



Intervento dell'Avv. Federico Basilica – Capo Dipartimento della Funzione Pubblica

Presentazione del VII Rapporto sulla formazione – Forum PA – 13 maggio 2004

Premessa

Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica negli ultimi anni è significativamente cambiato – come peraltro sta cambiando complessivamente quello dell'amministrazione centrale – e tale processo ha sicuramente avuto un'accelerazione nell'ultimo periodo con il progredire della riforma dello stato in forma federale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica sta assumendo sempre più la fisionomia di un soggetto di “alta amministrazione” che fornisce indirizzi sugli aspetti strategici della gestione delle risorse umane e dell'organizzazione delle P.A. e che promuove l'innovazione nelle amministrazioni centrali e in quelle regionali e locali.

Queste due missioni: **la promozione dell'innovazione e l'individuazione di priorità strategiche da indicare alle amministrazioni** sono evidentemente e strettamente correlate perché solo avendo chiari obiettivi di cambiamento si possono identificare alle amministrazioni gli strumenti più adeguati per raggiungerli.

Tuttavia, l'innovazione nelle organizzazioni – è cosa ormai nota a tutti – non si progetta in laboratorio ma nasce dalla congiunzione tra le riforme, le sollecitazioni al cambiamento che provengono dai cittadini e la capacità di risposta delle amministrazioni.

E' quindi indispensabile, per promuovere l'innovazione, avere capacità “di ascolto” nei confronti delle amministrazioni, verificare quanto esse riescano a stare al passo dei cambiamenti promossi dal Centro; identificare le principali difficoltà incontrate nel processo di riforma.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, in sostanza, deve essere un'”antenna” per tutte le amministrazioni capace di ricevere input e di fornire indirizzi, strumenti, informazioni, programmi di innovazione.

In questo contesto il **rapporto sulla formazione delle pubbliche amministrazioni** - promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, la cui realizzazione è di competenza della SSPA, che raccoglie anche i contributi del Formez, della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dell'Istituto Tagliacarne – e giunto quest'anno alla VII edizione assume un enorme valore.



Il rapporto, infatti pone l'accento sulle modalità con le quali le amministrazioni utilizzano la leva formativa nella gestione del cambiamento.

Dalla rilevazione effettuata è possibile sapere quanto le amministrazioni investono in formazione ma, soprattutto, quanto le attività realizzate sono coerenti con il processo di riforma in atto e con gli indirizzi strategici forniti dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Inoltre è possibile individuare le linee di tendenza, le azioni da intraprendere e i fabbisogni crescenti.

In sostanza si tratta di uno strumento molto importante – sicuramente migliorabile ma già molto utile – che il Dipartimento della Funzione Pubblica può utilizzare per meglio finalizzare il proprio intervento nell'ambito della formazione.

Credo sia anche uno strumento utile per le amministrazioni che “si guardano” attraverso una lente che evidenzia le differenze tra i comparti, tra i territori, tra le soglie dimensionali, rendendo possibile anche l'avvio di processi di emulazione e di benchmark.

La tradizione del rapporto sulla formazione, in definitiva, va mantenuta e ulteriormente qualificata, così come va ulteriormente sviluppata e qualificata la formazione nelle pubbliche amministrazioni.

La formazione come strumento di innovazione e di riqualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

Dal rapporto che si presenta oggi emerge che il peso della formazione è cresciuto in maniera significativa negli ultimi anni, tanto che finalmente – anche per gli sforzi significativi compiuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica – si è vicini alla soglia dell'1% della spesa del personale in molti dei comparti interessati.

La soglia era stata indicata come obiettivo anni fa, e successivamente era stata fatta propria dai contratti di lavoro: un obiettivo prima, poi anche un obbligo contrattuale, che **oggi** – in una situazione economica non facile – **sostanzialmente si realizza**.

Spendere naturalmente non è tutto; anzi, è solo l'inizio. Un ulteriore dato significativo è che oggi la formazione coinvolge virtualmente tutti i funzionari, tanto da divenire parte dell'esperienza lavorativa di tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Non si tratta più di un'opportunità occasionale, legata a progetti *una tantum* o a specifiche circostanze; la formazione è divenuta una realtà strutturale, che si collega alle grandi trasformazioni dello Stato - il federalismo e il passaggio di competenze alle Regioni e agli enti locali – e all'effettivo esercizio dell'autonomia da parte delle amministrazioni. In modo sempre più integrato con il cambiamento organizzativo, essa contribuisce a questa trasformazione ed apporta il proprio contributo



attraverso la valorizzazione e la crescita delle competenze, pertanto proprio da quelle proprie della dirigenza: competenze gestionali – di traduzione di indirizzi ed indicazioni in risultati concreti -, di coordinamento, di promozione della collaborazione tra istituzioni.

Ogni anno il 50 % dei dipendenti partecipa ad almeno una attività formativa; in molti comparti la quota di partecipazione è vicino al 100%. E' lecito ritenere che in tutte le amministrazioni, in un arco di tempo di due o tre anni, tutti i dipendenti fruivano effettivamente di una opportunità di formazione.

Senza anticipare aspetti tecnici e articolazioni dell'analisi, riferita anche quest'anno a tutti i livelli di governo e ad altri significativi comparti, che comprendono gli organi dello Stato, le Agenzie, gli enti pubblici, le Università e le Camere di Commercio, appare opportuno segnalare che **nel 2003, accanto alla crescita delle dimensioni dell'investimento, è migliorata anche l'efficienza nello svolgimento delle attività formative.** L'aumento della spesa ha prodotto un più che proporzionale aumento delle ore di formazione fruite dai partecipanti.

In altri termini il **costo unitario di un'ora di formazione fruita da un partecipante è risultato più basso di quello registrato lo scorso anno.** In tutti i comparti si è registrata una diminuzione, ottenuta facendo partecipare più persone ai corsi organizzati, ed anche usufruendo di tecnologie innovative, quali i corsi in *e-learning*, che utilizzano Internet per mettere a disposizione dei partecipanti i contenuti formativi e consentire l'interazione tra i docenti e i discenti, e tra gli stessi partecipanti. L'accresciuto ricorso a metodologie innovative, come la formazione intervento, che integrano più direttamente la formazione con l'attività professionale dei partecipanti, permette di **ritenere che il 2003 sia stato un anno di crescita anche nell'efficacia degli interventi.**

E ancora: la realizzazione di iniziative basate sugli scambi di esperienze, sul confronto tra realtà differenti, sulla comune partecipazione ai corsi di funzionari provenienti da amministrazioni diverse, ma che condividono l'impegno nell'attuazione di specifiche politiche – lo sviluppo locale, le politiche di protezione civile, le politiche dell'ambiente, e così via – ha contribuito all'efficacia della formazione, promuovendo il formarsi di comunità professionali e di canali di collegamento e di dialogo informale tra funzionari di amministrazioni diverse, di grande importanza per il cambiamento.

Il quadro che emerge dal rapporto conferma la convinzione che la formazione del personale nelle pubbliche amministrazioni locali sta cambiando profondamente con una sempre maggiore accelerazione e a questo cambiamento hanno contribuito diversi fattori:

- le spinte provenienti dai cambiamenti in atto nelle pubbliche amministrazioni;
- le spinte provenienti direttamente dal personale delle pubbliche amministrazioni e ciò in ragione della diversa consapevolezza del proprio ruolo e del peso che questo tema ha assunto nei contratti collettivi;



- le spinte provenienti dal centro, in particolare dal Dipartimento della Funzione Pubblica che ha sviluppato una vera e propria politica formativa a favore delle amministrazioni locali.

Vediamo, nel dettaglio questi tre fattori e come essi hanno contribuito a qualificare le politiche formative.

L'introduzione del principio di sussidiarietà, unitamente a quanto introdotto dalla Legge Costituzionale n. 3/01 nel Titolo V° della Costituzione, ha modificato in profondità i rapporti tra i vari segmenti istituzionali dell'articolazione amministrativa del Paese. Gli Enti locali territoriali hanno, infatti, assunto un ruolo decisionale attivo ed incidente derivante da competenze primarie di gestione molto più ampie rispetto al passato e destinate ad aumentare dinamicamente in un futuro prossimo, in parallelo sono giunti a compimento di processi di devoluzione amministrativa e di decentramento dei poteri già in corso e che si accentueranno nel prossimo futuro e investono comparti strategici dell'azione amministrativa. Si tratta di un ruolo che modifica in profondità il rapporto tra la Pubblica amministrazione e la società civile e che richiede al dipendente pubblico la padronanza di nuovi e più avanzati livelli di professionalità.

In questa ottica la formazione si è spostata sempre più dall'area dell'aggiornamento giuridico-normativo a quella della riqualificazione e della ridefinizione delle competenze investendo tematiche quali l'e-government, il sistema dei controlli, la governance interistituzionale, la responsabilità dei dirigenti, la separazione tra politica e amministrazione, ecc. ...

Effetto parallelo e primario, degli interventi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione è il riconoscimento di ruolo che la normativa dà ai cittadini, ai loro diritti di partecipare alla gestione dell'azione amministrativa, di vigilare sul suo andamento e di essere considerati, di fatto, i titolari della cosa pubblica.

La nuova scala di rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione ha tratto sostegno da alcune importanti innovazioni quali l'URP e lo Sportello Unico per le attività produttive, oltre che dalle normative sulla semplificazione sull'accesso alla documentazione ed alle informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione (normative, peraltro in continua evoluzione).

Anche nella ridefinizione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione la formazione ha svolto un ruolo importante (basti pensare al rilievo che hanno avuto, e ancora hanno, gli interventi a favore dell'attivazione degli sportelli unici nelle diverse aree del paese).

Il secondo fattore di qualificazione e cambiamento della formazione deriva dall'acquisizione da parte del personale delle amministrazioni pubbliche di una maggiore consapevolezza circa l'importanza di percorsi formativi, mirati e continui per lo sviluppo di carriera e la crescita professionale.



Gli investimenti sul proprio capitale intellettuale e sulle proprie capacità – con l’acquisizione di titoli o crediti formativi – producono, come già avviene da tempo nelle aziende, opportunità di progressione di carriera, di mobilità, di innalzamento del “valore” professionale, anche in una logica di mercato del lavoro nello stesso ambito pubblico locale

Al maturare di questa consapevolezza hanno contribuito le scelte fatte negli ultimi contratti collettivi che hanno attribuito alla formazione un ruolo molto significativo per garantire la crescita professionale e hanno posto un accento particolare sulla necessità che la formazione sia inserita nei processi di pianificazione e programmazione delle pubbliche amministrazioni.

Il terzo fattore è rappresentato dalle iniziative messe in campo dal Dipartimento della Funzione Pubblica a favore della formazione per le amministrazioni locali, e su questo aspetto vorrei soffermarmi per qualche istante di più.

Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica nello sviluppo della Formazione per le Pubbliche Amministrazioni.

Sicuramente un contributo strategico al raggiungimento dell’obiettivo di spesa delle amministrazioni in favore della formazione viene dalle azioni e dagli interventi promossi direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui il Rapporto da conto in modo dettagliato: interventi mirati a rafforzare e migliorare il sistema, più che ad erogare direttamente formazione agli interessati, e che sono articolati su cinque linee strategiche:

- il supporto all’attuazione delle riforme amministrative e costituzionali;
- la semplificazione amministrativa;
- il supporto all’esternalizzazione dei servizi pubblici locali;
- la comunicazione;
- la qualità e l’efficacia del sistema formativo.

Esse vanno lette, in una sorta di matrice, insieme alle tre “sfide” che la formazione dovrà affrontare nei prossimi anni:

- lo sviluppo di nuove competenze;
- la riqualificazione della dirigenza;
- l’informatizzazione diffusa.

Tali sfide infatti consentono di identificare i target (nuove competenze, dirigenza) e gli strumenti più adeguati (le nuove tecnologie) e coerenti per raggiungere gli obiettivi che ci si è prefissati con la individuazione delle linee strategiche.

Si è arrivati a queste scelte e ai risultati di cui anche il rapporto da conto attraverso una capitalizzazione e una razionalizzazione delle attività che il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva già avviato.



La conclusione, nello scorso anno, delle grandi convenzioni con il Formez (RAP-CIPA-SI, Azioni delegate, formazione di agenti di sviluppo provenienti da tutte le aree del paese) (dei cui risultati si dà conto nelle schede che sono allegate all'intervento) ha consentito di tirare le fila dei fabbisogni delle amministrazioni relative all'innovazione organizzativa; all'evoluzione dei sistemi di monitoraggio e controllo, al rafforzamento del ruolo delle pubbliche amministrazioni locali nell'attuazione delle politiche di sviluppo, alla promozione di forme di cooperazione interistituzionale, alla semplificazione amministrativa e normativa e a tante altre aree di approfondimento che sono tutte confluite nella programmazione delle attività per l'anno in corso e per i prossimi anni.

La comunicazione pubblica e istituzionale si è arricchita di nuovi strumenti (**TelePA** in primo luogo) che rappresentano un modo per avvicinare le amministrazioni ai cittadini e per favorire processi di confronto e collaborazione tra le amministrazioni.

I processi di selezione per l'ingresso nelle pubbliche amministrazioni si stanno sempre più integrando con quelli di qualificazione e riqualificazione del personale interno (come testimonia l'orientamento che sta assumendo il progetto **RIPAM** e che è sintetizzato nella scheda allegata).

Le Pubbliche Amministrazioni locali stanno sempre più sperimentando il metodo della **progettazione integrata** per la realizzazione di interventi di sviluppo locale. Il progetto **SPRINT** ha offerto un supporto qualificato finalizzato ad incrementare in modo permanente le competenze, le capacità d'intervento degli attori coinvolti a vario titolo nelle politiche di sviluppo.

Sono solo alcuni esempi, quelli fin qui citati, che vogliono rappresentare il rilievo che il Dipartimento della Funzione Pubblica attribuisce alle politiche formative e dare il senso dell'importante riflessione ed elaborazione che si sta sviluppando.

Un altro importante contributo il Dipartimento della Funzione Pubblica lo ha fornito sul terreno dei metodi e degli strumenti; non a caso una delle sfide citate riguarda le nuove tecnologie, intese come strumento di lavoro ma anche come ausilio per rendere più efficienti ed efficaci i processi di apprendimento.

Prima ho già fatto cenno al fatto che il rapporto evidenzia un sempre maggiore interesse per l'e-learning che può comportare, tra l'altro, una significativa razionalizzazione dei costi della formazione.

Come si evince dalle schede che accompagnano il mio intervento i più recenti progetti promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica hanno dato un notevole impulso alla diffusione dell'e-learning e vi è l'impegno, anche nelle attività in fase d'avvio, a promuovere il più possibile l'apprendimento a distanza.

Infine una notazione sullo scambio di esperienze rispetto al quale, giustamente, il rapporto evidenzia il grande interesse mostrato dalle amministrazioni.



Lo scambio di esperienze non si può considerare una “metodologia” didattica; è, piuttosto, un approccio alla formazione che valorizza il “saper fare” e la cooperazione – di lunga durata – tra tutti gli attori coinvolti nel processo di apprendimento.

Lo scambio di esperienze, la creazione di comunità professionali è ormai prassi nei programmi promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica e le esperienze maturate sono sicuramente uniche nel panorama della formazione nel nostro paese e, forse, anche nel confronto con gli altri paesi europei.

Un esempio assai significativo è rappresentato dalla **banca dati “Buoniesempi”**, un servizio, gestito dal Formez che mette a disposizione, oltre che progetti di successo, percorsi di formazione e assistenza finalizzati a condividere le esperienze per avviare progetti di innovazione.

La banca dati è nata da **“Cento Progetti al servizio dei cittadini”**, di cui domani si conclude qui al Forum la V edizione, per offrire una significativa e duratura valorizzazione ai progetti innovativi e alle donne e agli uomini che nelle amministrazioni promuovono il cambiamento.

Gli scenari futuri

Naturalmente quanto fin qui realizzato nel campo della formazione per le PPAA attraverso gli sforzi congiunti delle amministrazioni e del Dipartimento della Funzione Pubblica è importante ma non sufficiente: restano significativi i divari territoriali, in particolare tra il Mezzogiorno e il resto del paese, riscontrabili sia a livello di Regioni, che di Province e Comuni, ed anche nell’ambito delle autonomie.

Ancora non appare adeguato l’impegno relativo alla pianificazione delle attività formative: molte, ma non tutte, le amministrazioni formulano un piano formativo, su un orizzonte almeno annuale, basato su un obiettivo riscontro delle esigenze; ben poche danno al piano stesso l’opportuna diffusione, richiesta peraltro dalla norma.

Non è soddisfacente la distribuzione delle giornate di formazione per sesso, ed anche tra il personale ai livelli più bassi di inquadramento contrattuale, almeno in molte amministrazioni.

Va verificata e migliorata l’efficacia e la qualità delle strutture e delle iniziative, come richiesto dalla *Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*, la cui completa attuazione costituisce un impegno importante del Dipartimento, a cui collaborano la SSPA e il Formez. Ad esempio sarà opportuno dare particolare attenzione alla valutazione dei risultati che i programmi ed i progetti raggiungono, non solo in termini di gradimento da parte di chi vi partecipa, e neppure soltanto di apprendimento di nuove nozioni, nuovi strumenti e nuove



metodologie; ma anche di impatto sui servizi forniti e sulle modalità di svolgimento del proprio ruolo da parte delle amministrazioni.

I compiti della PA sono diventati più difficili: la competizione tra territori e quindi tra sistemi, che includono - a volte come elemento trainante - la PA, la riduzione delle risorse economiche disponibili, che rende ancora più importante la produttività e l'efficacia delle risorse umane, la formazione, anche se non completa, dei rapporti tra politica e amministrazione, che impone flessibilità e capacità di adeguare l'azione amministrativa alle direttive politiche, ed insieme richiede grande senso dell'istituzione, la pervasività della dimensione europea, che richiede capacità di dialogo anche a livello internazionale, ed in particolare l'impegno a far diventare l'Europa la più avanzata società al mondo basata sulla tecnologia e l'innovazione, costituiscono altrettante sfide per le pubbliche amministrazioni italiane. A cui è e sarà necessario rispondere puntando sulla crescita delle competenze e delle professionalità, e sul costante miglioramento della qualità dell'organizzazione.

La formazione resta essenziale e continuerà a crescere; dovrà crescere non tanto in termini di spesa ma di diffusione, di incisività, di efficacia.

Dovrà essere sempre più strettamente connessa all'uso delle tecnologie e dell'informazione, e collegarsi con l'attività di comunicazione delle amministrazioni verso l'esterno, in modo che i messaggi rivolti ai cittadini siano coerenti e trovino all'interno dell'amministrazione persone capaci di interpretare le direttive e di garantire, sul piano tecnico e realizzativo, l'attuazione delle funzioni e la realizzazione dei servizi previsti.

Dovrà consentire la crescita personale e professionale, spendibile non solo all'interno delle amministrazioni, ma anche all'esterno, nel confronto con il mercato; dovrà, altresì, aprire la cultura delle amministrazioni agli apporti provenienti dall'esterno.

Dovrà facilitare l'integrazione - ai diversi livelli - del pubblico con il privato, dando effettivamente concreta attuazione al principio di sussidiarietà tra livelli di governo, e tra pubblico e privato. Dovrà incidere, dandone conto, sulla qualità dei servizi e sulla soddisfazione dei cittadini.

Sono tante le "sfide" ancora davanti a noi che, ne sono certo, il rapporto sulla formazione, anno per anno, ci aiuterà a valutare, riconsiderare e aggiornare.