incompleto elenco dovrebbe comprendere almeno le seguenti:

- Capacità di leggere il contesto socio-economico locale, producendo “descrizioni dense” e ricche di ipotesi interpretative dei fenomeni al centro dell'intervento
- Capacità di definire le caratteristiche specifiche del problema nel contesto locale, utilizzando tecniche qualitative e quantitative di ricerca sociale
- Capacità di individuare e selezionare gli interlocutori rilevanti per la definizione e progettazione degli interventi, nonché per la successiva attuazione e monitoraggio del progetto

⁵ Riprendo qui in forma sintetica le considerazioni elaborate attraverso lo studio di casi di progettazione integrata territoriale e di progetti di sviluppo locale. Mi permetto quindi di rinviare, per analisi più approfondite di questi casi, a Andriolo, Pomatto, Saroglia, Vito, 2007 e alla elaborazione su “Le competenze per la progettazione integrata” recentemente realizzata dal sottoscritto e da Andriolo nell'ambito del progetto Pergamon del Fornez.

- Capacità di individuare le risorse, materiali ed immateriali, e le esperienze disponibili nel territorio per affrontare il problema al centro dell'intervento
- Capacità di utilizzo delle metodologie di progettazione partecipata
- Capacità di costruire percorsi decisionali, individuando una gerarchia di decisioni e la opportuna sequenza con la quale affrontare le diverse decisioni (problem solving)
- Capacità di "catalizzare" i processi decisionali, giungendo alla definizione di decisioni, anche parziali nel corso del processo, e alla definizione di impegni e di percorsi di lavoro
- Capacità di individuazione degli obiettivi e delle aspettative dei diversi *stakeholder* (compreso il livello politico della amministrazione)
- Capacità di interlocuzione con i diversi livelli istituzionali coinvolti nel progetto, comprendendone vincoli e logiche di azione
- Capacità di progettare gli interventi – richiede la conoscenza di tecniche di valutazione delle alternative progettuali e di stima delle risorse necessarie all'implementazione delle diverse soluzioni, nonché di conoscenza dei vincoli normativi e delle opportunità di finanziamento; richiede altresì la capacità di censire e ricombinare progetti ed iniziative già esistenti, costruendo contesti di senso che diano differente significato e maggiore forza a tali progetti
- Capacità di costruire condivisione sugli obiettivi del progetto
- Capacità di progettare meccanismi organizzativi e regole per la attuazione dell'intervento, efficaci nello specifico contesto istituzionale dell'intervento; capacità di connettere e riutilizzare strumenti attuativi e dispositivi organizzativi già esistenti
- Capacità di condurre negoziazioni sugli impegni, gli obiettivi, le risorse dei diversi attori, mediando tra interessi e visioni del problema anche divergenti
- Capacità di utilizzo degli strumenti di pianificazione e controllo dei progetti complessi (Project Management)
- Capacità di comunicazione dei risultati conseguiti dal progetto agli interlocutori individuati come rilevanti sul territorio e nella filiera istituzionale
- Capacità di condurre di gruppi di lavoro, organizzando le attività, motivando i collaboratori, negoziando impegni con le organizzazioni di appartenenza dei membri del gruppo
- Capacità di costruire e consolidare relazioni tra attori provenienti dal contesto istituzionale, professionale, della ricerca, ponendosi come canale di comunicazione e costruendo occasioni di confronto tra "mondi" altrimenti distanti
- Capacità di costruire e modificare sistemi di senso e di consenso, esplorando e proponendo definizioni differenti da quelle in uso dei problemi e delle possibili soluzioni
-

Non appaia questo come un elenco velleitario o irrealistico. Se la Pubblica Amministrazione è in grado, nonostante tutto, di produrre politiche talvolta sufficientemente efficaci, è perché tale sistema di competenze, seppur emergente e tutt'altro che consolidato, è tuttavia ampiamente diffuso nella dirigenza, sia tecnica che politica. Si tratta di lavorare ad un suo riconoscimento e rafforzamento.

11. Riferimenti bibliografici

AA. VV. (1995), *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.

Andriolo G. Pomatto G., Saroglia P., Vino A. (2007), *Per fare sviluppo. Piccolo manuale sulle competenze per lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli.

Argyris C., Schon D. A., (1998) *Apprendimento organizzativo*, Milano, Guerini e Associati.

Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, Franco Angeli.

Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", in *Stato e Mercato*, n. 58.

Bobbio L. (a cura di) (2004), *A più voci*, Napoli-Roma, ESI.

Bobbio L. (a cura di) (2007), *Amministrare con i cittadini*, Roma, Rubettino.

Bonaretti M. (2010), *Lo spreco. Origini, rimedi e misure della spesa improduttiva nei Comuni*, reperibile sul sito <http://www.ticonzero.info>

Burroni L., Crouch C., Keune M. (2005), "Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale", in *Stato e Mercato* n. 3.

Callon M., Lascoumes P. Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.

Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino.

Donolo (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali", in *Stato e mercato*, n. 1.

Hjern B., Porter D.O. (1988), *Le strutture di implementazione: una nuova unità di analisi organizzativa*, in Zan S. (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.

Kickert W., Klijn E-H, Koppenjan J. (1997), *Managing Complex Network*, London, Sage, New Delhi, Thousand Oaks.

Kooiman J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage, New Delhi, Thousand Oaks.

Lapo (2011), *I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte*, Regione Piemonte, 2010 reperibile sul sito http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/media/files/Materiale_sem_21012011.pdf

Lascoumes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Colin.

Lowi T. J. (1999), *Politiche pubbliche, "case studies" e teoria politica*, in *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino.

Orr J. (1995), *Condividere le conoscenze, celebrare l'identità. La memoria di comunità in una cultura di servizio* in Pontecorvo C., Ajello A.M., Zucchermaglio C., *I contesti sociali dell'apprendimento*, Milano, LED.

Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio.

Pressman J. L., Wildawsky A. (1973), *Implementation*, University of California Press, Berkeley

Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Selznick P. (1974), *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Milano, Franco Angeli.

Selznick P. (1984), *La leadership nelle organizzazioni*, Milano, Franco Angeli.

Vino A. (2007), "Politiche pubbliche e innovazione amministrativa. Indizi di un paradigma emergente", in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3.

Wenger E., McDermott R., Snyder W. M. (2007), *Coltivare comunità di pratiche*, Milano, Guerini e associati.

È POSSIBILE SVILUPPARE LA CULTURA DELLA FORMAZIONE NELLA PA IN TEMPO DI RISORSE DECRESCENTI?¹

di Lauro Mattalucci, Elena Sarati

1. La cultura della formazione nella P.A. italiana: alcune osservazioni

Molto si è discusso in Italia sulla necessità di investire maggiormente nella formazione dei dipendenti pubblici: in queste note, che si inseriscono in un più ampio contributo in merito alla cultura della formazione in Italia; vogliamo proporre alcune riflessioni che, a partire dall'esperienza progettuale e da casi rilevati sul campo, restituiscano, non senza problematizzarla, la dimensione dello sviluppo che la formazione nella PA ha avuto negli ultimi anni.

Nella nostra opinione, infatti, più che di scarsità di investimenti formativi a vantaggio del proprio personale, la Pubblica Amministrazione (P.A.) soffre semmai, parlando in generale, di una debole maturità della cultura formativa presente nei suoi apparati che, con una certa frequenza, rende poco produttivi gli investimenti stessi.

Eppure passi avanti ne sono stati compiuti molti da quando, nel 1995, una direttiva emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica proclamava in questi termini l'esigenza di una più coraggiosa politica formativa:

«I finanziamenti destinati alla formazione, rilevabili nei bilanci annuali delle diverse amministrazioni, sono, per lo più, di ridotta entità e non sempre vengono poi effettivamente impiegati. [...] Per cui, in un quadro di forte tensione ed interesse al *rinnovamento delle strutture pubbliche*, la questione formazione assume rilievo di vera e propria emergenza che impone, con forza, a tutti i responsabili dell'organizzazione degli uffici e della gestione del personale, un'attenta riflessione sul perché di tanto ritardo e sugli sviluppi più immediati che essa dovrà assumere»² (corsivo nostro).

Un'altra direttiva, emanata a più di sei anni di distanza, offriva un insieme di indicazioni di merito e di metodo che rappresentano ancor oggi un punto di riferimento essenziale su come innovare e rendere più produttivi gli investimenti formativi nell'ambito della P.A.³

¹ Questo articolo riprende e sviluppa alcune osservazioni più ampiamente espresse in 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. I casi riportati (non tutti recenti) sono stati scelti per la loro significatività rispetto al tema trattato.

² Ministro della Funzione Pubblica, Circolare 24 aprile 1995 n.14, Direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale.

³ Ci riferiamo alla direttiva del 13.12.2001 sulla formazione e valorizzazione del personale della P.A. (nota come "direttiva Frattini") In essa si sottolinea in particolare come la formazione debba supportare:

La finalità della direttiva era infatti quella di rendere la formazione parte integrante della gestione ordinaria del personale della P.A., nella convinzione che sia una leva fondamentale per la qualità del servizio pubblico, e che la riuscita dei processi di cambiamento amministrativo in corso dipenda in buona misura dallo sviluppo e dalla diffusione delle competenze necessarie.

Nella P.A. italiana oggi troviamo prassi formative più che qualificate (come ad esempio quelle che hanno ricevuto negli ultimi anni il “premio Basile”⁴); la “direttiva Frattini” ha messo in moto, in numerose amministrazioni, processi di costruzione del piano triennale ed annuale di formazione che appaiono ben presidiati in termini di metodologie utilizzate, i contratti di lavoro sanciscono il diritto dovere alla formazione creando una positiva attenzione delle OO.SS verso il rispetto degli impegni assunti, i budget per la formazione (pur non raggiungendo in media il famoso obiettivo dell’1% sul monte salari stabilito dalla contrattazione collettiva) - almeno sino al dimezzamento richiesto dal Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 - sono rimasti pressoché costanti⁵.

Tutto ciò porta a tracciare, sino a tempi recenti, un bilancio positivo in termini di attenzione agli investimenti formativi. Vero è però che la svalutazione, agli occhi della opinione pubblica, del lavoro svolto dai dipendenti pubblici è più viva che mai; i bersagli polemici di una ampia ed impietosa pubblicistica sono: il perdurare dei mali della burocrazia, la scarsa produttività del lavoro, l’incapacità di isolare e colpire i “nullafacenti”, ed altro ancora (Ichino, 2006)⁶.

Riteniamo sia preferibile evitare di aderire a giudizi sommari, chiedendoci piuttosto, pur senza caricare la formazione di aspettative eccessive, quali siano gli effetti derivanti dagli investimenti formativi. Il “ritorno della formazione” è forse destinato a rimanere confinato in una sfera circoscritta (entro la quale trovano posto solo eventuali gratificazioni individuali), non centrale rispetto al funzionamento reale della Pubblica Amministrazione?

Crediamo sia bene su questo punto fare delle distinzioni: le affermazioni talvolta *tranchant* e generalizzanti sulla PA rischiano di offuscare quelle buone prassi -le quali numerose si riscontrano in diverse Amministrazioni-, in nome di giudizi sommari e ingenerosi verso gli sforzi fatti e i risultati raggiunti. D’altra parte, resistono ancora negli apparati pubblici taluni presupposti culturali e *habitus* gestionali che non facilitano la messa in valore di quelle stesse buone prassi, marcando anzi la tendenza a perpetuare la separatezza tra iniziative formative e processi lavorativi e non favorendo (se non ostacolando) l’emergenza di condizioni di contesto utili di condizioni di contesto favorevoli al superamento della gabbia della “formazione apparente”⁷.

Concorrono alla persistenza di un siffatto modello culturale un po’ tutti gli elementi che troviamo citati nell’annoso dibattito sui ritardi del processo di modernizzazione della P.A. (Dente, 1999):

-
- la creazione e diffusione dei nuovi profili professionali richiesti dai processi di modernizzazione amministrativa in corso;
 - l’informatizzazione della P.A. e la conseguente riorganizzazione del lavoro;
 - la riforma della Dirigenza, con particolare riguardo all’integrazione del modello manageriale pubblico con quello degli altri settori della società e con quelli degli altri paesi europei.

⁴ Il Premio Filippo Basile per la Formazione nella Pubblica Amministrazione è un riconoscimento che l’Associazione Italiana Formatori (AIF) ha previsto a vantaggio delle *best practices* formative segnalate dalle amministrazioni pubbliche partecipanti. Un’esperienza che, come sottolinea E. Vidotto nel contributo pubblicato in questo numero monografico di *Dialoghi* (p. 119), «in dieci edizioni ha messo a confronto e valutato circa 650 progetti, creando opportunità di confronto tra Pubbliche Amministrazioni».

⁵ Per una analisi degli investimenti in formazione vedasi 10° Rapporto Nazionale sulla Formazione nella P.A. ([http://db.formez.it/fontinor.nsf/9c1582ed098ba75ec1256c7f0056dab8/801E56BE39D7EA57C12572E900427F1D/\\$file/1ORapporto.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/9c1582ed098ba75ec1256c7f0056dab8/801E56BE39D7EA57C12572E900427F1D/$file/1ORapporto.pdf)).

⁶ Il rischio che corre il discorso politico sui “nullafacenti” è quello di pensare che il problema di un recupero di produttività passi solo attraverso il controllo dello scadente impegno lavorativo, perdendo di vista il rapporto che corre tra produttività e qualificazione delle risorse umane.

⁷ Il termine “formazione apparente” è stato creato per indicare una formazione che non ha capacità di incidere nei processi reali di lavoro, perché non sono date le condizioni di contesto che consentono di trasferire nella prassi lavorativa le competenze apprese durante le iniziative corsuali.

- innanzi tutto, le logiche di azione dei “politici” che si muovono assumendo orizzonti temporali per lo più di breve termine e con specifica attenzione alla visibilità della loro azione presso l’opinione pubblica; di qui la scarsa propensione a considerare la formazione come leva strategica per la riuscita dei processi di cambiamento amministrativo;
- l’autopercezione del proprio ruolo da parte di Dirigenti pubblici che, in molti casi, fanno ancora fatica, nonostante le modifiche intervenute nel quadro normativo, ad affrancarsi da una cultura burocratica o subalterna, anziché sentirsi (come recita la direttiva Frattini) “responsabili della gestione del personale, e quindi della formazione delle risorse umane”⁸.
- le istanze delle Organizzazioni Sindacali che appaiono più attente a garantire per tutti quel diritto alla formazione ribadito dai contratti collettivi che ad entrare in logiche di riconoscimento delle capacità professionali impiegate dai gruppi e dai singoli nell’ambito dei processi lavorativi;
- le remore degli stessi fruitori delle iniziative formative a concepire l’acquisizione di nuove competenze non solo come opportunità personale, ma come risorsa per lo sviluppo dei modelli di organizzazione del lavoro nei loro settori di appartenenza.

È in questo “campo di forze” segnato dai diversi modi di pensare e di valutare la formazione che si muove l’Ufficio Formazione, correndo il rischio di essere per così dire risucchiato verso logiche preoccupate più del mantenimento degli equilibri interni che della messa in atto di pur necessarie azioni di cambiamento, o verso derive burocratiche attente più agli adempimenti formali che alla valorizzazione del capitale umano.

L’adozione di un catalogo corsi da fruire in modalità “*on the shelf*”, quando non riceva consenso da parte della Dirigenza (e impegno a mettere in valore le competenze che le persone acquisiscono), finisce per configurarsi come mero adempimento del diritto-dovere alla formazione continua sancito dai contratti di lavoro. Si deve parlare di derive burocratiche anche quando si arrivi a collegare meccanicamente la partecipazione ad iniziative formative con la progressione di carriera o agli incentivi economici, inducendo una maggiore attenzione ai requisiti per gli avanzamenti retributivi che non alla valorizzazione del proprio bagaglio professionale⁹.

Occorre tuttavia, a nostro giudizio, evitare di connotare troppo severamente la P.A. (come spesso avviene): molti degli stereotipi negativi – che tali sono – sulla formazione ricorrono, per nostra esperienza, anche in altri contesti organizzativi. Anzi, l’insistenza a voler suggerire per la P.A. ricette gestionali mutuata dal settore privato (idealizzandone il funzionamento) ha spesso come effetto non solo il mancato riconoscimento dei tratti specifici della funzione pubblica, ma anche la mortificazione delle motivazioni, ampiamente presenti, a lavorare nel sociale e per il sociale.

Neppure si possono generalizzare troppo i giudizi. Nel vasto e differenziato mondo della P.A., centrale e periferica, ogni istituzione pubblica ha sue connotazioni: la cultura della formazione non

⁸ Il termine “gestione per competenze” è stato impiegato per sottolineare il necessario cambiamento dei modelli di management richiesto dalla valorizzazione del capitale umano. Si è osservato a questo riguardo: “Il non facile ruolo di una Dirigenza *gestita* e *che gestisce* per competenze sottintende per la Dirigenza stessa un ulteriore fondamentale salto di maturità anche nell’autoanalisi e nel ripensare profondamente le proprie caratteristiche, le proprie abitudini, le proprie peculiarità”. (Testa, 2006, p. 159); il testo è scaricabile dal sito www.magellanopa.it/kms/files/Gest_competenze.pdf Sito consultato il 15.11.2011.

⁹ Particolarmente critica, se vista nella prospettiva dello sviluppo della cultura della formazione, è stata l’esperienza dei corsi- concorsi interni per la selezione interna effettuata nei diversi ministeri ai sensi del C.C.N.L. 1998-2001 per il passaggio tra le diverse posizioni economiche. Su questo punto si veda (Zamaro, Bonaretti e Boscaio, 2005, 24). Il testo è scaricabile dal sito [www.magellanopa.it/kms/files/Rapporto_Formazione\(1\).pdf](http://www.magellanopa.it/kms/files/Rapporto_Formazione(1).pdf), sito consultato il 15.11.2011.

è immutabile; molto dipende dalle “mosse” dei vari attori sociali. Ogni progetto formativo che abbia una qualche rilevanza e durata nel tempo rappresenta un’occasione per far emergere tra i vari attori sociali diversi orientamenti valoriali e diverse assunzioni di responsabilità verso la formazione e l’apprendimento. Cercheremo di avanzare nel merito alcune considerazioni a partire da precise esperienze progettuali, di seguito descritte e analizzate.

2. Alcuni casi di rilievo: opportunità e vincoli nello sviluppo di una cultura formativa

La scelta degli interventi formativi presentati in questo paragrafo è legata alla loro rilevanza all’interno di una riflessione che, superando le considerazioni sull’esito immediato dell’esperienza formativa, ne colga le implicazioni in termini di creazione di valore oltre il progetto e di sviluppo della cultura della formazione. Vedremo come in questo preciso senso i progetti si siano configurati come esperienze di successo, ma abbiano anche visto frapporsi ostacoli di ordine culturale che hanno reso non sempre agevole il cammino verso un più elevato ritorno dell’investimento.

Analizziamo in prima battuta un percorso per un’Azienda Sanitaria Locale che ha previsto due progetti formativi in successione, in parte legati tra loro: il primo relativo alla “Formazione formatori”, il secondo orientato allo sviluppo di competenze di ruolo di Dirigenti e Professional.

Un’azienda sanitaria locale

Il progetto di “formazione formatori”

Il progetto di “Formazione formatori” commissionato dalla Direzione Risorse Umane della ASL era finalizzato a sostenere i processi di formazione interna, attraverso la creazione di una rete di esperti di diversa estrazione organizzativa, in parte facente capo alla stessa Direzione Risorse Umane, in parte personale di *line*, in rappresentanza dei diversi Comparti e Dipartimenti.

L’intervento prevedeva la combinazione tra moduli didattici in aula, sessioni di *coaching on line* (a supporto delle attività formative), e attività sul campo. Queste ultime in particolare hanno sostenuto la crescita di una vera e propria “comunità” di esperti che, alimentata da una continuità di coinvolgimento in successivi progetti formativi e da esperienze di lavoro collaborativo, ha prodotto significativi risultati nel tempo, per esempio contribuendo alla revisione delle modalità di analisi dei bisogni formativi, marcando una ancor maggiore attenzione alle esigenze rilevabili all’interno delle diverse strutture.

Possiamo dire che si è in questo caso verificato un vero e proprio passaggio da “Comunità di Apprendimento”, costruita intorno all’esperienza formativa, a “Comunità di Pratica” - sostenuta dalla funzione di tutor/formatore – intendendo con tale definizione non un semplice gruppo di lavoro a carattere temporaneo, ma una struttura fondata su interazione regolare e volontaria di persone che apprendono insieme e sviluppano un senso di appartenenza e mutuo impegno, che le spinge a condividere conoscenze e pratiche di lavoro¹⁰.

¹⁰ Il modello delle Comunità di pratica, la loro attivazione e il loro sostegno sono stati, in molti casi, un fattore-chiave nei processi di cambiamento organizzativo. Si veda, su questo, Wenger, 2002 e, per quanto concerne il ruolo della formazione nello sviluppo di Comunità di Pratica, Alessandrini, 2007; Mattalucci, Sarati 2006, 2007.

Tra i fattori che hanno favorito il consolidarsi di una comunità professionale, pur nelle difficoltà che la gestione di un doppio incarico poteva prevedere, riscontriamo in particolare:

- le possibilità, successive al progetto, di intervenire come tutor in altri progetti formativi, contribuendo alla costruzione dei percorsi, a partire dall'analisi del fabbisogno formativo fino alla co-gestione delle attività didattiche;
- la presenza di una motivazione ad interpretare il ruolo di tutor/formatore e ad occuparsi di formazione, ampliando la propria professionalità non solo a supporto del personale interno, ma anche in relazione ad altri Enti e soggetti del territorio, tradizionali interlocutori;
- la conseguente capacità dei soggetti di conquistare attenzione e consenso, sostanziando il ruolo con azioni precise e proposte progettuali.

Il progetto per Dirigenti e Professional

Gli stessi destinatari dell'intervento precedente sono poi stati coinvolti in qualità di tutor dell'intervento formativo che si poneva come obiettivo lo sviluppo di alcune competenze "critical" nell'espressione del ruolo di Dirigenti e Professional.

In particolare, il focus era concentrato su alcune *technicalities* (conoscenze di ordine normativo, economico, tecniche di *project management*) e sul potenziamento di capacità cognitive e comportamentali (con un'attenzione particolare, su questo punto, ai temi della managerialità, particolarmente nel percorso per Dirigenti).

Il progetto ha previsto azioni mirate di "marketing interno", con il coinvolgimento di tutti i partecipanti e dei tutor fin dalle prime fasi di "lancio" e di analisi dei bisogni formativi e progettazione di dettaglio.

Nel definire l'articolazione dell'intervento ci si è posti fin da subito l'obiettivo di individuare modalità che facilitassero da un lato l'applicazione di tutti gli apprendimenti oggetto delle sessioni formative nella prassi professionale (lo sviluppo di "sapere pratico"), dall'altro la partecipazione attiva al miglioramento dei processi dell'Ente, attraverso l'utilizzo delle "tecniche" e degli strumenti appresi, con particolare riferimento a quelli di *problem setting/solving* e *project management*.

In tale ottica è stata dedicata fin da subito un'attenzione particolare ai *project work*, e alle attività di consulenza con piccoli gruppi connotati da omogeneità in termini di responsabilità di ruolo e condivisione di alcuni processi: importante si è rivelato il monitoraggio da parte dei tutor per il presidio degli obiettivi affidati ai gruppi.

L'intenzione era quella di valorizzare – al termine del percorso formativo – l'esperienza e i risultati delle sessioni formative nei *project work*, mettendo a valor comune non solo gli elementi di miglioramento emersi (nell'ottica di farli diventare patrimonio di tutto l'Ente), ma anche le diverse modalità di lavoro all'interno dei gruppi, in modo da favorirne la continuità nell'ipotesi di un vero e proprio passaggio, anche in questo caso, a strutture impegnate costantemente nei processi di sviluppo organizzativo.

Su tale punto, nonostante il complessivo successo dell'azione formativa e il buon livello di elaborazione prodottasi nei *project work*, si sono verificati una serie di ostacoli per cui, al successo del progetto formativo – e diversamente da ciò che è accaduto per la comunità dei tutor – non è seguito un medesimo successo nella trasformazione dell'esperienza in *habitus* organizzativo diffuso.

Prima di analizzare i fattori che possono aver ostacolato, nel progetto per Dirigenti e Professional e diversamente dal precedente, il consolidarsi della comunità degli stessi Dirigenti/Professional, è bene dedicare una riflessione al tema del *project work* che spesso viene inteso in un duplice senso: 1) di puro esercizio a sostegno dell'apprendimento, circoscritto all'attività prettamente formativa; 2) più raramente come occasione di reale coinvolgimento dei partecipanti nei processi di sviluppo organizzativo.

L'ambiguità della funzione del *project work* è infatti strettamente legata al problema del *commitment* che i responsabili aziendali esprimono verso il progetto formativo ed alle idee che essi hanno sul ruolo che la formazione può assumere in un più ampio discorso di sviluppo organizzativo. In tal senso rimane ancora salda la convinzione che la formazione si debba fermare laddove – uscendo dal *frame* usuale – si entri nel merito dei modelli di organizzazione del lavoro e dei sistemi di *governance*, soprattutto se questo implica il coinvolgimento attivo di soggetti organizzativi che, nel costituirsi in Comunità di Apprendimento, superano una troppo rigida interpretazione del ruolo ad esso assegnato.

Diviene in questo senso centrale riflettere sulla funzione che sia l'Ufficio Formazione, sia la consulenza esterna possono assumere rispetto ad una logica d'intervento necessariamente ampia, che si ponga l'obiettivo di un "approccio politico"¹¹ al cambiamento (Bardach, 1978) e agisca non solo facendo conto su un'idea forte di progettabilità organizzativa, ma consideri al contempo le possibili strategie per metter in valore le opportunità di sviluppo e condividerle con i decisori in una prospettiva di "implementation game" (Matalucci, 1996). Secondo tale ottica nessun progresso compiuto, per quanto importante, può mai considerarsi decisivo, ma è sempre legato al complesso andamento del gioco tra implementazione e contro-implementazione¹².

Vediamo quali sono i fattori che, nel caso dei Dirigenti e Professional, possono aver ostacolato il passaggio da gruppi impegnati nelle attività formative a vere e proprie Comunità di Pratica:

- lo scostamento tra un'attenzione alla formazione e una diffusa sensibilizzazione in merito allo sviluppo del "capitale umano" e la debolezza del *commitment* dei vertici organizzativi: quest'ultimo è risultato in molti casi solo "apparente" e presente quasi esclusivamente nella fase di *marketing* del progetto;
- la difficoltà, da parte degli stessi vertici, nel sostenere iniziative che non fossero di ritorno a breve termine;
- la mancanza di una cultura che sapesse superare l'organizzazione formale dando valore al "sapere tacito" diffuso all'interno dell'organizzazione, e quindi una scarsa incisività nel trasformare le azioni formative in occasioni di apprendimento organizzativo;
- una serie di cautele di ordine gerarchico nel promuovere progetti di miglioramento organizzativo e nel cercare di continuarne l'esperienza oltre lo spazio del progetto formativo.

Su quest'ultimo punto, appare significativo che vi sia stata una maggior valorizzazione dei *project work* prodotti dai gruppi di Professional (di taglio molto operativo) rispetto a quanto emerso dalle Comunità di Apprendimento dei Dirigenti, in cui il focus delle riflessioni e delle elaborazioni entrava più chiaramente nel merito di alcuni processi decisionali. Allo stesso modo, la Comunità di

¹¹ Il termine "approccio politico" non deve essere equivocado; nella letteratura sulla gestione del cambiamento esso viene impiegato per indicare come siano centrali, nella implementazione del cambiamento, le mosse giocate dai vari attori sociali, ognuno con le proprie motivazioni ed il proprio potere d'intervento.

¹² Il termine "contro-implementatori", vale a dire di coloro che "giocano" contro il cambiamento, è mutuato da Bardach, 1978.

tutor/formatori non ha incontrato ostacoli nella misura in cui il “dominio di conoscenza” attivato si limitava a temi strettamente legati ai processi formativi.

La presenza di una cultura verticistica, tipica dell'Ente pubblico, ha probabilmente contribuito all'emergere di cautele nei confronti di iniziative che prevedevano, in alcuni casi, una discussione condivisa e una riflessione sui meccanismi di funzionamento complessivo dell'organizzazione.

Tale riflessione, infatti, si scontra sovente con le diffidenze (pensate più che dichiarate) della Dirigenza politica ed amministrativa verso i progetti di *change management* e, conseguentemente, con la convinzione che in ogni caso sia preferibile una strategia di “cambiamento strisciante”, una strategia cioè che fa conto su adattamenti che possano intervenire per piccoli passi, senza tensioni e con intensità diversa nei vari comparti aziendali.

Il caso successivo, “Un grande comune”, testimonia come, avendo avuto dapprima i formatori la capacità di far crescere il consenso attorno ad un progetto particolarmente significativo e di successo, essi si siano in qualche modo illusi di aver raggiunto un “punto di non ritorno” nell'impostazione della politica di *e-learning* per la formazione continua del personale. Avendo verosimilmente investito meno energie di quante fossero necessarie per creare un maggiore consenso nell'alta Dirigenza, tecnica e politica, i già previsti sviluppi del progetto sono rimasti intrappolati in una delle classiche mosse di “contro-implementazione”, vale a dire la tendenza a fare affidamento sull'inerzia, sapendo che il tempo gioca contro la credibilità di un qualunque progetto di cambiamento e che rinviare le decisioni di mese in mese equivale a creare le premesse per il definitivo abbandono del progetto.

Un grande Comune

Premessa

Il caso si riferisce alla impostazione, su una vasta platea di utenti, di una politica alquanto innovativa di formazione continua del personale operante in un grande comune: esso delucida in maniera diretta i problemi che si incontrano nel tentativo, operato dai formatori, di cambiare la cultura della formazione in azienda. Al di là del taglio innovativo dato al progetto e dei successi intermedi ottenuti, gli elementi di interesse critico di questa *case history* consistono nella analisi del ruolo che, nel gioco di implementazione di una nuova cultura della formazione, è stato assunto dai diversi attori sociali, non ultimi i partecipanti al progetto formativo (che sono andati maturando una forte determinazione nel continuare il progetto lungo le linee che avevano trovato ampio consenso in corso d'opera).

Tuttavia, nonostante il forte apprezzamento per il progetto e la possibilità di farne il cardine di una effettiva politica di formazione continua, il “gioco” si è concluso con un parziale arresto del processo di cambiamento. Tale evenienza pone sul tappeto, come aspetto valutativo chiave, interrogativi relativi alla possibilità o meno di condurre in modo diverso il tentativo di cambiare la cultura della formazione dell'Ente.

Sintesi del progetto

Il progetto, svoltosi nell'arco di tre anni, era finalizzato a sperimentare nuovi modelli per una politica di formazione continua rivolta al personale dell'Amministrazione, ed a creare le risorse professionali per rendere possibile tale politica, utilizzando opportunamente le potenzialità della formazione in rete. Il progetto, nella fase di avvio, è stato oggetto di informazione e confronto con la dirigenza dell'Ente e con le OO.SS. che ne hanno condiviso le finalità e la impostazione generale, raccomandandone una estensione subito dopo la fase di sperimentazione.

I capisaldi metodologici del progetto erano incentrati su:

- l'adozione di una "blended learning strategy" assegnando un ruolo importante all'apprendimento cooperativo in rete;
- il coinvolgimento del personale dell'Amministrazione nella produzione dei contenuti delle "proposte formative" da fruire in rete (valorizzazione del capitale umano interno);
- l'affinamento progressivo delle proposte formative, realizzato sempre a cura del personale interno, in connessione con l'ampliamento delle esperienze lavorative acquisite dentro l'Amministrazione¹³.

Al fine di sostenere tale politica il progetto formativo si è proposto di:

- creare una rete di circa 60 tutor on line da utilizzare come facilitatori dei processi di apprendimento collaborativo nei progetti futuri di e-learning (rete fatta di persone appartenenti alle diverse strutture organizzative dell'Ente, ed operanti, quando necessario, su indicazioni derivanti dalla Direzione Organizzazione e Sviluppo);
- sperimentare in 27 "laboratori tematici" il percorso di produzione cooperativa di proposte formative coinvolgendo i partecipanti (complessivamente oltre 300 persone opportunamente selezionate) nell'assunzione di un ruolo – quello di produttore dei contenuti di una proposta formativa – che si è ritenuto di denominare "editor").

Coerentemente con i capisaldi metodologici, si è adottato, per ciascun percorso formativo, una *blended learning strategy*. I *tutor* hanno iniziato con un *iter ad hoc* (incentrato sulle competenze di ruolo), seguito da una fase di formazione sul campo nell'ambito dei laboratori tematici, laboratori che funzionavano altresì da palestra di formazione degli *editor*.

Ciascun percorso riservato agli *editor* (i così detti laboratori tematici) ha affrontato una specifica area tematica, legata a competenze di tipo "trasversale", e si è svolto prevalentemente in rete, con pochi e ben mirati momenti in presenza, su un arco temporale di circa sette settimane (ovviamente con un impegno *part time*). Le persone coinvolte hanno percorso, in relazione all'area tematica loro affidata, un iter che li ha visti all'inizio impegnati come *learner*, per poi entrare nella logica del ruolo di *editor*, attraverso l'elaborazione di una proposta formativa destinata ad essere rilasciata sulla piattaforma *e-learning* del Comune¹⁴.

¹³ Le "proposte formative" elaborate dai gruppi dovevano configurarsi come una biblioteca di "*learning object*" "artigianali", pensati come proposta aperta. Come avviene per le voci di *Wikipedia*, la fruizione da parte del personale del Comune delle proposte formative non doveva consistere in un momento di didattica passiva, ma di analisi critica ed affinamento della proposta stessa.

¹⁴ L'obiettivo di fondo era quello di far sì che gli *editor* coinvolgessero nella produzione dei "*learning object*" gli esperti presenti nell'Amministrazione e che tali *learning object* – entrando in rete – potessero non solo essere fruiti dai colleghi, ma analizzati criticamente e progressivamente migliorati dai colleghi stessi. L'idea si inseriva dunque, in prospettiva, nel

Senza entrare qui compiutamente nel merito della strutturazione del progetto e dei suoi laboratori tematici, diciamo soltanto che i risultati ottenuti sono stati superiori alle attese, sia in termini di qualità dei “prodotti” realizzati, sia per la capacità di autogestione dimostrata dalle classi al fine di rendere produttivo il lavoro collaborativo.

Ciascuno dei laboratori si è trasformato in una micro-comunità di apprendimento motivata e coesa; inoltre – grazie all’attività di “marketing del progetto” ed anche grazie alla rete di comunicazioni informali tra le diverse classi –, ciascuna micro-comunità è confluita nella più ampia comunità degli oltre 300 partecipanti.

Il “senso del noi” di tale Comunità di Apprendimento (CdA) si è alimentato non solo della comune esperienza formativa, ma anche dalla progressiva emergenza di valori relativi alla produttività del lavoro collaborativo. I laboratori formativi hanno consentito infatti ai partecipanti di sperimentare concretamente cosa significhi il *teambuiding* e il lavoro di gruppo¹⁵.

Il progetto ha previsto valutazioni *in itinere* ed *ex post* con una strategia valutativa che ha fatto riferimento sia a strumenti di raccolta di informazioni sulla partecipazione ed il gradimento (ottenute, in ampia misura, attraverso la “piattaforma”), sia a più approfondite indagini di tipo qualitativo¹⁶.

I risultati del progetto emersi dal report di valutazione finale sono stati oggetto di un convegno pubblico, che si è aperto con la lettura di una lettera di vivo apprezzamento da parte del Sindaco. I positivi risultati raggiunti, visti nell’ottica delle strategie per garantire efficacia ai progetti di e-learning basati sull’apprendimento collaborativo, sono stati oggetto di specifiche analisi da parte del mondo accademico¹⁷.

I riscontri del progetto sono stati, come detto, molto positivi e sembrava che attorno all’esperienza fatta nel corso del progetto si potesse costruire la nuova politica di formazione continua del personale. I partecipanti in più occasioni hanno manifestato la volontà di garantire la continuazione del progetto. Impegni a estendere il progetto erano stati in qualche modo assunti verso i partecipanti e verso altri dipendenti che avevano espresso sin dall’inizio interesse per questa iniziativa formativa (come anche concordato con le OO.SS).

Tuttavia – a riprova di quanto complesso sia cambiare in profondità la cultura della formazione e di quanta rilevanza abbia il ruolo dei vari attori sociali – il progetto non ha avuto, nei tempi che si auspicavano, un’ulteriore prosecuzione¹⁸.

quadro di un processo di “costruzione sociale della conoscenza” (sul modello di *Wikipedia*) e di utilizzo delle tecnologie Web 2.0. In tal senso il progetto si poneva come “ponte” tra l’*e-learning* e il *knowledge management* (Gizzi, 2005).

¹⁵ La consapevolezza dei vantaggi connessi al lavoro in team ha fatto sì che, nelle riflessioni fatte con i partecipanti sugli sviluppi del progetto e sulla possibilità di ricaduta organizzativa di quanto appreso, è emerso con evidenza il tema della distonia tra le modalità di lavoro sperimentate nei laboratori e quello delle tradizionali modalità di svolgimento delle attività burocratico amministrative.

¹⁶ Nello specifico, alla chiusura dei singoli laboratori, è stato chiesto a tutti i partecipanti di stendere una relazione personale sull’esperienza vissuta (proponendo loro solo una scaletta tematica di possibili fattori da considerare); sono stati inoltre realizzati *focus group* con campioni significativi di partecipanti scelti trasversalmente rispetto ai laboratori tematici.

¹⁷ Zucchermaglio C., e Alby F., (2005).

¹⁸ Questa considerazione, alla luce di accadimenti posteriori alla stesura dell’articolo, suona un po’ troppo pessimistica: il progetto ha avuto infatti una ripresa nel corso del 2011! La valutazione *ex post* degli esiti di un progetto formativo in una

Non disponiamo di elementi per un'analisi approfondita delle ragioni per le quali il progetto non ha avuto gli sviluppi che ci si attendevano subito dopo le positive conclusioni. Sicuramente non ha giovato alle sue sorti la mancanza di stabilità nella titolarità della funzione Direzione Organizzazione e Sviluppo, che ha significato un indebolimento del commitment verso il progetto. In termini di riflessione critica, va anche detto come un progetto di questa natura - impegnativo in termini di coinvolgimento dei discenti e ancor più in termini di creazione di contesti che mettessero in valore le competenze apprese - avrebbe richiesto, verosimilmente, anche attraverso la costituzione di un autorevole *steering committee*, una maggior attenzione al coinvolgimento della Dirigenza politica e tecnica, al fine di far emergere più autorevoli "strutture di implementazione".

Nell'esempio successivo, "Un Ente Ospedaliero", si argomenta come proprio l'ampio coinvolgimento e una condivisa strategia di intervento abbia garantito non solo un pieno ritorno dell'investimento formativo (anche in termini di impatto organizzativo), ma abbia saputo favorire uno sviluppo e una diffusione dei saperi all'interno di un ambito professionale oltre i confini della singola organizzazione. Il progetto fin da subito è stato infatti fortemente legato a processi di innovazione e di cambiamento organizzativo, e ha poi originato esperienze di diffusione, circolazione e messa in valore delle conoscenze all'interno e anche all'esterno dell'Azienda, in una logica di costruzione di un *network* di relazioni con altre realtà sanitarie per promuovere e migliorare l'informazione e la condivisione del sapere.

Un Ente Ospedaliero

Sintesi del progetto

Il caso in questione è relativo ad un'Azienda Ospedaliera di rilievo nazionale, con 2650 posti letto e 6000 dipendenti, che accorpa diversi presidi e strutture sanitarie regionali, e conta un'utenza di circa un milione di abitanti con percentuali elevate di pazienti provenienti, specie per le alte specialità e le terapie intensive, da altre Regioni.

Quando è stato erogato il progetto¹⁹ il nuovo assetto organizzativo dipartimentale mirava a creare un'Azienda nella quale si riducesse il peso della burocrazia e si tendesse ad eliminare gli sprechi, incoraggiando l'efficienza attraverso una nuova programmazione dei servizi.

In questa situazione l'Ufficio Qualità aveva disposto e guidato un modello di certificazione di singole Unità Operative, richiedendo l'identificazione dei referenti per la Qualità per U.O. e a livello di Dipartimento, e organizzando un breve percorso formativo per i primi (Referenti U.O.), che comprendesse, oltre allo sviluppo di conoscenze e strumenti di base sui temi della qualità del servizio, della normativa ISO9000 e dell'accreditamento in Sanità, anche una giornata di sensibilizzazione su aspetti di taglio più relazionale nell'interazione con il cliente interno ed esterno.

data organizzazione dovrebbe tener conto di quanto entra comunque in circolo in virtù dell'impegno di attori sociali che, in virtù del progetto, hanno potuto sviluppare conoscenze e competenze (forse si dovrebbe parlare di "effetti derivanti dal *capacity building*", visto come dimensione parallela al progetto). Il nuovo progetto deve ovviamente in qualche modo scontare il grande lasso di tempo trascorso; sarà interessante valutarne lo svolgimento alla luce dei nuovi obiettivi di politica formativa e dei nuovi elementi di contesto.

¹⁹ Il presente caso risale ad alcuni anni fa (prima della diffusione dei processi di accreditamento *Joint Commission*), ma, al di là delle specifiche tecniche, rimane interessante per gli esiti prodotti anche oltre i confini aziendali.

A valle degli interventi pilota e del successo dell'iniziativa, e procedendo ad un'analisi congiunta con l'Ufficio Qualità dei bisogni specifici di formazione, è stato successivamente definito, parallelamente al percorso base per i Referenti U.O., un piano formativo per gli stessi che comprendesse anche sessioni di aggiornamento sulla norma ISO9000 in ottica Vision 2000 e la definizione di un Piano Organizzativo delle azioni da impostare per poter avviare all'interno della propria UO il progetto SGQ (Sistema di gestione per Processi della Qualità).

Per ottenere questo riscontro si rendeva necessario un ampliamento del programma didattico non solo sul piano tematico, ma dedicando un ampio spazio sia a modalità che sostenessero l'applicazione sul campo degli apprendimenti, sia a situazioni che favorissero una reale socializzazione ai nuovi ruoli e l'interiorizzazione di un'autentica cultura della qualità.

Il ruolo dei formatori esterni si è spostato quindi oltre lo spazio dell'aula, nella direzione di un supporto consulenziale, di coordinamento e monitoraggio per la realizzazione di un sistema di gestione per la qualità e processi che fosse certificabile e che potesse fornire un modello organizzativo su un vero percorso di miglioramento continuo. Sono stati costruiti momenti di consulenza *ad hoc*, mirati a supportare "on the job", in modo più flessibile e personalizzato, gli attori impegnati nel processo di consolidamento di sistemi di gestione processi e qualità, e volti ad alimentare l'efficacia e la produttività dei gruppi di miglioramento (ad es. attraverso la preparazione a riunioni per la definizione di piani di miglioramento o riunioni di riesame, o tramite azioni di supporto per l'identificazione e sviluppo degli indicatori di processo, ecc.).

Nello stesso tempo, la consapevolezza della complessità nel processo di costruzione di nuovi ruoli ha centrato l'attenzione sull'analisi di alcune dinamiche centrali nella costruzione del *role-set*, ed al coinvolgimento, nella ricerca di una comune cultura della qualità, dei vertici.

In quest'ottica sono stati dedicati alcuni momenti seminari ai Dirigenti (Dirigenti Tecnico-Amministrativi e Primari), proponendo una panoramica sulla realtà sanitaria italiana e la politica della qualità e l'accreditamento e certificazione a livello regionale, un confronto sui riscontri sui cambiamenti introdotti dall'implementazione del Sistema Qualità nelle rispettive U.O. e una riflessione sul ruolo del Dirigente Ospedaliero, anche alla luce dei principi del *Quality Management*.

Il percorso è stato poi esteso (ovviamente con i necessari adattamenti) anche ai Direttori di dipartimento (referenti della qualità per il dipartimento), con l'obiettivo di favorire un rafforzamento ed una estensione delle competenze della funzione di Responsabile di dipartimento, in particolare come figura di coordinamento e riferimento dell'SGQ delle relative U.O. di competenza.

L'intervento ha coinvolto un numero complessivo di 160 discenti nel corso del primo anno per complessive 5600 ore di formazione.

Esiti del processo formativo

Tra gli esiti del processo formativo e di consulenza, possiamo annoverare un duplice risultato, sia sul piano dell'applicabilità della formazione, sia in termini di diffusione dei saperi espressi e condivisi nel percorso di formazione:

Per quanto riguarda l'impatto in termini di implementazione del S.Q.:

- 16 unità operative sono state sottoposte a certificazione al termine del primo anno di formazione e vi sono state 16 nuove adesioni da parte di unità operative con *start up* immediato;
- da alcuni lavori di gruppo realizzati nel corso delle attività formative sono emersi spunti ed elementi per la definizione e l'attivazione di alcuni nuovi progetti di miglioramento trasversali alle UO.

Un altro riscontro significativo è stata la condivisione di prassi formative e saperi che ha permesso progressivamente all'Ufficio Qualità di promuovere in altre U.O. e presso Aziende Ospedaliere sul territorio interventi di diffusione di una cultura della qualità e di strumenti idonei a supportarla, costruiti in modo autonomo.

Nell'anno successivo al termine dell'intervento formativo -si legge nelle dichiarazioni del responsabile dell'Ufficio Formazione e Ufficio Qualità- "abbiamo tenuto 98 corsi, per 203 edizioni complessive, che hanno coinvolto 11.480 partecipanti, 1.920 dei quali provenienti da altre Aziende Ospedaliere".

Il prolungamento delle attività oltre lo spazio formativo ha dunque visto un duplice risvolto, sia sul piano delle prassi operative e dei riscontri in termini di ritorni per l'organizzazione, sia nel senso di una condivisione e di uno sviluppo dei saperi all'interno di un ambito professionale che valicasse i confini della singola Azienda.

Una prima riflessione sui fattori che hanno favorito la costruzione del consenso risiede certamente nell'elemento facilitante dato dall'interesse ai temi della qualità suscitato dall'obbligo dell'accreditamento.

Su tale terreno si è innescata una più ampia riflessione in merito all'opportunità di favorire progetti di miglioramento che superassero una cultura della qualità non appiattita su puri formalismi: fondamentale, in questo senso, è stata la determinazione della committenza nell'intenzione di mettere il Sistema Qualità al riparo da possibili derive burocratiche, in modo che fosse in linea con le esigenze di miglioramento dell'organizzazione.

Di fondamentale importanza, nel favorire un non facile salto di paradigma rispetto alla declinazione della normativa, l'attenzione costante che è stata posta non solo agli aspetti prettamente tecnici, ma alla costruzione e condivisione di un comune sentire intorno ai temi della qualità, che fosse diffuso (anche attraverso opportune azioni di comunicazione interna, quali ad es. un House Organ dedicato) e toccasse anche i vertici.

Da un punto di vista progettuale, centrale è stata la stretta collaborazione tra consulenza esterna e team dell'Ufficio qualità nella costituzione di un "Comitato Guida" che si configurasse come di reale supporto al miglioramento organizzativo attraverso azioni di analisi, coprogettazione e costruzione condivisa dei contenuti e della proposta formativa, nella ricerca costante di radicare

gli apprendimenti alle prassi organizzative e di rivedere in itinere i contenuti dei programmi formativi alla luce delle ricadute possibili²⁰.

3. Le possibili strade per far crescere la cultura formativa e il ruolo dei Formatori

L'idea di fondo che abbiamo adottato per delineare l'evoluzione della cultura formativa s'incentra sulla presenza di una consapevolezza diffusa di dover integrare tra loro i piani di formazione che l'azienda adotta ed i processi di apprendimento che hanno luogo sul campo, in modo che essi si sostengano reciprocamente. Senza una specifica attenzione alla creazione di contesti organizzativi che consentano l'acquisizione e lo sviluppo di competenze, non esistono le condizioni perché si affermi un'adeguata cultura formativa.

La integrazione tra piani di formazione e processi di apprendimento sul campo è – in termini generali – tanto più facile da ottenere quanto più forte è il consenso del Management nel favorire processi di effettivo *empowerment* delle persone e dei gruppi di lavoro ai vari livelli organizzativi.

Quali sono gli aspetti che valgono a connotare l'esistenza di un effettivo sforzo d'integrazione, quasi ad indicare una sorta di "*maturity model*" della cultura della formazione e dell'apprendimento? Proviamo a rispondere sinteticamente a questa domanda facendo riferimento alle prassi gestionali indicate nella tabella riportata qui di seguito senza ovviamente voler dare ad essa il valore di un repertorio esaustivo di azioni da intraprendere e tanto meno pensare a tali azioni come riconducibili a metodiche standard. La ragione per aver selezionato talune prassi rispetto ad altre sta in quello che, sulla base della nostra esperienza, riteniamo essere il contributo che ne può derivare per ricomporre la separatezza tra formazione e realtà lavorativa.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">➤ Collegamenti della formazione con le politiche del personale attraverso:<ul style="list-style-type: none">- promozione di modelli gestionali che responsabilizzano la dirigenza nello sviluppo delle competenze dei collaboratori;- formazione ed apprendimento collegati a processi gestionali (di valutazione, mobilità, ecc) basate sulla valorizzazione di competenze chiave impiegate nei processi lavorativi (gestire per competenze);- politiche di <i>empowerment</i>;- ... |
| <ul style="list-style-type: none">➤ Formazione a supporto dei processi di innovazione organizzativa e tecnologica; formazione a supporto del <i>change management</i> (CM)<ul style="list-style-type: none">- progetti di sviluppo delle competenze di network management e di gestione di reti interorganizzative²¹;- creazione di modelli di organizzazione del lavoro che mirano a dar spazio alla |

²⁰ Un ruolo rilevante ha avuto anche il processo di valutazione della formazione e delle azioni di consulenza, che è stata realizzata attraverso un *mix* quali-quantitativo (le consuete analisi di gradimento e apprendimento mediante questionari somministrati a fine corso, la raccolta strutturata di *feed-back* da parte dei partecipanti coinvolti, e interviste *ad hoc*), ma soprattutto tramite il monitoraggio continuo dell'andamento dei corsi e delle azioni effettivamente attuate all'interno delle diverse U.O. Il processo di valutazione non è mai stato separato dalla progettazione formativa, nell'ottica di una continua rivisitazione dei contenuti e del processo alla luce dell'implementazione del S.Q.

²¹ Su questo punto vedasi in questo numero i contributi di A. Vino e F. Fantacone.

<p>crescita professionale delle persone;</p> <ul style="list-style-type: none"> - coinvolgimento dei formatori nei progetti di <i>change management</i>; - consapevolezza del ruolo che la formazione gioca non solo come strumento per garantire la “provvista di competenze”, ma anche come strumento di creazione di senso e consenso tra gli attori coinvolti; - ...
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Collegamenti con le politiche volte a facilitare lo sviluppo di CdP. <ul style="list-style-type: none"> - formazione finalizzata a “nutrire” lo sviluppo di CdP; - progettazione degli interventi formativi coinvolgendo le CdP per mettere a fuoco le “buone prassi”; - interesse a seguire nel tempo le CdA creando contesti nei quali possano trasformarsi in CdP; - sostegno allo sviluppo di una cultura manageriale in grado di accrescere le abilità di apprendimento organizzativo (<i>management by learning</i>); - ...

La capacità da parte della funzione Formazione di sostenere le prassi gestionali sopra menzionate evidenzia, a nostro giudizio, possibili piste di ampliamento delle professionalità dei formatori che vanno ben oltre lo specifico campo delle metodologie formative, per entrare nell’ambito delle tematiche della progettazione organizzativa, del change management ed altro ancora.

Gli elementi riportati in tabella – è bene ripeterlo - non debbono essere in alcun modo intesi come perorazione dell’impiego di “ricette manageriali” più o meno alla moda; né si tratta di iniziative riservate alle grandi organizzazioni. Lo sforzo di implementazione di un’adeguata cultura della formazione e dell’apprendimento non si esaurisce con l’adozione di specifici progetti, ma si configura piuttosto come impegno continuo.

Nell’ambito della definizione dialettica che abbiamo dato di tale cultura, legata all’incontro / scontro delle opinioni e degli interessi dei vari *stakeholder*, il tema del suo sviluppo chiama in causa la metafora del gioco. Il termine *implementation game* può essere utilizzato per mettere in evidenza come i cambiamenti nella cultura di una organizzazione siano da considerarsi come la risultante delle tensioni, dei confronti critici e dei contrasti tra coloro che intendono dar rilievo ad alcuni valori e coloro che, in termini più o meno consapevoli, contrastano i tentativi di cambiamento utilizzando il loro potere di influenza (i “contro-implementatori”, Bardach, 1978).

Ne discende che nessun progetto formativo avente una qualche complessità si presenta mai come lo svolgimento lineare di un percorso razionalmente pensato sin dall’inizio, ma si configura come una successione cangiante di mosse da giocare per consolidare, sul piano dei comportamenti e delle attribuzioni di senso, i risultati via via raggiunti. L’analisi *in itinere* di quanto accade nel corso del progetto è tanto più utile quanto più apre, tra le persone coinvolte, spazi di autoconsapevolezza delle proprie logiche di azione²².

Le *case history* esaminate ci dicono della difficoltà di giocare questa partita che, lungi dal poter essere vinta una volta per tutte, va vista piuttosto come possibile progressivo “spostamento in avanti” della cultura della formazione e dell’apprendimento.

²² Tale riflessione è facilitata dalla tenuta di un “diario di bordo”, concepito come forma di organizzazione condivisa della memoria del progetto.

È necessario a questo punto chiedersi quali sono le carte che un Responsabile di formazione può mettere in campo. Non crediamo che vi siano “ricette” da proporre. L’approccio politico allo sviluppo della cultura della formazione si sostanzia nella individuazione tattica delle mosse giuste da effettuare di volta in volta nella gestione dei progetti.

Indicheremo qui (cercando di esplicitare alcune nostre *learned lesson*, derivanti sia da casi di successo sia da insuccessi) alcune possibili piste che ci sembra un responsabile di formazione possa percorrere nel giocare la partita dell’implementazione; questo nell’ipotesi che egli voglia farlo senza rimanere prigioniero di troppo pessimistiche valutazioni prognostiche che spesso si sentono e che danno per scontata la impossibilità di cambiare la cultura della formazione. La tendenza a “concentrarsi sui vincoli” costituisce, com’è noto, uno dei principali ostacoli al cambiamento.

Le quattro piste illustrate (che ovviamente non esauriscono le possibili mosse) hanno come denominatore comune il coinvolgimento dei vertici aziendali e degli altri attori sociali che hanno voce in capitolo nelle decisioni sulla politica formativa. Esse mirano tutte quante ad aprire in azienda maggiori possibilità di discorsi e di analisi di “storie” intorno alla formazione (Denning, 2000), alle finalità dei piani formativi, al resoconto dei progetti effettuati, ecc.

A. Il budget e il piano annuale di formazione

Si registra come a volte la formulazione del budget destinato alle attività formative avvenga senza le opportune riflessioni: l’assenza della formulazione di un piano annuale che declini le linee guida e gli obiettivi che ci si propone di raggiungere attraverso l’attività formativa indica generalmente la presenza di una cultura formativa ancora debole, che inclina verso la ripetitività delle iniziative e che non carica l’investimento formativo di specifiche aspettative.

Ovviamente il panorama in tal senso è alquanto variegato e non vanno fatte eccessive generalizzazioni. È importante per un responsabile di formazione spendere le sue risorse di influenza per far sì che il *Top Management* espliciti le sue linee di indirizzo, per evitare, quanto meno, che la impostazione del piano di formazione si configuri come rituale che si svolge nella quasi indifferenza del Management. Senza voler scomodare anche per la gestione delle politiche formative il (già abusato) termine di “governance”, va pur detto che la questione del coinvolgimento del Management nel piano annuale di formazione vale come azione volta a predisporre le “condizioni di contesto” favorevoli perché vi sia un ritorno dell’investimento formativo”.

Il problema della formulazione del piano di formazione assume particolare rilievo proprio nella P.A.: essendo, in ogni amministrazione, tale piano un “atto dovuto”, c’è sempre il rischio – come già abbiamo detto in un precedente paragrafo - che esso si trasformi in mero atto burocratico, slegato da una effettiva strategia del personale.

B L’indagine sui bisogni formativi

L’avvio di un progetto formativo nasce spesso dalla convinzione della committenza di dover colmare un deficit di competenze presente tra i titolari di determinati ruoli aziendali. È un’esperienza che quasi tutti i formatori hanno fatto, quella di partire dall’indagine dei bisogni formativi, fatta intervistando alcuni testimoni privilegiati, per accorgersi presto che il problema non sta tanto nel possesso o meno di competenze, ma nelle condizioni organizzative che ne consentono l’utilizzo. Il problema non è solo formativo, ma anche organizzativo.

Affrontare il cambiamento organizzativo spesso spaventa: serve un *commitment* forte, i tempi si allungano, il rischio di insuccesso può essere alto... Spesso sono gli stessi formatori che,

anziché ragionare in termini di saldatura tra sviluppo di competenze e cambiamento organizzativo, fanno un passo indietro, e tornano a concentrarsi sul mandato iniziale prospettando le migliori modalità per trasmettere agli interessati determinate competenze. Situazioni come queste moltiplicano con evidenza le situazioni in cui si produce formazione apparente e non si sviluppa una vera cultura della formazione.

C. La gestione dei programmi formativi

Nella gestione di un progetto formativo di una qualche complessità non si può non fare riferimento ad uno dei capisaldi del *Project management* che postula la necessità di assicurarsi costantemente il *commitment* dei vertici aziendali attraverso la creazione di uno *steering committee* – comprensivo dei ruoli chiave ai fini del successo –, che sovrintende all'andamento del progetto, curando anche il coinvolgimento dei principali *stakeholder*. Si tratta di un'esigenza specialmente forte quanto il committente diretto del progetto formativo non riassume in sé tutte le risorse necessarie per garantire il superamento dei possibili fattori critici di successo (situazione che rappresenta la regola piuttosto che l'eccezione).

L'esperienza testimonia una frequente riluttanza delle organizzazioni verso la costituzione di uno *steering committee*²³. Altre volte si giunge ad una definizione puramente formalistica di tale comitato che – lungi dal garantire funzioni di indirizzo, guida, legittimazione, supporto al cambiamento – finisce per tradursi in un organismo evanescente, che non si riunisce mai. Non è forse questo un segno – al di là di dichiarazioni retoriche – di una insufficiente attenzione ai processi di gestione della conoscenza? Non va forse rintracciata qui la causa (o almeno una delle cause) delle condizioni di contesto poco favorevoli a mettere in valore i processi di apprendimento e a garantire il ritorno degli investimenti formativi?

Per quanto banale sia dirlo, va ribadito che sull'esigenza di formalizzare uno *steering committee* che valuti l'andamento del progetto e non faccia mancare il proprio *commitment*, non si dovrebbe mai derogare a cuor leggero. Passa anche per questa via la possibilità di capire cosa c'è sotto il velo della retorica, e quanto credibile sia la volontà di dare impulso ad una più appropriata cultura della formazione.

D. La valutazione della formazione

Sul tema della valutazione formativa vi è una letteratura vastissima. Il modello dei “quattro livelli valutativi” di Kirpatrick è, ancor oggi, visto come impianto logico fondamentale per la impostazione delle metodologie di valutazione dei programmi formativi. Al contempo sono state ampiamente illustrate le ragioni tecniche che, per quanto desiderabile, rendono non facilmente accessibili il terzo ed il quarto livello di tale modello valutativo.

“C'è -è stato osservato- una sorta di rassegnata accettazione della complessità e, quindi, dell'insolvibilità del tema della valutazione della formazione, e ciò porta a poca innovazione sia sul piano teorico-concettuale sia sul piano metodologico” (Boldizzoni, 2004).

Non senza ragioni il modello dei quattro livelli di Kirpatrick è stato messo in discussione in termini di efficacia dal momento che, aspirando ad un approccio positivista, rigidamente incentrato su variabili quantitative e sulle relazioni di causa/effetto, misurabili attraverso

²³ Le obiezioni sono per lo più riconducibili ad un preciso stereotipo: “Da noi i comitati non funzionano, le persone ai vertici sono troppo impegnate, agli incontri non vengono: ergo è un formalismo inutile”.

correlazioni tra tali variabili, rinuncia ad approcci qualitativi, di tipo ermeneutico, che -come abbondantemente accettato nell'ambito della ricerca sociale- consentono di entrare più in profondità nei criteri di senso e nei giudizi di valore espressi dai vari *stakeholder* sulle attività formative. Derivano da tale riflessione critica proposte di modelli valutativi che sappiano integrare tra loro indagini quantitative e qualitative (Gagliardi e Quarantino, 2005).

Tenendo conto di quanto sopra, possiamo affermare che nell'ambito dei piani annuali di formazione adottati dalle Amministrazioni Pubbliche è possibile rilevare alcuni indicatori che, a nostro giudizio, segnano un distacco dall'idea della formazione come "realtà altra" rispetto alla vita reale dell'organizzazione cercando di attenuare la separatezza tra formazione e sviluppo di altri contesti di apprendimento e di favorire una più ampia cultura della formazione.

Esse sono:

- la presenza – oltre alla "tradizionale" formazione a catalogo (fruibile dai singoli dipendenti in modalità "*on the shelf*") o a corsi di addestramento iniziale e di aggiornamento o rafforzamento delle abilità di base"– di azioni formative connesse a progetti di innovazione delle strutture e dei processi organizzativi;
- il collegamento delle attività formative al perseguimento di nuove politiche del personale connesse alla valorizzazione ed al riconoscimento delle competenze dei gruppi di lavoro e dei singoli lavoratori, affidandone la responsabilità alla Dirigenza nei diversi settori;
- lo sforzo di ripensare ai modelli di valutazione della formazione attraverso un più ampio coinvolgimento di soggetti coinvolti e superando approcci meramente quantitativo;
- l'attenzione alla creazione di più efficaci contesti di apprendimento attraverso la circolazione ed alla messa in valore dei saperi interni alla amministrazione, sia che essa assuma l'aspetto della individuazione, per i vari domini di conoscenza, di "*competence champion*" da attivare nei processi formativi, sia che essa esprima l'intento di far emergere o di nutrire lo sviluppo di specifiche Comunità di Pratica²⁴, non solo all'interno di un Ente ma anche a livello territoriale²⁵.

Sono queste, ci sembra, le pratiche da potenziare nello sviluppo di una cultura della formazione nella P.A.

4. Riferimenti bibliografici

Alessandrini G. (a cura di), (2007), *Comunità di Pratica e società della conoscenza*, Roma, Carocci.

Bardach E., (1978), *The implementation game. What happens after a bill becomes law*, Cambridge, MA, MIT Press.

Bertagni B., La Rosa M., Salvetti F. (a cura di) (2006), *Società della conoscenza e formazione*, Milano, Franco Angeli.

Boldizzoni D., Gagliardi P. (a cura di) (1984), *Oltre la formazione apparente: investimenti in educazione e strategie d'impresa*, Milano, Il Sole 24 Ore.

²⁴ Vedasi, ad es., il caso delle CdP Welfare e Affari Istituzionali e il ruolo da esse giocato nel contesto del processo di decentramento voluto dal Comune di Venezia (Scotti e Sica, 2007).

²⁵ Il tema della "*governance* territoriale" ha assunto una crescente rilevanza nell'ambito delle innovazioni organizzative che attraversano gli Enti Locali: con essa è cresciuta l'esigenza di processi formativi che coinvolgano congiuntamente funzionari di enti diversi e rappresentanti della società civile coinvolti nella costruzione dei nuovi modelli di governo del territorio (Vino, 2007 e articolo in questo numero).

- Boldizzoni D. (2004), "La valutazione della formazione", in Boldizzoni D., Nacamulli R. (a cura di), *Oltre l'aula – Strategie di formazione nell'economia della conoscenza*, Milano, Apogeo
- Denning G. S. (2000), *The springboard: how storytelling ignites action in knowledge-era organizations*, Boston, Butterworth-Heinemann.
- Gagliardi P., Quaratino L., (2005), *L'impatto della formazione, un approccio etnografico*, Milano, Guerini e Associati.
- Gizzi F. (2005), "Orchestra: saperi all'opera". *L'apprendimento collaborativo in rete al Comune di Roma*, in G. Alessandrini (a cura di), *Formazione e sviluppo organizzativo*, Roma, Carocci.
- Kirkpatrick D.E., (1994), *Evaluating Training Programs: The Fours Levels*, New York, Bantam Books.
- Ichino P., (2006), *I Nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori.
- Lave J. Wenger E., (1991), *Situated learning: Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press.
- Mattalucci L., (1994), "La formazione a supporto del cambiamento organizzativo: paradigmi a confronto", in *Risorsa Uomo*, vol. 2, n. 2:215-232.
- Mattalucci L., (1996) *Apprendere l'Apprendimento Organizzativo*, in G. Alessandrini, *Apprendimento Organizzativo: la Via del Kanbrain*, Milano, Edizione Unicopli
- Mattalucci L., Sarati E., (2006), "Oltre la formazione apparente: dalle comunità di apprendimento alle comunità di pratica", in *Sociologia del lavoro*, 103, pp 205-228.
- Mattalucci L., Sarati E., (2007) *Comunità di pratica e prassi formativa*, in G. Alessandrini (a cura di), *Comunità di Pratica e società della conoscenza*, Roma, Carocci.
- 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.
- Scotti E., Sica R., (2007), *Community Management, Processi informali, social networking e tecnologie web 2.0 per la gestione della conoscenza nelle organizzazioni*, Milano, Apogeo.
- Testa P. (a cura di) (2006), *La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche*, pubblicazione della collana "Cantieri" realizzata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubettino.
- Zamaro N., Bonaretti M., Boscaino F., (2005) *Formazione e sviluppo del personale. Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche*, pubblicazione della collana "Cantieri" realizzata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Vino A., (2001), *Sapere Pratico. Competenze per l'azione, apprendimento, progettazione organizzativa*, Milano, Guerini e Associati.
- Vino A., (2007), *Politiche pubbliche e innovazione amministrativa. Indizi di un paradigma emergente*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, N. 3:135-158.
- Wenger E., MC Dermott R., Snyder W., (2002), *Cultivating communities of practice: a guide to managing knowledge*, Boston, Harvard Business School Press.
- Zucchermaglio C., e Alby F., (2005), *Gruppi e tecnologie al lavoro*, Bari, Laterza.