

RAPPORTO
SULLA FORMAZIONE
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(1996-1997)

Introduzione al rapporto

Il rapporto scaturisce da un preciso impegno assunto nel Protocollo sul lavoro pubblico siglato nella primavera scorsa. Esso rappresenta il primo tentativo di pervenire ad un'analisi completa del sistema formativo pubblico, raccogliendo contributi diversi attraverso l'azione, per la prima volta congiunta e coordinata, di più soggetti pubblici e privati operanti nel settore.

I dati riferiti alle diverse realtà sono il frutto di metodologie di ricerca differenti, di cui è stato possibile verificare le potenzialità; ora è possibile generalizzarle e migliorarle. Il metodo di lavoro che è stato seguito costituisce, di per sé, una novità, e dimostra che è possibile far convergere risorse diverse verso un unico obiettivo; il metodo, anzi, andrà sviluppato e reso permanente, in occasione dei prossimi rapporti annuali.

Il rapporto, peraltro, non è presentato nella veste definitiva. L'impegno a far coincidere la sua presentazione con la prima Conferenza nazionale non consentiva di chiudere definitivamente i lavori, con tutti i necessari commenti e con dati completamente aggiornati. La scelta di correre il rischio di qualche critica, dovuta all'attuale incompletezza del rapporto, è stata voluta per offrire comunque a chi prende parte alla Conferenza un bagaglio di informazioni utili a sollevare il velo sul sistema della formazione e ad avviare un nuovo metodo di monitoraggio. Si tratta perciò di un'opera in progress, che sarà affinata ed integrata, tenendo conto anche dei risultati che emergeranno dalla stessa Conferenza.

Tuttavia il lettore troverà fin da ora molti elementi di novità, che consentono di avere un'idea meno approssimata di quanto realmente si sta facendo.

Emergono fin da ora le diversità, le situazioni in cui alla formazione sono dedicate risorse professionali e finanziarie abbastanza spiccate, e infine il profilarsi di una linea di tendenza al progressivo aumento delle risorse destinate al settore.

La diversità delle situazioni in essere si desume abbastanza chiaramente dalle tabelle e dai grafici riportati, che presentano i raffronti non solo tra un comparto e l'altro ma anche tra enti dello stesso comparto, con dati tutt'altro che omogenei. Anche se ciò deriva da esigenze specifiche, che naturalmente non possono essere identiche, questo è un segnale del diverso peso che alla formazione viene dato in presenza di aspettative ed esigenze di ammodernamento e riqualificazione che invece dovrebbero essere comuni.

Altri segnali di diversità si rinvergono dalla ricerca sui comportamenti degli enti locali, di cui si dà in questo rapporto soltanto una sintesi. Le diversità qui non sono solo tra enti piccoli o grandi ma tra aree territoriali, confermando il diverso grado di dinamismo e tempestività degli enti di fronte alle esigenze di dare attuazione alle recenti riforme.

Anche l'attenzione dedicata da questo primo rapporto all'analisi delle risorse finanziarie deriva da una precisa scelta: quella di giustificare le future richieste di incremento dei fondi con dati di fatto convincenti e attendibili e di sviluppare la capacità di monitoraggio del sistema.

I dati elaborati permettono di correggere le stime finora acquisite, basate sui soli costi diretti. Questo tipo di dati appariva ormai fuorviante nel momento in cui occorreva trovare soluzioni dirette ad incrementare le risorse a disposizione.

Al di là della rielaborazione dei dati di spesa, emerge in maniera evidente che già nel '97, ma ancor più nei prossimi mesi e anni, alla formazione sono destinabili risorse aggiuntive, già reperite. Queste risorse sono il frutto di politiche che denotano una maggiore attenzione ai temi della formazione e che trovano riferimento nella convinzione, ormai diffusa, che il miglioramento dei servizi e il riordino organizzativo passa attraverso l'accentuazione di processi formativi realmente innovativi.

La rappresentazione grafica di questi incrementi si commenta da sola, tuttavia ancora molta strada bisogna percorrere per giungere ai livelli di spesa prefigurati dal Protocollo del lavoro pubblico meno di un anno fa.

Il dato quantitativo va peraltro coniugato con quello qualitativo. Anche in questo caso il rapporto offre spunti interessanti, laddove ad esempio, analizza l'approccio degli enti locali alle problematiche formative o il progredire di sistemi di corso concorso per la fase dell'accesso (vedasi programma RIPAM), che hanno sempre maggior successo. Anche la sperimentazione di un sistema informativo, di cui si dà conto nel rapporto, è un segnale dell'attenzione alla qualità, ricercata attraverso comportamenti comuni e la circolazione delle esperienze migliori. L'iniziativa, è la riprova che un osservatorio che riesca a monitorare quanto si fa nel settore e che metta in comune le conoscenze di ciascuno è, in prospettiva, il sistema migliore per evitare sprechi e impostare con piena cognizione di causa le politiche della formazione.

2. PROGRAMMA PASS

“PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PER LO SVILUPPO DEL SUD”

Sottoprogramma

“FORMAZIONE DEI FUNZIONARI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”

Iniziative di informazione, formazione, formazione intervento destinate ai funzionari delle Amministrazioni Pubbliche nelle aree del Mezzogiorno responsabili dei fondi strutturali

**QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO AREE OBIETTIVO 1 1994/1999
DECISIONE 16 DICEMBRE 1994 N. C(94) 3491**

2.1 GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA

Il programma Formazione dei funzionari della Pubblica Amministrazione ha la finalità di accrescere l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni nell'utilizzo dei fondi strutturali: FESR, FSE, FEOGA, SFOP (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di orientamento e garanzia, Strumento finanziario di orientamento della pesca) attraverso azioni finalizzate a:

- **accrescere le competenze professionali individuali;**
- **immettere elementi di cambiamento negli assetti organizzativi;**
- **sviluppare sistemi di interazioni, formali ed informali, tra le Amministrazioni;**

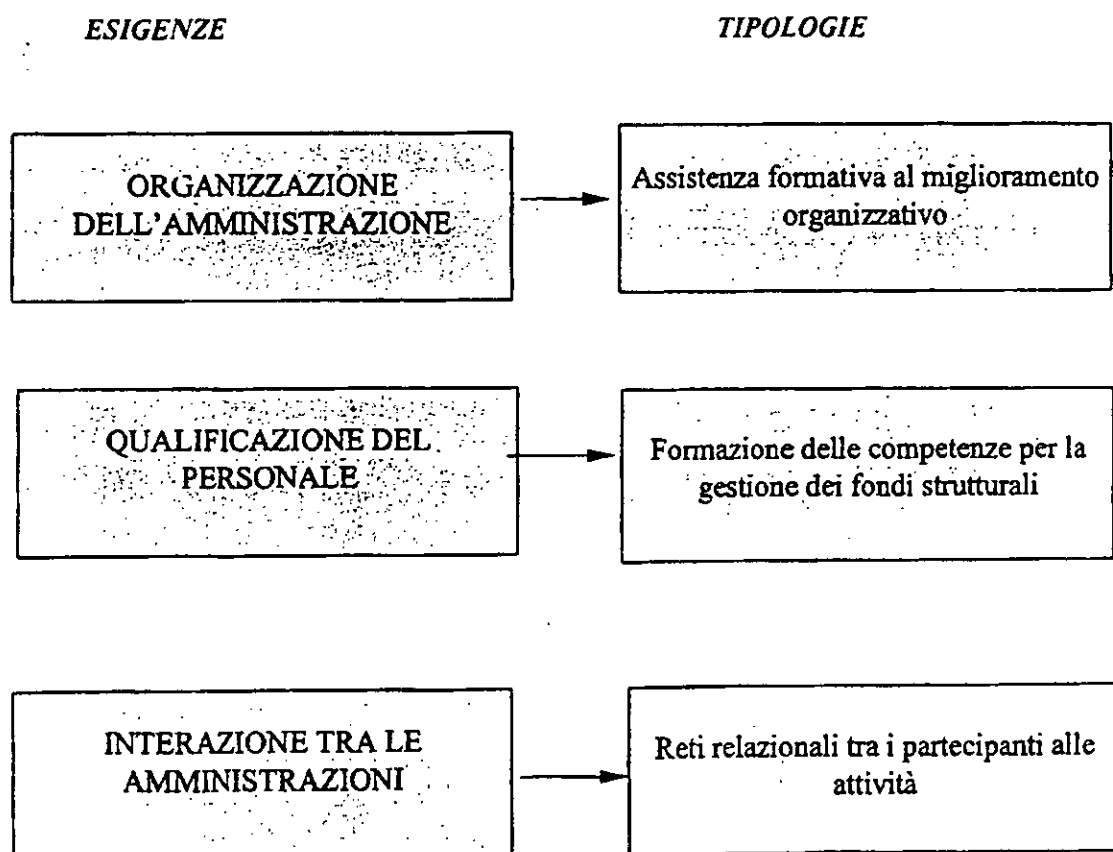
2.2 A CHI E' RIVOLTO

Il Programma è rivolto a:

- Tutte le Amministrazioni a vario titolo coinvolte nella gestione dei Fondi Strutturali
- Tutte le Regioni dell'obiettivo 1 (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna)
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica,
- Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale,
- Ministero del Tesoro,

- Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato,
- Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali,
- Ministeri titolari di Programmi Operativi e altre forme di intervento cofinanziate dai fondi strutturali,
- Province e ed altri enti locali delle aree territoriali dell'obiettivo 1.

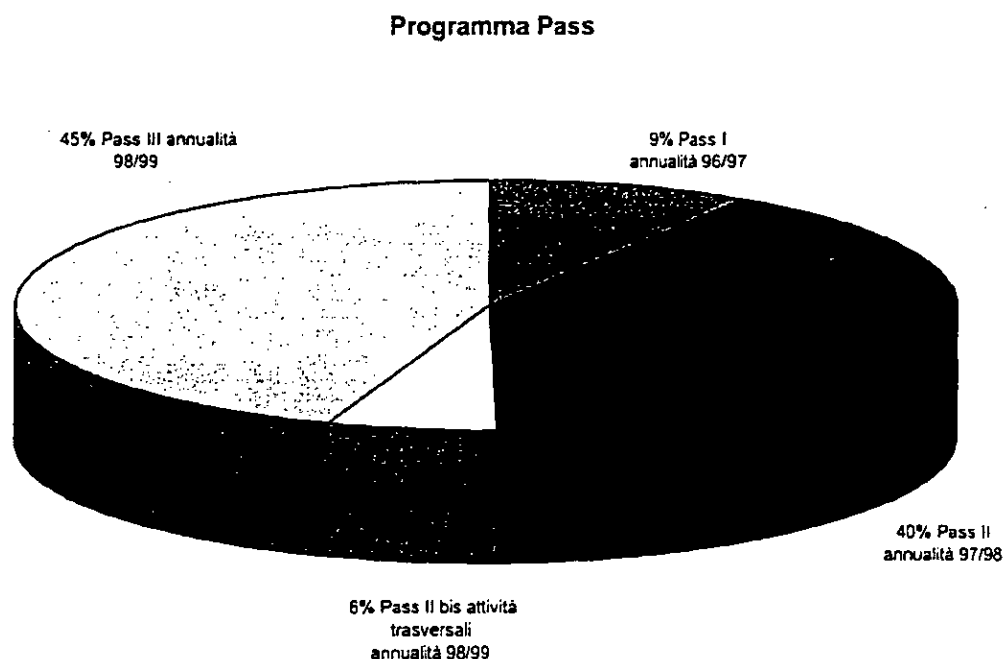
2.3 LE ESIGENZE E LE TIPOLOGIE DI AZIONE



2.4 LE RISORSE DISPONIBILI PER IL SESSENNIO 94/99

- Le risorse del sottoprogramma "Formazione dei Funzionari della Pubblica Amministrazione", 130.666.667 E.C.U.

Le risorse del sottoprogramma "Formazione Funzionari della Pubblica Amministrazione", sono ripartite, nelle diverse annualità di attuazione, come di seguito illustrato:



2.5 LE MODALITÀ DI GESTIONE

Il protocollo di intesa tra il Ministero del lavoro e il Dipartimento della funzione pubblica

Con il protocollo di intesa del 4 dicembre 1995 il Ministero del lavoro e della previdenza sociale affida al Dipartimento, per l'intero sessennio 94/99, la gestione esecutiva del sottoprogramma.

La progettazione esecutiva della prima annualità

Il Dipartimento ha elaborato nel mese di novembre 1995 il progetto esecutivo relativo alla prima annualità. Tale progetto, nel corso del mese di dicembre, è stato approvato dalla Commissione e dal Ministero del lavoro.

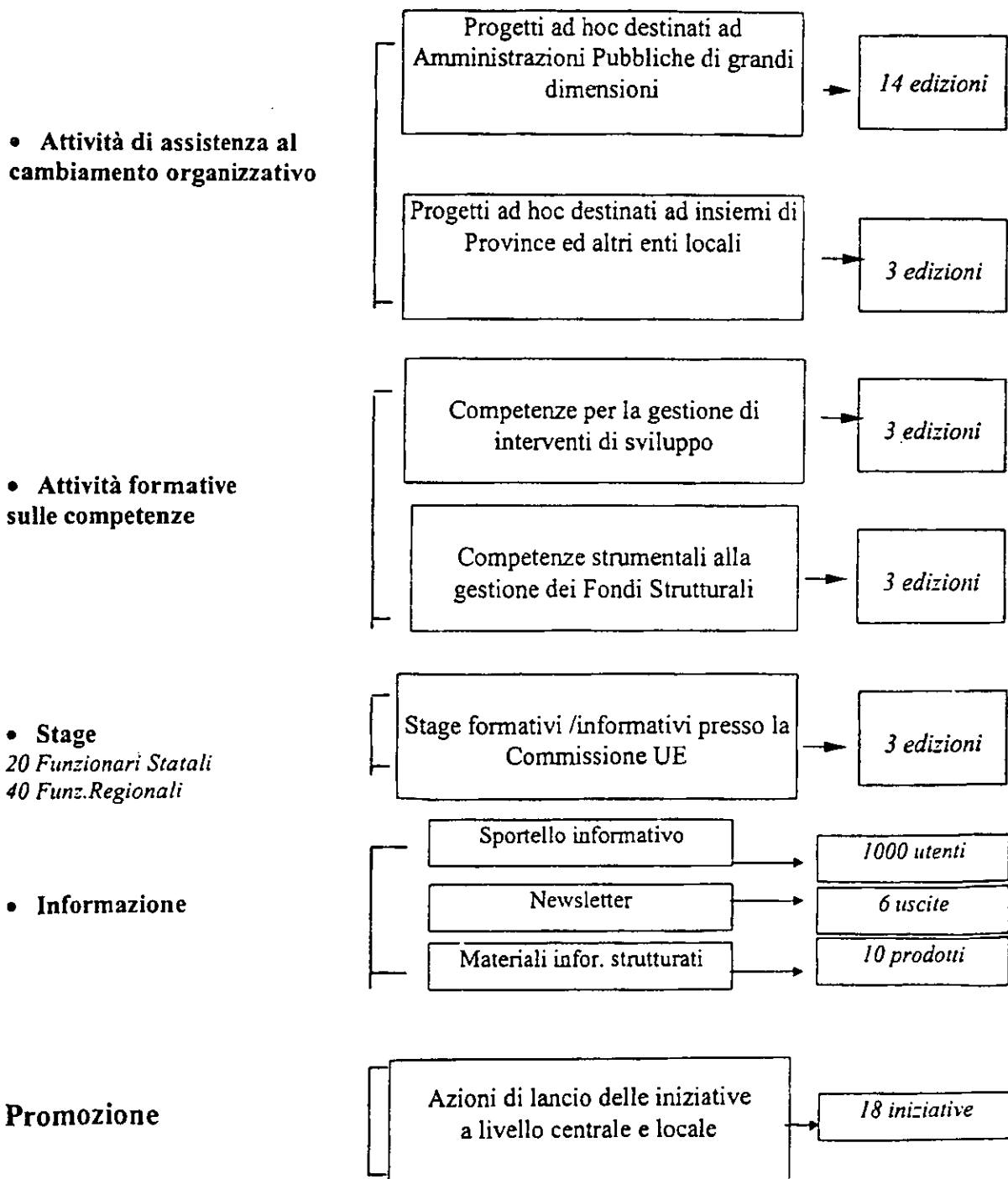
2.6 L'ATTUAZIONE DELLA PRIMA ANNUALITÀ

La circolare 29 dicembre 1995, n.8/96

Il programma, relativamente alla prima annualità, è stato così articolato, tra le diverse tipologie di attività previste nella circolare:

tipologia di azioni
edizioni

attività'

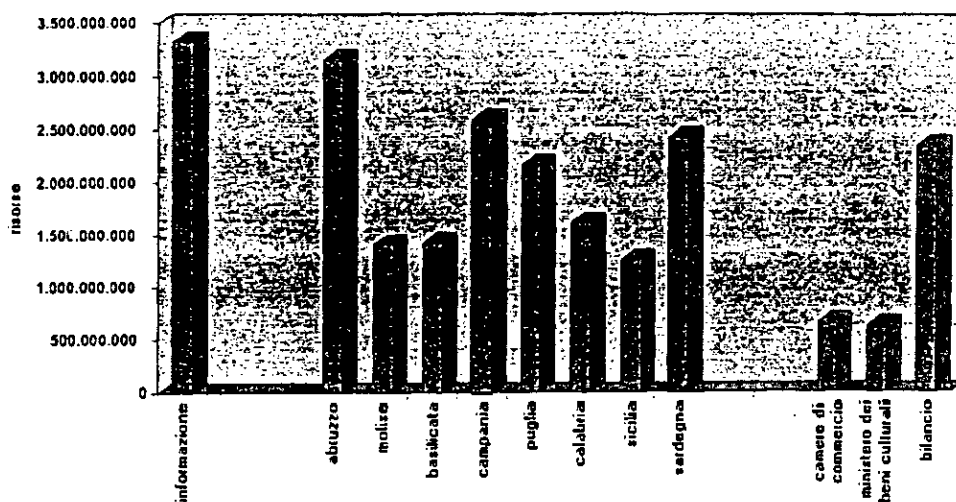


I progetti realizzati

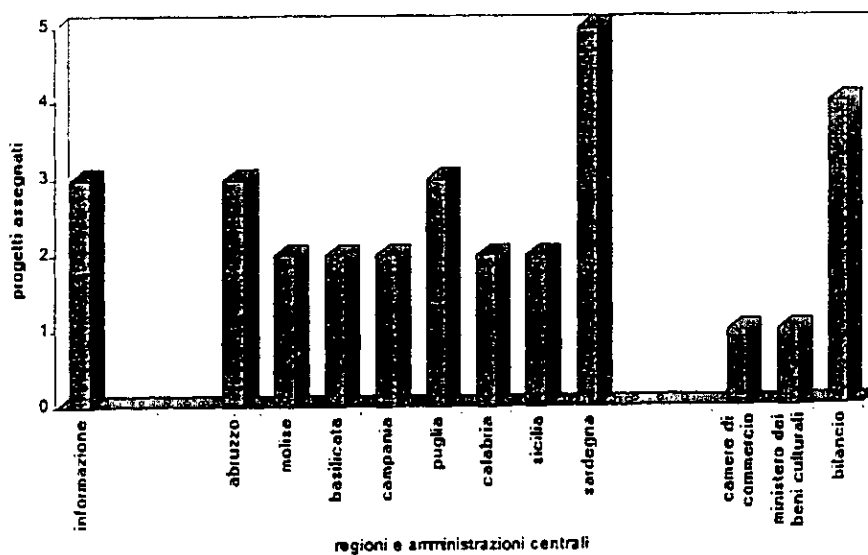
Su un totale di 231 proposte, sono stati assegnati 30 progetti, per un importo complessivo di circa 23 Mld.

L'impegno risulta così ripartito, tra regioni e amministrazioni centrali:

Ripartizione risorse - Pass 1



Ripartizione progetti - Pass 1



L'andamento delle attività

- Le attività a gestione diretta

Alcune delle attività previste dal progetto esecutivo della prima annualità, (analisi dei fabbisogni informativi e formativi delle amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi strutturali e stage presso la Commissione Europea), sono state gestite direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica.

Analisi dei fabbisogni informativi e formativi e delle amministrazioni dell'Obiettivo 1 nella gestione dei fondi strutturali

Stage presso la Commissione Europea a Bruxelles

Il Dipartimento, come previsto nel progetto esecutivo, ha coordinato le attività di stage.

Il programma di massima degli stage presso la Commissione UE, della durata di due mesi, è stato il seguente:

- un modulo di tre giorni introduttivo alle problematiche dei fondi strutturali
- 8 settimane a Bruxelles
- un modulo conclusivo di due giorni da svolgersi a Roma, di confronto e consolidamento dell'esperienza svolta a Bruxelles.

Complessivamente hanno partecipato alle attività di stage 54 funzionari provenienti dalle amministrazioni centrali e regionali.

Le attività convenzionate

Entro il mese di maggio 1997, gli enti hanno stipulato le convenzioni relative ai progetti.

Le attività sono terminate tutte il 31 dicembre 1997, ad eccezione di una iniziativa che si è ritenuto di poter prorogare al mese di febbraio 1998.

I risultati raggiunti

Il monitoraggio delle attività

Il Dipartimento, al fine di seguire l'andamento delle attività e di valutare la rispondenza di quanto programmato dagli enti con l'effettiva realizzazione, raccoglie relazioni tecniche mensili dagli enti attuatori e svolge un monitoraggio trimestrale dei dati fisici e finanziari di ogni singola azione.

- Il coordinamento delle attività

Il Dipartimento, al fine di garantire la migliore attuazione delle iniziative, soprattutto in presenza di più interventi rivolti alla medesima area territoriale e nel caso delle attività informative estese su tutto il territorio nazionale, ha svolto un'attività di coordinamento sugli enti attuatori.

2.7 L'ATTUAZIONE DELLA SECONDA ANNUALITÀ**La progettazione esecutiva e il coinvolgimento progettuale delle amministrazioni utenti**

Il secondo progetto esecutivo tiene conto di alcuni elementi emersi durante il primo anno di attuazione, quali:

- la necessità di mirare più puntualmente gli interventi, incrociando le proposte progettuali con le volontà delle amministrazioni
- l'opportunità di garantire una certa flessibilità all'interno delle singole tipologie di intervento
- la priorità degli interventi di tipo organizzativo
- l'emergere di esigenze specifiche, quali ad esempio quelle del sistema delle Cabine di regia, a cui rispondere mediante la costruzione di "pacchetti ad hoc" destinati a singole amministrazioni.

Le modalità di attuazione adottate per la seconda annualità intendono garantire un forte coinvolgimento delle amministrazioni utenti. Tale coinvolgimento si è realizzato attraverso tre distinte modalità di intervento:

Concorsi per programmi mirati definiti dalle amministrazioni prima della pubblicazione del bando

In tale ambito sono stati definiti dalle amministrazioni utenti interessate 19 programmi mirati, per i quali i soggetti realizzatori hanno presentato le proprie proposte progettuali.

Concorso per programmi mirati definiti dalle amministrazioni successivamente alla pubblicazione del bando

Al fine di rendere effettiva la rispondenza delle proposte progettuali alle esigenze delle amministrazioni si prevede che, anche successivamente alla pubblicazione del bando, le proposte progettuali possano riferirsi a programmi complessi mirati a specifiche esigenze espresse dalle amministrazioni attraverso l'individuazione di obiettivi da raggiungere, utenti coinvolti e risultati attesi.

Concorsi per singole tipologie di attività

Analogamente a quanto realizzato nella precedente annualità i soggetti interessati possono presentare proposte progettuali relative a singole tipologie di attività. Anche tali proposte sono state valutate considerando quale elemento preponderante la rispondenza del progetto alle esigenze espresse e formalizzate dalle amministrazioni destinatarie.

Su tali basi il Dipartimento ha predisposto, nel corso del mese di febbraio 1997, l'avviso di chiamata dei progetti con cui ha invitato i soggetti interessati, ossia Università ed istituzioni di formazione pubbliche e private, a presentare le loro proposte progettuali per la realizzazione delle attività definite nel progetto esecutivo. Al termine di scadenza indicato dall'avviso sono pervenute 364 proposte progettuali.

La selezione dei progetti e l'impegno delle risorse

La valutazione delle candidature è stata affidata ad una Commissione, ha tenuto conto dei criteri fissati dall'avviso stesso al fine di assicurare standard qualitativi ottimali e la miglior rispondenza alle esigenze degli utenti.

La Commissione ha concluso i lavori il 13 ottobre 1997.

Con Decreto Direttoriale del 30 settembre 1997, sono stati ammessi al finanziamento i 19 progetti relativi ai programmi mirati ex ante ed alle attività "Speak Europe" e "Rapporti Conoscitivi". Questo primo decreto, ha consentito di impegnare 23,8 mld.

Con riferimento ai programmi mirati ex post (richiesti dalle amministrazioni dopo la pubblicazione dell'avviso di gara) e alle singole tipologie di attività, sono stati ammessi al finanziamento 85 progetti per un impegno complessivo di oltre 64 mld. Si tratta di quei progetti che hanno conseguito un punteggio di almeno 82 punti su 100 o che comunque, valutati idonei, sono risultati i primi nelle relative graduatorie.

Allo scopo di non disperdere energie progettuali valutate molto positivamente, con ulteriori decreti sono stati impegnati ulteriori 17 mld, di cui 4,5 a valere sulle risorse programmate per il 1997 e 12,5 sul 1998 per il finanziamento di altri 20 progetti, che hanno ottenuto 81 ed 80 punti su 100.

Attualmente si sta procedendo all'avvio del convenzionamento con gli enti aggiudicatari.

Ad oggi sono state stipulate oltre 10 convenzioni.

Le risorse complessivamente impegnate nella seconda annualità risultano ripartite, con riferimento alle aree territoriali e alle amministrazioni coinvolte, come illustrato nel seguente grafico: