

LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

Premessa

In tema di formazione del personale, anche in assolvimento di quanto disposto dall'art. 29, comma 1, ultimo periodo, del d.l.vo 3 febbraio 1993, n.29, e successive modifiche ed integrazioni, si ritiene opportuno riferire sia sulle attività svolte dagli organi deputati a tale compito, sia sugli intendimenti nello sviluppo che si prevede di dare al tema al fine di migliorare sensibilmente la qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

A tal fine, nell'ordine, nei capitoli seguenti si riportano:

- un intervento svolto il 4 luglio 1996 dal Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e gli affari regionali, prof. Sergio Zoppi, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati;
- un resoconto dell'attività di promozione del Dipartimento della funzione pubblica in materia di formazione nella P.A.;
- il rapporto della Scuola superiore della pubblica amministrazione sull'attività di formazione svolta nel 1995;
- uno stralcio del rapporto sull'attività svolta nello stesso anno dal Centro di formazione e studi FORMEZ;
- un riepilogo dell'attività di formazione del proprio personale svolta nel 1995 dalle Amministrazioni pubbliche interessate a fornire notizie ai fini della presente Relazione ed appartenenti ai comparti del personale dei Ministeri, delle Aziende ad ordinamento autonomo, degli Enti pubblici non economici e degli Enti e delle istituzioni di ricerca.

L'intervento del sottosegretario di stato per la funzione pubblica e gli affari regionali, prof. Sergio Zoppi (presso la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, il 4 luglio 1996)

“Per quanto riguarda la formazione del personale, si potrebbe legittimamente pensare che una pubblica amministrazione centrale, regionale e locale di tipo tradizionale, quale quella che fino a pochi anni fa abbiamo avuto ed in gran parte abbiamo ancora, curasse tale aspetto. In sintesi, invece, si può affermare che la formazione è stata una sorta di Cenerentola nell'ambito delle pubbliche amministrazioni: dando un'indicazione percentuale sicuramente grossolana, oggi non più di un dipendente su cento riceve formazione.

L'obiettivo del Dipartimento della funzione pubblica è modificare in tempi brevissimi - due anni - questa percentuale per arrivare, sulla base di risorse nazionali ed europee certe già acquisite, ad un dipendente su trentacinque che riceve informazione, per giungere poi, a partire dal 2000, ad un dipendente su sette. Questo è l'obiettivo che il dipartimento si propone, partendo dall'ovvia constatazione che i funzionari delle pubbliche amministrazioni rappresentano la principale risorsa per il buon esito della riforma.

Ciò vuol dire che la riforma non potrà mai essere attuata a colpi d'imperio, calata dall'alto, per decreto o per semplice impulso autoritativo, ma richiederà un quadro politico all'interno del quale inserirsi ed una forte motivazione di tutti gli attori, un forte coinvolgimento di tutti i dirigenti, i quadri, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, agendo quindi sul sapere, sui mezzi, sui comportamenti e sull'organizzazione, in una prospettiva di un largo decentramento e di un rapporto di forte cooperazione tra le istituzioni.

Non sarebbe possibile arrivare, nella quantità delle istituzioni formative, private e pubbliche, presenti nel nostro paese, a traguardi apprezzabili se anche l'azione formativa non fosse improntata ad un federalismo formativo che assuma le modalità organizzative di impostazione, progettazione ed erogazione della formazione, che non passi attraverso un sistema a rete composto da soggetti distribuiti sul territorio che operano con la necessaria autonomia, ma coordinati attraverso la messa in comune di servizi formativi e la definizione di standard di prestazioni.

Si impone perciò il ruolo strategico di una formazione mirata di tipo sperimentale, collegata e connessa con una vera e propria attività di consulenza, diagnosi organizzativa e proposta progettuale. Volendo indicare schematicamente gli obiettivi generali, la strategia della formazione,

assecondando le profonde riforme che rivoluzioneranno gli assetti organizzativi degli uffici, la formazione deve inserirsi organicamente nelle politiche del personale, deve assumere il paradigma di un'amministrazione che valorizzi la scelta del cittadino utente, deve favorire la semplificazione delle procedure, deve aiutare a realizzare una gestione per obiettivi e risultati invece che per atti e procedimenti, deve rivolgersi al personale, specialmente ai dirigenti, ma anche agli amministratori, che saranno soggetti ad un più elevato turnover, deve aiutare l'innovazione dell'amministrazione (in una prospettiva di orientamento al servizio), deve superare la contrapposizione tra pubblico e privato (con l'osservanza di alcuni criteri guida).

Occorre far presto, agire per interventi realmente fattibili, sviluppare la capacità di attuazione, favorire processi di apprendimento facendo formazione collegata all'intervento organizzativo, valorizzando le esperienze positive e le conoscenze esistenti: in breve, la formazione non può e non deve essere considerata marginale nelle politiche del pubblico impiego.

E' importante a questo riguardo una sorta di rivoluzione: spostare gradualmente il finanziamento delle attività di formazione dall'offerta alla domanda. Le risorse devono essere attribuite agli enti che hanno i bisogni di formazione, che conoscono tali bisogni e che ne hanno titolarità, i quali si rivolgeranno alle strutture di offerta per fornire risposte complessive ai bisogni formativi che nascono dai rilevanti processi di modernizzazione. Si deve favorire questo incrocio, quello che si suole chiamare la "cross fertilization" tra settore pubblico e settore privato. La formazione deve incentivare ulteriormente la realtà di forte spostamento di poteri e di decentramento dell'amministrazione, linee che richiedono flessibilità ed adattamento alle specifiche realtà.

E' per questo che vanno tenuti distinti i ruoli del Dipartimento della funzione pubblica - che è chiamato a dare indirizzi, criteri e parametri generali per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività formativa e la qualità delle strutture di offerta - dalle singole amministrazioni, statali e locali, che devono godere di ampia autonomia riguardo alle specifiche attività formative.

Pertanto la formazione va inserita in un grande e rinnovato sforzo di ricerca sulle specificità funzionali e strutturali delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle caratteristiche del personale. In breve, una formazione al servizio del cambiamento riguarda soprattutto le pubbliche amministrazioni centrali, per favorire i processi di decentramento dei poteri alle amministrazioni regionali e locali: ciò comporta sia investimenti specifici in iniziative formative di sostegno alla riorganizzazione ed al potenziamento degli enti locali, sia specifiche attività

formative di sostegno ai processi di mobilità del personale che dovrà essere trasferito agli enti locali.

La mobilità del personale dovrà oltre che essere resa più agevole, anche sostanziarsi come momento ed occasione di riqualificazione mirata e di valorizzazione del personale in trasferimento da un ente ad un altro. Il sostegno formativo e tecnico ai processi di miglioramento organizzativo nelle singole strutture pubbliche, inoltre, dovrà articolarsi nella produzione sperimentale di modelli organizzativi di riferimento per le differenti tipologie delle organizzazioni pubbliche.

Occorre poi agire per la formazione di base preliminare all'accesso, potenziando le diverse iniziative in essere di qualificazione degli ingressi nel pubblico impiego, sia per la dirigenza sia per i funzionari di diverso livello. Vi sono già delle esperienze in atto, che stanno funzionando bene, a favore degli enti locali, in particolare il progetto RIPAM.

Allo stesso modo sarà verificata la concreta possibilità di realizzare specifici periodi di formazione mirata per i vincitori dei concorsi unici nazionali, prima del loro ingresso nelle diverse amministrazioni.

Vi è poi una linea di formazione continua: vanno sviluppate, a questo riguardo, le diverse realtà pubbliche, l'intera gamma delle attività formative propriamente professionalizzanti e finalizzate al potenziamento delle competenze necessarie per una compiuta capacità di agire nei diversi contesti con efficacia ed efficienza rispetto alle attese dei cittadini, cioè con pieno coinvolgimento sui risultati e con pieno controllo dei costi.

Una quarta linea è quella della qualificazione e del potenziamento dei sistemi formativi. In una linea di federalismo formativo, andranno potenziati i servizi di gestione delle risorse umane, i connessi servizi formativi, le scuole. È evidente che non si può pensare ad una formazione centralizzata, o prevalentemente romana; occorre dare sostegno e forza alla rete di centri formativi privati e pubblici esistenti sul territorio, naturalmente garantendo la qualità e lo standard delle prestazioni, ma anche attivando operazioni di monitoraggio dal centro, in una visione di rete.

Vi sono risorse finanziarie che possono essere messe immediatamente in moto, attraverso il riorientamento dei programmi 1996-2000 della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del Centro di formazione e studi Formez, che ormai ha una dimensione di carattere nazionale. Particolarmente importante è il progetto denominato PASS, che ha ottenuto un finanziamento dell'Unione europea per oltre 300 miliardi di lire ed è concretamente operante: hanno già risposto numerosissime organizzazioni nazionali private e il Dipartimento della funzione pubblica sta ora valutando le proposte, per cui si realizzeranno le attività formative a partire dal prossimo mese di ottobre.

Il progetto PASS e le risorse ordinarie della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del Formez possono consentire, fin da oggi, di disporre per il quinquennio 1996-2000 di 640 miliardi di lire, che verranno impiegati per la formazione mirata di 100 mila funzionari e dirigenti, con una durata media dell'attività formativa di dieci giorni pro capite. È evidente che siamo ancora lontani dall'obiettivo di uno su sette indicato per il 2000, ma ci scostiamo decisamente da quell'uno su cento che abbiamo avuto fino ad oggi.

Per concludere questa schematica e forse troppo breve o parziale relazione si deve mettere in evidenza che dato significativo per il cambiamento è non tanto l'ammontare delle risorse, che pure è estremamente rilevante, quanto la qualità dell'approccio alla formazione. Essa non è più tesa all'arricchimento dell'individuo, come è stato nel passato, senza nessun collegamento vero con la realtà degli uffici: spesso, addirittura, la formazione ha comportato un effetto di rigetto per la persona che portava all'interno dell'amministrazione un bagaglio di conoscenze teoriche e tecniche. Oggi invece la formazione viene, e verrà sempre più, collegata e coordinata alla riforma in atto, ad un forte decentramento delle strutture formative sul territorio, ma soprattutto si tende a dare importanza alla domanda, e non a seguire, come fino ad oggi è avvenuto, la logica dell'offerta.”

L'attività di promozione della formazione nella P.A.

Nella Relazione dello scorso anno si è già riferito dell'emanazione della circolare n. 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la funzione pubblica, recante la direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale, pubblicata sulla G.U. n.135 del 12 giugno 1995.

Si tratta del primo atto diretto a sollecitare le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, al fine di acquisire la consapevolezza dell'esigenza di promuovere la formazione del personale, dirigente e di struttura, quale strumento irrinunciabile per la modernizzazione dell'apparato dello Stato.

Nella stessa circolare si individua il Dipartimento della funzione pubblica quale soggetto delegato al coordinamento delle attività formative allo scopo di ottenere la massimizzazione dei benefici nell'utilizzazione sia delle risorse nazionali, sia delle opportunità offerte dall'Unione Europea.

Il Dipartimento ha raccolto e catalogato i fabbisogni formativi per l'anno 1996, che sono stati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche secondo le indicazioni della citata direttiva e che hanno evidenziato un'esigenza di oltre 60.000 unità da formare attraverso l'attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del Centro di formazione e studi Formez (cfr. Tabb. n. 1 e n. 2) e di altre 60.000 unità con ipotesi di formazione gestita direttamente dalle amministrazioni stesse.

L'elaborazione delle informazioni raccolte dovrà costituire il supporto per la definizione dei programmi formativi della Scuola Superiore della pubblica amministrazione e del Formez per l'anno 1996, nonché la base per la creazione di una banca dati sulle offerte di formazione nel territorio nazionale.

Tab. 1 - Fabbisogni di formazione per l'anno 1996 delle amministrazioni regionali e locali distinti per campi formativi e per qualifica del personale interessato.

Campi formativi	Dirigenti	VII-VIII-IX qualifica	V e VI qualifica	altre qualifiche	TOTALE
Informatizzazione	1.046	2.404	4.841	1.010	9.301
Organizzazione	938	1.546	1.145	441	4.070
Managerialità	1.061	1.157	927	391	3.536
Contrattazione	696	525	944	383	2.548
Relazioni pubbliche	423	641	1.339	571	2.974
Lingue straniere	647	721	1.971	812	4.151
Altro					
TOTALE	4.811	6.994	11.167	3.608	26.580

Tab. 2 - Fabbisogni di formazione per l'anno 1996 delle Amministrazioni centrali dello Stato distinti per campi formativi e per qualifica del personale interessato.

Campi formativi	Dirigenti	VII-VIII-IX qualifica	V e VI qualifica	altre qualifiche	TOTALE
Informatizzazione	531	4.914	6.666	387	12.498
Organizzazione	691	3.659	1.671	13	6.034
Managerialità	1.000	4.690	130	6	5.826
Contrattazione	592	624	27	3	1.246
Relazioni pubbliche	375	1.411	970	244	3.000
Lingue straniere	265	843	1.205	214	2.527
Altro	3	23	-----	-----	26
TOTALE	3.457	16.164	10.669	867	31.157

Il Dipartimento, inoltre, d'accordo con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ha avviato un programma di formazione dei funzionari delle pubbliche amministrazioni destinato ai funzionari delle amministrazioni stesse responsabili della gestione dei fondi strutturali nelle aree di obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo).

Si tratta di un programma, rientrante nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno per le regioni in ritardo di sviluppo, a titolarità del Ministero del lavoro, il cui obiettivo è quello di accrescere le conoscenze dei funzionari pubblici che gestiscono problematiche comunitarie e rapporti con l'Unione Europea. Nell'arco temporale 1994 - 1999 sono previsti investimenti per complessivi 271.413.490 ECU, di cui 184.000.000 stanziati dal Fondo sociale europeo e 87.413.490 dallo Stato italiano.

Il 4 dicembre 1995, con apposito protocollo d'intesa tra Ministero del lavoro e Dipartimento della funzione pubblica, è stata trasferita a quest'ultimo la gestione operativa del programma per l'intero sessennio.

Il programma è finalizzato a rimuovere le cause che producono una limitata e difficoltosa utilizzazione da parte italiana dei fondi strutturali dell'Unione Europea ed è rivolto a tutte le Amministrazioni coinvolte nella gestione di tali fondi strutturali: le otto Regioni meridionali, i Ministeri coinvolti nella medesima gestione dei fondi strutturali, le Province e gli Enti locali territoriali del Mezzogiorno.

Il piano esecutivo relativo alla prima annualità (1995) è stato elaborato direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica ed è stato reso esecutivo con la pubblicazione sulla G.U. del 3 maggio 1996 della relativa circolare attuativa del 29 dicembre 1995, che prevede un impegno finanziario di complessivi 25 miliardi di lire.

Il programma ha la finalità di accrescere l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni nell'utilizzazione dei fondi strutturali attraverso una strategia operativa complessa ed articolata che prevede azioni finalizzate a:

- immettere elementi di cambiamento negli assetti organizzativi;
- accrescere le competenze professionali individuali;
- sviluppare sistemi di interazioni, formali ed informali, tra le Amministrazioni;
- attivare per le Amministrazioni un servizio informativo e di consulenza diretta a sportello sulle problematiche connesse con la gestione dei fondi strutturali.

E' importante rilevare, inoltre, le particolari modalità attuative previste ad esclusione dei servizi di orientamento informativo che sono offerti centralmente a tutte le Amministrazioni interessate.

Per ogni altra tipologia di intervento le diverse Amministrazioni, infatti, sono in concorrenza reciproca per l'acquisizione di una edizione dei singoli interventi previsti, sviluppata su misura delle proprie esigenze.

Ciò, sia candidandosi direttamente (per le attività di miglioramento organizzativo), sia, in generale, stimolando i soggetti che hanno titolo a candidarsi (Università, istituti di formazione superiore, organismi di formazione pubblici e privati) a presentare progetti tarati specificamente sulle loro esigenze. Questo incontro diretto tra la domanda e l'offerta è, infatti, riconosciuto come un pregio particolare del progetto.

Il rapporto della Scuola superiore della pubblica amministrazione sull'attività formativa nell'amministrazione pubblica

Nota introduttiva

Questo rapporto è il risultato di un lavoro di gruppo, interno alla Scuola superiore della pubblica amministrazione, che ha inteso non soltanto fornire dati sulle attività formative espletate, durante il 1995, ma anche offrire elementi per una riflessione in merito alla messa a punto di un' **efficace politica** della formazione nella pubblica amministrazione.

Il *gap* tra la forte struttura giuridico - istituzionale, che caratterizza la S.S.P.A. sotto il profilo normativo - soprattutto dopo l'entrata in vigore del D.P.C.M. n. 207/1995 -, e l'ancora fragile strategia operativa che contraddistingue l'azione formativa complessiva nella pubblica amministrazione, pur non essendo esplicitato nel testo, risulta sotteso alla sua elaborazione. E', insomma, auspicabile che la pubblica amministrazione italiana si attrezzi, anche culturalmente, ad un salto di qualità analogo a quello che, ad esempio, l'amministrazione pubblica francese ha compiuto, già da mezzo secolo, con l'istituzione dell'*Ecole Nationale d'Administration* (ENA).

Il rapporto non ha certo la pretesa di fornire un incisivo contributo alla soluzione delle problematiche relative ad un fenomeno socio-culturale così complesso come la formazione del capitale umano nella pubblica amministrazione; in tutta coscienza si può però dire che è stato predisposto uno strumento di qualche utilità per una conoscenza più culturalmente matura della situazione.

Una relazione potrà avere, infatti, "corpo ed anima" solo quando un funzionale **osservatorio** della formazione nella pubblica amministrazione sarà stato istituito. Una sua ottimale organizzazione costituirà, è bene tenerlo presente, un processo complesso che postula indispensabili sinergie tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - attraverso la S.S.P.A. - e le varie amministrazioni pubbliche; sicuramente richiederà tempi adeguati e la disponibilità di ingenti risorse sia umane che tecnologiche.

Per ora, quindi, è stato possibile predisporre soltanto un "progetto di relazione" sulla formazione nella pubblica amministrazione, **con carattere prevalentemente metodologico**.

Ad ogni modo, l'ipotesi di sistema formativo che viene prospettato nella conclusione del rapporto si configura, seppure per grandi linee, come l'idonea struttura portante per la realizzazione di validi interventi organici.

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1 Gli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica in materia di formazione

I limiti del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, che ha caratterizzato l'XI legislatura, sono stati ricondotti, in parte anche da uno dei suoi protagonisti, principalmente a tre:

1. il carattere quasi esclusivamente normativo, esogeno ed eterodiretto dell'intervento riformatore;
2. la mancata riforma dei ministeri. La delega attribuita dal Parlamento al Governo, con la legge n. 537/1993 collegata alla finanziaria 1993, è stata lasciata decadere, né il disegno di legge (Atto Senato 777-A) che ne prorogava i termini ha terminato il suo iter legislativo;
3. la scarsa attenzione per la dirigenza e, in particolare, l'assenza di un'azione specifica ed incisiva volta al cambiamento culturale, nel senso voluto, della classe dirigente pubblica.

Quest'ultimo punto rappresenta il principale rischio di un'inversione di rotta del processo di modernizzazione in atto, in quanto non permette il consolidamento dei valori, dei principi e degli obiettivi della riforma amministrativa negli orientamenti, nei comportamenti e nelle capacità operative dei protagonisti dell'azione amministrativa.

La consapevolezza di tale rischio ha indotto il Dipartimento della funzione pubblica ad emanare, nei primi mesi del 1995, la Direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale (Circolare n.14 del 24 aprile 1995).

Nel recepire le stime e i suggerimenti contenuti in precedenti direttive e studi promossi dallo stesso Dipartimento, la Direttiva n. 14/95 pone, innanzitutto, l'attenzione sul problema del finanziamento della domanda di formazione, invitando le amministrazioni a recepire la soluzione adottata in alcuni paesi europei che prevede l'accantonamento di una quota del monte retributivo dei dipendenti (1%) per la costituzione di un fondo finalizzato, da utilizzare direttamente per la realizzazione di iniziative di formazione autonome o in compartecipazione con i finanziamenti europei. In verità tale percentuale è ancora sottodimensionata rispetto a quella dei maggiori paesi europei: in Olanda la dimensione è del 2%, in Germania del 2,5%, in Gran Bretagna del 2,8%, in Francia raggiunge il 6,2%. Il non irrilevante problema di finanziamento può, secondo le indicazioni contenute nella Direttiva, almeno in parte essere affrontato utilizzando i fondi messi a disposizione dalla Unione Europea per le attività formative, opportunità questa sino ad oggi colta assai raramente dalle pubbliche amministrazioni italiane.

Nel considerare la formazione come elemento portante ed integrato della politica del personale, la Direttiva in materia di formazione indica i nuovi orientamenti generali che dovrebbero guidare il sistema formativo, in modo da renderlo coerente con la fase di cambiamento strategico e organizzativo intrapreso dall'amministrazione pubblica: coadiuvare l'amministrazione per una prospettiva di orientamento al servizio; sollecitare la realizzazione di una gestione per progetti con obiettivi predeterminati; rivolgersi anzitutto alla dirigenza; favorire l'interazione culturale e progettuale con il sistema privato, pur tenendo conto delle differenze metodologiche ed operative tra quest'ultimo ed il *management pubblico*; mettere l'amministrazione in condizione di poter validamente sostenere il confronto con le altre realtà pubbliche dell'Unione Europea.

Da questi profili generali discendono **indicazioni operative** tendenti ad individuare i settori di intervento privilegiati, comuni a tutte le amministrazioni, quali innanzitutto informatizzazione, organizzazione, managerialità, contrattazione, relazioni pubbliche, lingue straniere. In particolare, gli interventi formativi debbono contribuire a sviluppare le seguenti capacità e conoscenze: capacità di operare in realtà amministrative informatizzate; conoscenza statistica per la valutazione quantitativa dei fenomeni; controllo di gestione finalizzato allo sviluppo di profili di managerialità; sviluppo di capacità negoziali; capacità organizzative e relazionali per il personale da adibire agli uffici per le relazioni con il pubblico; conoscenza delle lingue straniere.

Gli orientamenti generali espressi dalla Direttiva non esauriscono il campo di interventi formativi né escludono altri interventi che le specifiche situazioni richiedono. Certo essi prefigurano un quadro di riferimento generale, all'interno del quale le singole amministrazioni sono chiamate a muoversi in modo coerente con la direzione tracciata (che sovverte in modo sostanziale l'approccio tradizionale teso a privilegiare l'analisi giuridica e la conoscenza della legge e dei principi che regolano l'attività amministrativa) per prestare maggiore attenzione agli aspetti sostanziali relativi alla qualità del servizio, alla soddisfazione dei bisogni concreti dell'utenza, all'efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, al controllo dei costi e dei risultati.

Sul lato dell'offerta di formazione, la Direttiva 14/95 fa riferimento principalmente a due strutture: la S.S.P.A. e il Fornez. Introducendo, sia pur in modo del tutto informale, una potenziale divisione del mercato tra tali due istituzioni (il bacino di utenza della S.S.P.A. sarebbe rappresentato dalle amministrazioni statali, mentre quello del Fornez dalle amministrazioni regionali e locali), il Dipartimento per la funzione pubblica sollecita la S.S.P.A. ed il Fornez non solo a predisporre "processi

formativi" per le diverse tipologie di utenti, ma soprattutto a vigilare sulla corrispondenza tra le iniziative messe in atto autonomamente dalle amministrazioni e gli orientamenti generali espressi nella direttiva.

Infine, il passaggio ad "una formazione sistematica, organica e tecnicamente corretta" viene avviato da un'indagine sui fabbisogni formativi (attraverso schede, peraltro alquanto generiche, che le amministrazioni sono tenute a compilare) i cui esiti, secondo la stessa Direttiva, sono stati comunicati alla S.S.P.A. ed al Fornez per consentire l'elaborazione di piani formativi coerenti con i fabbisogni e gli orientamenti espressi dal Dipartimento.

Un ulteriore segnale dell'attenzione al tema della formazione, quale elemento distintivo e valutativo della funzione e della professionalità dirigenziale, è ancora rintracciabile nell'accordo-quadro del contratto collettivo per i dirigenti. Né è da trascurare l'iniziativa, assolutamente inedita, intrapresa dal Dipartimento per la funzione pubblica, in collaborazione con la Confindustria, per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e la qualità dei servizi da essa resi. Il Protocollo d'intesa firmato fra il Dipartimento per la funzione pubblica e la Confindustria si inserisce in una strategia più ampia, tesa allo sviluppo della cultura di orientamento al servizio non solo a favore del cittadino, in quanto individuo, ma anche dei soggetti produttivi del Paese.

Le iniziative concrete, che con il Protocollo di intesa si intendono realizzare, si ispirano ad una filosofia di avvicinamento ed influenza reciproca (*cross fertilization*) tra amministrazioni pubbliche e settori produttivi.

Il Protocollo, oltre ad iniziative quali il supporto alla semplificazione dei procedimenti, attraverso i suggerimenti provenienti dal sistema associativo della Confindustria, e l'istituzione di un premio nazionale per l'innovazione e la qualità nella pubblica amministrazione, prevede anche:

- l'effettuazione di *stage* presso aziende private da parte dei dirigenti pubblici;
- un progetto sperimentale di formazione manageriale congiunta dei dirigenti del settore pubblico e di quello privato. Attraverso tale progetto si tende a sviluppare, nella dirigenza pubblica, una cultura gestionale più sensibile ai bisogni della collettività, alla valutazione dei costi e alla produttività; mentre in quella privata, si auspica una più profonda conoscenza dell'amministrazione pubblica e dei modi di rapportarsi ad essa, per utilizzare i servizi offerti come fattore competitivo sia sul mercato interno che su quello internazionale.

1.2 Il nuovo quadro normativo che regola l'attività della Scuola superiore della pubblica amministrazione

Al centro del sistema formativo per il pubblico impiego opera la Scuola superiore della pubblica amministrazione che ha vissuto, durante le due ultime legislature, un ampio processo di ridefinizione della propria "missione" culminato, nel 1995, con l'emanazione del regolamento di organizzazione.

Ripercorrendo brevemente le tappe di tale processo, troviamo, all'origine, la legge delega n. 421/1992 che per prima, nell'ambito delle discipline in materia di pubblico impiego (art. 2), individua l'esigenza di una ristrutturazione della S.S.P.A. funzionale, da un lato, ad una razionalizzazione dell'organizzazione tramite la distinzione tra responsabilità didattico-scientifiche e responsabilità gestionali-operative delle due figure di vertice, dall'altro, al compito primario del reclutamento del personale dirigenziale (1° comma, lett. f).

La seconda tappa è rappresentata dal decreto legislativo n. 29 del 1993, in particolare dall'articolo 29 che definisce le attribuzioni funzionali della Scuola e dei suoi organi, nonché il regime dei controlli dei suoi atti di gestione, rinviando ad un successivo regolamento la disciplina della sua organizzazione.

Tale regolamento, che rappresenta la terza tappa del processo, è stato emanato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 207 del 24 marzo 1995, ma è entrato in vigore solo il 1° giugno 1995. Esso si caratterizza per avere puntualizzato il regime di particolare autonomia della Scuola superiore, stabilendo altresì una significativa clausola di salvaguardia statutaria: la possibilità di sottoporlo a revisione solo in base alla sperimentazione effettuata dalla Scuola e previo motivato parere della medesima.

L'insieme di queste norme consente di disegnare sia il quadro complesso delle attribuzioni della S.S.P.A. che la sua struttura organizzativa.

La Scuola superiore della pubblica amministrazione è organo della Presidenza del Consiglio dei Ministri alle "dirette" dipendenze del Presidente del Consiglio. **Questa collocazione la pone in una posizione centrale all'interno del sistema formativo per il pubblico impiego e legittima le sue attribuzioni di natura regolativa, vere e proprie funzioni di governo sull'intero sistema della formazione:**

- sovrintendenza sugli istituti e sulle scuole di formazione per il personale delle amministrazioni statali;
- consulenza di carattere didattico-scientifico sui piani e sui programmi formativi predisposti dalle amministrazioni statali, dagli enti pubblici non

economici e dagli enti ai quali compete l'attività di formazione per il personale degli enti locali;

- vigilanza sulla qualità delle attività formative.

Tali attività consentiranno, in prospettiva, alla S.S.P.A. di accumulare un patrimonio di conoscenza sui problemi e sulle logiche della formazione che costituisce la base per esplicitare funzioni riconducibili, in generale, alla formulazione di politiche formative attraverso:

- l'identificazione delle priorità;
- l'individuazione degli *standard* di contenuto e di processo delle attività formative svolte dalle amministrazioni pubbliche anche attraverso il ricorso al mercato esterno;
- la messa a punto di criteri e metodi per il monitoraggio della qualità delle azioni formative svolte dalle amministrazioni pubbliche;
- il *reporting* sulla situazione della formazione nelle pubbliche amministrazioni, finalizzato alla preparazione della relazione annuale al Parlamento.

La cura della formazione e dell'aggiornamento del personale è una funzione che il decreto legislativo n. 29 del 1993 attribuisce a tutte le amministrazioni pubbliche in modo diffuso (art. 7, comma 4), mentre riserva alla S.S.P.A. la produzione e l'erogazione delle attività relative alla formazione trasversale dei più alti livelli gerarchici del personale pubblico (dirigenti, direttivi).

L'attività di erogazione didattica della S.S.P.A. nei confronti di tale utenza strategica si esplica secondo due distinte modalità:

- a) selezione dall'esterno e formazione di base dei dirigenti di primo livello e dei funzionari di VIII e IX qualifica funzionale;
- b) aggiornamento e formazione permanente dei medesimi durante tutto l'arco della loro vita lavorativa nella pubblica amministrazione.

Mentre le attività relative al reclutamento dei quadri e alla formazione permanente dei dirigenti e dei quadri stessi rappresentavano, già in passato, le principali attività della Scuola, il corso-concorso di accesso diretto alla dirigenza di giovani neo-laureati costituisce una novità assoluta che mira alla creazione di una classe dirigente fortemente orientata al servizio ed al raggiungimento dei risultati, capace altresì di affiancare i responsabili politici nell'attività di analisi e formulazione delle politiche pubbliche di settore.

Il primo bando di concorso, pubblicato solo qualche giorno dopo l'entrata in vigore del Regolamento di organizzazione della S.S.P.A., ha visto un esito di circa 25.000 domande di partecipazione e richiederà una preselezione computerizzata dei candidati attraverso quesiti a risposta

multipla. Secondo una stima operata dalla Scuola, la frequenza al corso vedrà, a regime, la partecipazione di circa 500 allievi ogni anno.

Alla crescita della cultura manageriale la S.S.P.A. affianca, ormai da anni, la missione della riqualificazione della domanda di formazione attraverso la diffusione, nelle amministrazioni pubbliche, di una cultura di analisi del contesto organizzativo e di gestione delle risorse umane che sviluppi in determinati soggetti, quali i dirigenti, i direttori del personale e i formatori pubblici, le capacità di individuazione dei fabbisogni formativi, di sviluppo delle potenzialità individuali e di gruppo, di valutazione dei ruoli e delle prestazioni, di controllo dell'efficacia e della qualità della formazione erogata, al fine di innescare nelle pubbliche amministrazioni meccanismi dinamici di apprendimento organizzativo.

Nella sua fase matura questa azione di diffusione della cultura dell'apprendimento organizzativo prevede:

- a) **un programma di formazione alla docenza** che abbia come base di reclutamento personale pubblico con esperienza direzionale e didattica insieme (nuclei di qualificazione della domanda e di interfaccia con l'offerta esterna);
- b) **lo sviluppo di forme di didattica a distanza** e di materiale didattico anche multimediale che consenta, soprattutto ai dirigenti, la possibilità di costruirsi percorsi formativi flessibili rispondenti alle proprie caratteristiche individuali, alla propria cultura di base, alle proprie responsabilità ed esperienze lavorative;
- c) **la ricerca** collegata alle nuove professionalità e all'innovazione direzionale.

Alle attribuzioni sin qui illustrate la S.S.P.A. attende attraverso la struttura organizzativa e le risorse indicate dal Regolamento di organizzazione del giugno 1995.

A livello centrale la Scuola opera attraverso due figure di vertice, il direttore e il segretario generale, ed un organo collegiale deliberante, il comitato direttivo.

L'attività didattico-scientifica e consultiva è assicurata dai dipartimenti, cui afferiscono i docenti stabili reclutati sia fra i professori universitari che fra i dirigenti e i magistrati amministrativi e contabili.

Recentemente una deliberazione del Comitato direttivo ha modificato l'assetto dell'organizzazione didattica, costituendo i seguenti tre dipartimenti:

1. Dipartimento per il reclutamento e l'accesso;
2. Dipartimento per la formazione permanente e la consulenza progettuale;
3. Dipartimento per i corsi convenzionati e i progetti speciali.

Storicamente il corpo dei docenti stabili è costituito prevalentemente da professori universitari, (attualmente 28 unità pari a circa l'85%)

provenienti soprattutto da università del centro-sud (nessuno però, dai ruoli delle tre università romane). Ad oggi, nessun docente stabile proviene dalle magistrature amministrative e contabili, mentre i docenti-dirigenti sono solo cinque. Si ritiene che tale fenomeno sia riconducibile a due ragioni:

1. i magistrati amministrativi e contabili non possono essere collocati fuori ruolo per più di cinque anni e la nomina a docente stabile della Scuola comporta il collocamento fuori ruolo per tre anni rinnovabili;
2. i dirigenti pubblici e, in particolare, i dirigenti generali debbono rinunciare ai compensi accessori in quanto l'impegno a tempo pieno presso la Scuola comporta, in analogia al regime universitario, un minimo di 350 ore annue.

Il comitato didattico è l'organo di consulenza scientifico-didattica della Scuola; di esso fanno parte, oltre ad una rappresentanza dei docenti stabili, anche i direttori delle principali scuole di formazione del personale pubblico.

L'erogazione didattica è demandata alle cinque sedi decentrate della S.S.P.A. cui compete anche la cura dei rapporti con le diverse istanze sociali operanti nel territorio.

Il secondo semestre del 1995 è stato caratterizzato da un processo di profonda trasformazione per la Scuola, destinato a potersi almeno per tutto il 1996, le cui fasi possono riassumersi come segue:

1. la composizione degli organi collegiali è stata completamente rinnovata (tale fase si è conclusa solo nel settembre 1995);
2. il nuovo corso-concorso dirigenziale è al centro di uno sforzo che implica una complessa gestazione sia della progettazione didattica che della fase di preparazione di procedure di selezione del tutto nuove;
3. l'introduzione dell'autonomia finanziaria ha comportato la predisposizione del primo bilancio di gestione e di nuove procedure contabili e amministrative, tuttora in corso di elaborazione;
4. la ricerca di un'adeguata sistemazione logistica, con l'acquisizione di locali idonei per la sede centrale della Scuola superiore e per la sede del nuovo corso dirigenziale.

A fronte dei nuovi compiti attribuiti alla S.S.P.A., il Governo ha riconosciuto la necessità di un aumento del suo fabbisogno finanziario (articolo 5-bis del decreto legge n. 163/1995, convertito nella legge n. 273/1995) cui però non ha fatto riscontro un corrispondente aumento delle risorse umane, in servizio effettivo presso la Scuola, che assicuri lo svolgimento delle attività connesse ai predetti nuovi compiti.

Il fabbisogno di personale individuato dal Regolamento di organizzazione prevede un contingente di 313 unità di personale non dirigenziale, di 18 posti di funzione dirigenziale e di 50 docenti stabili. Il