

MAURIZIO CARBOGNIN

FORMAZIONE E INNOVAZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ITALIANE •

### **La formazione “istituzionalizzata” nelle amministrazioni pubbliche italiane**

Come documenta l'ultima edizione dell'indagine annuale realizzata dal Formez sullo scenario della formazione delle autonomie locali<sup>1</sup> relativa all'anno 2007, anche se si è lontani dai volumi auspicati dalla cosiddetta Direttiva Frattini<sup>2</sup>, che prevedeva di superare l'1% del monte salari da impiegare nelle attività di formazione, il 70% delle amministrazioni comunali (teniamo conto delle difficoltà dei piccoli comuni) e l'84% delle Province svolge attività formative. Tale attività ha coinvolto il 60% del personale sul totale del personale in servizio nei Comuni di riferimento e il 76% del personale delle Province. I Comuni hanno investito lo 0,5% del monte retribuzioni e le Province lo 0,75%. Quasi il 70% dei Comuni e il 90% delle Province ha una funzione organizzativa dedicata alla formazione del personale; la metà dei Comuni e quasi il 70% delle Province effettua un'attività di valutazione della formazione e circa un terzo degli enti realizza le attività all'interno di un Piano di formazione predisposto ed approvato.

Un volume di attività, quindi, significativo, che avviene all'interno di un processo di istituzionalizzazione della formazione del personale forse più sviluppato che nelle imprese private.

Tuttavia i contenuti e i metodi inducono a ritenere che si tratti, nella stragrande maggioranza dei casi, di “formazione professionale”, aggiornamento, addestramento, piuttosto che di iniziative finalizzate allo sviluppo di competenze di ruolo adeguate alle innovazioni attese dalle pubbliche amministrazioni. Infatti gran parte (oltre il 60%) delle iniziative e delle “giornate-aula” (più nei Comuni, meno nelle Province) si focalizzano su tematiche giuridico-normative, tecnico-specialistiche e informatiche. L'erogazione avviene fondamentalmente in aula, con lezioni frontali, con limitatissimo uso di laboratori, esercitazioni, formazione-intervento, eLearning<sup>3</sup>.

Una parte di queste attività sono sollecitate dall'esistenza di disponibilità finanziarie legate al FSE, e alle priorità dichiarate nei vari POR: non esiste, credo, amministrazione italiana che non abbia fatto

---

\* Copyright (c) Brain Cooperation (2008) - Tutti i diritti sono riservati. Pubblicato con l'autorizzazione dell'autore.

1 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A. – Formez, 11° Rapporto Nazionale sulla formazione nella P.A., 2008, in [www.formez.it](http://www.formez.it).

2 Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle P.A., G.U. n.26 del 31/01/2002.

3 Per tutti i dati dettagliati, si veda nota 1.



negli ultimi anni corsi per il personale di front-office, che in molti casi non sarebbero stati effettuati se non fossero state disponibili i fondi FSE e che raramente erano collegati ad iniziative effettive di miglioramento del front-office.

L'accesso alle iniziative di formazione avviene in circa la metà dei casi utilizzando corsi a catalogo organizzati da agenzie specializzate: la formazione tecnica e giuridica avviene spesso sulla base delle proposte inviate con il mailing delle agenzie di formazione, alle quali il personale chiede di partecipare. Quando si tratta di corsi di più di una giornata, inviare una persona significa spesso anche concedere una sorta di fringe benefit (uno dei pochi possibili da concedere in modo differenziato....). Per circa l'altra metà le iniziative vengono organizzate ad hoc per l'ente interessato.

Dati non dissimili si evincono dal Rapporto che riguarda le amministrazioni centrali<sup>4</sup>. La percentuale dei dipendenti che hanno partecipato a corsi di formazione è elevata (superiore al 60%) e le risorse finanziarie impiegate arrivano allo 0,84% del monte salari. I contenuti e le metodologie non variano molto rispetto a quanto riscontrato nelle amministrazioni locali.

Non sappiamo molto della qualità delle iniziative di formazione, sia negli enti locali che nelle amministrazioni centrali. Nelle amministrazioni centrali e regionali i progetti talvolta risultano molto consistenti per volumi di attività previste e partecipanti coinvolti. L'esperienza professionale e i contatti con le amministrazioni inducono a più di una riserva sulla qualità e i risultati delle iniziative. Molte delle iniziative quantitativamente più significative, in particolare nelle amministrazioni centrali, sono state aggiudicate ad agenzie esterne sulla base di procedure ad evidenza pubblica. Anche quando il bando prevedeva una valutazione delle offerte sulla base del rapporto qualità/prezzo (offerta economicamente più vantaggiosa e non massimo ribasso), l'aggiudicazione è avvenuta frequentemente in ragione di fortissimi ribassi sulla base d'asta operati da qualcuno dei soggetti partecipanti. Purtroppo in molti casi ci si è trovati di fronte ad offerte qualitativamente anche molto valide, ma l'offerta economica così ribassata ha avuto come conseguenza che le docenze e in generale le attività didattiche sono state affidate a professionisti con limitata esperienza e seniority. Il risultato è che in molti enti e presso molti funzionari e dirigenti pubblici le attività di formazione erogate da agenzie esterne hanno subito una forte squalificazione ed oggi le gare in materia si sono (fortunatamente?) molto ridotte.

In generale, quindi, la formazione "a pacchetto" sembra aver fatto il suo tempo anche nelle pubbliche amministrazioni, almeno come modalità per accompagnare progetti di innovazione.

### **Formazione e innovazione organizzativa**

In questo panorama, complessivamente non esaltante, sono tuttavia presenti significative esperienze positive. La cifra comune di queste esperienze parte da un dato che differenzia "strutturalmente" le amministrazioni dalle imprese private. Le amministrazioni non sono in competizione tra loro sul

---

<sup>4</sup> Si veda il 9° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione, in [www.sspa.it](http://www.sspa.it)



mercato (anche se questo non significa che sia facile farle cooperare) e quindi non hanno particolari difficoltà a rendere disponibile ad altri know how relativo a progetti o ambiti di intervento particolari, nei quali sia stata realizzata un'innovazione più o meno significativa. Gran parte delle iniziative maggiormente positive hanno quindi a che fare con la sollecitazione di processi di apprendimento nei funzionari e nei dirigenti pubblici legati al cosiddetto "trasferimento di buone pratiche", al benchmarking tra enti omologhi, alla creazione di comunità professionali di operatori che lavorano in ambiti simili. Il "trasferimento di buone pratiche" di per sé non ha mai prodotto innovazioni, ma certamente in molti casi ha favorito processi di apprendimento nei partecipanti, che laddove si sono create le condizioni per un'innovazione sono state poi utilizzate utilmente.

Gran parte dei programmi realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, direttamente o tramite il Foromez, "ufficialmente" finalizzati alla diffusione di progetti di riorganizzazione e innovazione, in realtà svolge la positiva, ma più limitata funzione di diffondere "competenze di innovazione". Il programma forse più interessante, in tal senso, e che ha avuto il maggior successo è Cantieri 5. "Cantieri per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche" viene attuato nel periodo 2002-2007.

L'approccio adottato è quello del sostegno alla formazione e sviluppo di comunità di pratiche, attraverso cui sviluppare conoscenze (i Laboratori) e sperimentare soluzioni di miglioramento (i Cantieri di innovazione), sulla cui base operare poi azioni di diffusione ponendo l'enfasi è sulle attività di comunicazione.

Quanto ai contenuti, le priorità sono state l'attenzione al coinvolgimento dei cittadini attraverso la customer satisfaction, il bilancio sociale, i piani di comunicazione; il rafforzamento del policy making attraverso la pianificazione strategica dei territori e i processi decisionali inclusivi; la gestione del cambiamento all'interno delle organizzazioni attraverso il miglioramento delle competenze organizzative dei dirigenti, le attività di formazione, la diffusione di metodologie di progettazione e valutazione delle politiche pubbliche, le analisi e gli interventi sul benessere organizzativo, etc.

"Cantieri" opera con interventi sulle capacità amministrative e istituzionali, ma in modo trasversale alle amministrazioni; e in particolare, è concentrato sulla diffusione di conoscenze più che sulla realizzazione di effettive innovazioni. In effetti, non sono riconoscibili innovazioni rilevanti derivanti dalla partecipazione alle iniziative Cantieri; piuttosto, si riscontano un aumento della consapevolezza di vari dirigenti e funzionari sulle opportunità di modernizzazione, e il supporto alla formazione di una rete di soggetti interessati al dibattito e al confronto sulle riforme: Cantieri ha avuto successo come animatore e come luogo di sviluppo di una "comunità di pratiche". I responsabili del controllo di gestione, quelli impegnati nelle prime esperienze di bilancio sociale, i responsabili di organizzazione e

---

<sup>5</sup> Si veda G. Vecchi, Il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica nella promozione e presidio delle riforme riguardanti l'Amministrazione centrale e periferica dello Stato: i programmi di diffusione e promozione dell'innovazione, in Acropolis: Libro Verde per il Cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni dello Stato, non pubblicato, 2008.

del personale, i “comunicatori pubblici”, le “consigliere di parità” del settore pubblico, i funzionari impegnati nel realizzare la customer satisfaction o nel migliorare la qualità del policy making sviluppando processi decisionali inclusivi, tramite Cantieri hanno potuto confrontarsi con il meglio della elaborazione teorica a livello nazionale e mettere in comune esperienze, difficoltà, soluzioni.

Quest’ultimo aspetto di Cantieri mette in luce un altro ambito di particolare interesse tra le iniziative di “formazione” (forse chi le ha promosse non sarebbe d’accordo di qualificarle “solo” in questo modo) in ambito pubblico, vale a dire la costituzione di comunità professionali virtuali in diversi ambiti di intervento. I siti del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Formez ne contengono un numero consistente, a partire da quella dei formatori pubblici, ma sono diffuse sia a livello settoriale (in sanità per esempio, specie tra gli operatori di prevenzione) che territoriale (una delle prime fu la rete degli Urp dell’Emilia Romagna).

Di qualche risonanza esterna è stata la formazione di un gruppo di lavoro formato non solo da funzionari, ma anche da soggetti provenienti dal mondo professionale e accademico, per animare la rete di operatori coinvolti nelle iniziative di cambiamento attraverso l’ideazione e realizzazione della “Giornata degli innovatori”, in occasione dell’annuale edizione di Forum PA6.

In effetti le difficoltà nello sviluppo e nella “permanenza” di tali comunità virtuali, come è noto, sta nelle capacità di alimentazione dei contenuti e di animazione delle relazioni. Non sempre, dopo la costituzione, tali comunità conservano una capacità di trasmissione e scambio di esperienze, conoscenze e valori.

Di particolare interesse sono la rete e la comunità create attorno alle esperienze di pianificazione strategica delle città. La costituzione della Recs, Rete delle città strategiche, ha consentito la messa a disposizione di esperienze consolidate alle città che iniziavano l’esperienza, la costituzione di un gruppo di funzionari/dirigenti esperti che periodicamente discutono sugli sviluppi e le difficoltà delle esperienze, la redazione di un “manuale”, la messa a disposizione del pubblico delle informazioni sui diversi casi<sup>7</sup>. La Recs ha anche promosso delle proprie iniziative di formazione, ma forse l’aspetto più interessante della formazione sulla pianificazione strategica riguarda quanto è successo all’interno di alcune amministrazioni, fra cui il Comune di Verona in cui chi scrive ha guidato il progetto di Pianificazione Strategica. Aver coinvolto, nella formazione sui temi della pianificazione strategica della città e sui contenuti del piano, dirigenti e operatori normalmente impegnati in settori affatto diversi ha consentito ad alcuni dirigenti e funzionari di “alzare la testa” rispetto al quotidiano e di avere chiaro, forse per la prima volta nel corso dell’esperienza lavorativa, un “orizzonte di senso” al di là dell’ambito specifico di intervento. Si è avuta come la sensazione che si fosse verificata una modifica del workplace within.

---

<sup>6</sup> Il riferimento è ovviamente al sito [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it), che riporta anche i link e le notizie su altre reti virtuali di operatori, in diversi settori dell’amministrazione e in vari territori.

<sup>7</sup> Si veda [www.recs.it](http://www.recs.it).

Dicevo, all'inizio di questo paragrafo, della diffusione di esperienze di diffusione e scambio di "buone pratiche", reso possibile anche dalle indicazioni della Commissione Europea e dalla relativa disponibilità di risorse. In molte di quelle esperienze, frequentemente transnazionali, vi è stato nella sostanza un "turismo politico-amministrativo" spesso di buon livello, accoppiato a fringe benefit per dirigenti e funzionari impegnati nell'esperienza: i processi di apprendimento sono stati nella maggioranza dei casi abbastanza circoscritti. Ovviamente le valutazioni ufficiali dei progetti non possono dichiarare questo, ma molti degli addetti ai lavori concordano informalmente su questa valutazione.

Come sempre nelle PA vi sono significative eccezioni. Una di queste è il progetto "Tirocini e Stage", promosso dal Ministero del Lavoro con il Formez<sup>8</sup>. Questo progetto mirava allo scambio e messa in comune di esperienze innovative tra amministrazioni, tramite la realizzazione di stage brevi di dirigenti e funzionari da un'amministrazione a un'altra. Niente di innovativo nell'idea, ma efficace la modalità di realizzazione. Lo stage/tirocinio/scambio parte da una precisa richiesta di un'amministrazione che intende avviare un'innovazione in un ambito particolare. La richiesta viene discussa e verificata, per definire bene il problema di partenza ed individuare quale delle esperienze di altre amministrazioni disponibili può essere utile conoscere. Viene prodotto un materiale di analisi della situazione di partenza delle due amministrazioni e solo dopo si realizza lo stage/tirocinio/scambio. Conclusa l'esperienza, una sessione di lavoro in house ha l'obiettivo di consolidare gli apprendimenti realizzati. In questo caso potremmo dire che l'iniziativa di "formazione" si accompagna ad una fase di lavoro "consulenziale", che consente di contestualizzare e situare gli apprendimenti, in modo da renderli davvero efficaci. Non si tratta quindi solo di utilizzare le "buone pratiche" come possibile "catalogo" di soluzioni realizzate o come canale per realizzare una sorta di benchmarking, ma di creare le condizioni perchè l'apprendimento avvenga nelle condizioni più proprie ed utili ad avviare successivamente (se ce ne saranno le condizioni) un processo di innovazione.

Esistono, infine, "disperse" sul territorio nazionale, esperienze di formazione legate in modo puntuale all'introduzione di un'innovazione organizzativa. Non mi sono note rassegne o banche dati che diano conto di queste sicuramente numerose iniziative. Conosco direttamente il caso di un grande comune che ha realizzato un progetto di unificazione del front-office dell'ente rispetto ai servizi di sportello ai cittadini (esclusi quelli tipicamente professionali come l'edilizia e l'urbanistica), con la creazione di una serie di postazioni polifunzionali, inizialmente in una sede centrale, poi anche nei quartieri, in grado di fornire i certificati anagrafici, le informazioni sull'Ici e la Tia, accogliere la domanda per il passaporto, pagare le rette per le scuole materne, rilasciare i permessi per la ZTL, etc. In questo caso uno dei fattori chiave di successo è risultato, come sempre, la riprogettazione dei processi di servizio, supportati da una trasformazione dei sistemi informativi di supporto: tutto questo ha consentito non solo di effettuare l'inventario delle conoscenze necessarie agli operatori dell'anagrafe per dare le

---

<sup>8</sup> Si veda Formez, Le buone pratiche per le azioni di sistema, Quaderno n. 29, Roma, 2008.



informazioni base sull'Ici, ma anche di addestrarli ad interagire velocemente con il sistema informativo per la miriade di informazioni e procedure che riguardano i vari servizi comunali. Prima di far partire il nuovo front-office sono state necessarie (e fondamentali) decine di giornate di formazione nei “nuovi” operatori polifunzionali, ovviamente non solo sulle varie procedure, ma sulle competenze comunicative e relazionali. Per altro a gran parte dei servizi disponibili allo sportello si può accedere ora anche via web.

Una delle difficoltà maggiori in questo caso è stata la ovvia selettività dell'intervento, che per definizione era destinato ai futuri operatori di sportello: poiché nelle amministrazioni pubbliche la partecipazione a corsi di formazione rappresenta o può rappresentare in futuro un titolo preferenziale nelle progressioni periodiche di carriera, le Rsu erano sistematicamente contrarie a corsi che non prevedessero partecipazioni molto estese e che non mettessero in cantiere iniziative “compensative” su altri settori.

### **Considerazioni conclusive**

Possiamo dire che la formazione ha favorito e aiutato la “riforma a macchia di leopardo” che ha caratterizzato l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche nel corso degli anni '90, fino ad oggi. Siamo in sostanza di fronte ad un caleidoscopio di sperimentazioni, in alcuni casi significative ed interessanti. Si ha tuttavia l'impressione che tali sperimentazioni procedano senza una bussola precisa e un governo definito. Del resto, in assenza di una focalizzazione precisa dei processi di riforma su ambiti e oggetti/processi definiti, era inevitabile che l'iniziativa venisse lasciata da un lato alla fantasia e alle propensioni dei formatori pubblici, dall'altro alle convenienze nel pianificare l'offerta da parte delle agenzie di formazione. Solo nei (pochi) casi, nei quali un chiaro progetto di innovazione determinava il fabbisogno di competenze aggiuntive del personale, le attività hanno assunto una funzione di accompagnamento dei processi di innovazione.

Il collegamento con i processi di riforma anni '90 è stato quindi molto parziale: un po' di benchmarking e di trasferimento di esperienze; una certa conoscenza reciproca e sviluppo di una “comunità professionale” tra gli innovatori, ma certamente non il ruolo chiave affidato alla formazione nella retorica ufficiale<sup>9</sup>.

Del resto la situazione non è poi così diversa nelle imprese: perché aspettarsi che nelle amministrazioni pubbliche la situazione sia diversa?

---

<sup>9</sup> Vedi ad esempio nota 2.

