

EURO P.A. Rimini 29 marzo 2007
Convegno SOMEDIA. C'è un futuro per la formazione della P.A.?

Relazione di Gianfranco Reborà

C'è un futuro per la formazione rivolta alle pubbliche amministrazioni ?
Un salto qualitativo per rispondere alla sfida della competitività

Non c'è dubbio che negli ultimi 10 anni la formazione per la pubblica amministrazione, ed in modo particolare per gli enti locali, si è considerevolmente sviluppata nel nostro paese.

Questo si è tradotto da un lato in molteplici iniziative di formazione che hanno assunto formati molteplici, da veri e propri master e corsi lunghi, a seminari intensivi, a una miriade di corsi brevi di aggiornamento professionale. Altrettanto diversificati sono stati i temi trattati: dalla tradizionale prevalenza delle discipline giuridiche si è passati a una situazione più equilibrata che ha visto notevole interesse rivolgersi anche verso le aree del management e dei sistemi di gestione.

Dall'altro lato si sono fortemente sviluppate anche le strutture e i centri di formazione, con la nascita di tante scuole, sia a livello centrale, sia in ambiti decentrati. Molti centri e scuole sono sorti anche in collegamento con le realtà universitarie di diverse zone del paese. I finanziamenti destinati a queste strutture sono stati a volte cospicui, soprattutto nel caso delle scuole centrali, a volte limitati e soggetti a condizioni di precarietà.

Questo sviluppo di iniziative e strutture ha trovato spinta nelle riforme degli anni '90, che hanno prodotto tante novità nelle normative da applicare e generato un rilevante fabbisogno di nuovi sistemi e strumenti gestionali e operativi. E tale sviluppo è stato alimentato naturalmente da rilevanti stanziamenti di risorse, determinati soprattutto dall'impulso della contrattazione sindacale, con l'affermazione del nuovo criterio della destinazione dell'uno per cento del monte salariale alla formazione, e da un massiccio impiego di fondi collegati ai programmi dell'unione europea.

Il quadro tracciato sembrerebbe così largamente positivo, ma se si passa da un profilo meramente quantitativo a considerare la qualità dei programmi e soprattutto la qualità dell'esperienza vissuta dai partecipanti alle diverse attività formative, la valutazione diventa più controversa.

Prima di tutto, la formazione destinata agli operatori pubblici, sia preliminare rispetto all'accesso agli enti, sia rivolta alle persone già inserite, si deve confrontare con una criticità di fondo: l'immagine complessiva che il lavoro pubblico proietta nella nostra società, e che influenza la considerazione sociale di cui gode, è ancora quella improntata a un pregiudizio negativo, allo stereotipo del lavoratore pubblico

come tendenziale “fannullone” che gli interventi del prof. Ichino sulla stampa ad alta visibilità nazionale hanno pesantemente riproposto negli ultimi mesi.

Nonostante tutti gli sforzi prodotti nell’attuazione delle riforme amministrative, il criterio fondamentale della responsabilità dei dirigenti e degli altri operatori della pubblica amministrazione, che pure tali riforme hanno affermato sulla carta come criterio centrale, non appare riconosciuto e visibile nella realtà. In questo la critica di opinionisti dal profilo severo, come Pietro Ichino, appare ben radicata in un sentire comune, ancora dominante nella società italiana. Questo rappresenta un sintomo importante di uno stato permanente di disagio che una valutazione seria dei risultati sia dei processi di riforma, sia della formazione rivolta al sostegno di questi processi non può in alcun modo ignorare.

Alcune criticità della formazione sul piano della qualità

Un’analisi approfondita della qualità della formazione diffusa nel settore pubblico porta ad evidenziare una serie di criticità che in qualche modo possono spiegare questa difficoltà di fondo.

Innanzitutto, la valutazione dei contenuti formativi prevalenti evidenzia come permanga un certo tipo di distacco tra teoria e pratica, che porta la formazione molto spesso a rispecchiare modelli di riferimento astratti e che si rivelano poco adeguati alla realtà di applicazione.

Le ricerche che hanno indagato il comportamento reale dei manager pubblici mostrano come le amministrazioni siano ancora lontane dal conformarsi a quella logica di direzione per obiettivi che dovrebbe realizzarsi se le riforme degli anni ’90 fossero prese sul serio (ci riferiamo in particolare alle analisi sviluppate da Ruffini, Vetrillo, Bonaretti). In realtà ciò trova ostacolo in fattori inerenti i modelli di governance e il comportamento politico predominante. I dirigenti, nei casi migliori, manifestano un orientamento ai risultati più che agli obiettivi e portano avanti una etica del lavoro fortemente individuale basata sulla identificazione e il sacrificio che “si confronta però all’interno di una sostanziale incultura organizzativa nell’ambito della quale il gioco di squadra è inteso come gruppo di potere e la delega è concepita come perdita di controllo” (Ruffini). In questo contesto gran parte delle iniziative formative incentrate sulle tecniche manageriali di impronta razionale e derivate dal mondo del business si rivela sterile e dà luogo ad una evidente scissione tra i contenuti dell’attività svolta nelle aule di formazione e la reale vita lavorativa.

La gestione del personale, dal canto suo, che riflette uno dei temi normalmente più rilevanti per l’attività formativa, si trova in una situazione di disagio palese. Battaglia, sofferenza, fatica sono i termini frequentemente evocati dai manager pubblici più motivati nel gestire il personale al punto che qualcuno di loro sogna di poter lavorare senza collaboratori e porta qualcuno a concludere che il manager pubblico è colui che “raggiunge il risultato, nonostante le persone”.

Il problema è che i contenuti di gran parte dell’attività formativa sviluppata non sono sempre frutto di elaborazione puntuale e riflessiva, derivano spesso da

un'importazione da contesti esterni e soffrono di una carente contestualizzazione nei diversi mondi dell'amministrazione pubblica italiana.

Gran parte della formazione erogata parte da un assunto idealistico, presuppone che le riforme definite sulla carta siano processi realmente in atto, propone strumentazioni definite in modo superficiale a partire dai dettati formali e trae gran parte dei contenuti operativi da altri contesti.

L'esigenza di erogare rilevanti volumi di attività formativa in tempi brevi ha portato e porta molta improvvisazione insieme a una strutturale prevalenza della formazione sulle attività di ricerca sul campo che dovrebbero precederla e orientarne i contenuti.

Non stupisce quindi che siano fortemente trascurati nelle iniziative formative una serie di temi che assumono invece grande importanza nella prospettiva di affrontare i nodi critici per l'attuazione delle riforme amministrative.

Alcuni contenuti di frontiera

Di seguito si descrivono brevemente alcuni di questi temi.

- *E-government e digital government come problematiche di change management.* In questa ottica l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e comunicazione emerge come infrastruttura vitale per l'attività di governo ed amministrazione, come parte della struttura istituzionale di vincoli e opportunità, come risultante di una serie di processi intrecciati di progettazione, negoziazione, comprensione, costruzione sociale, imprenditorialità e leadership. Non si tratta di acquistare sistemi e "attaccare la spina" ma di integrare la tecnologia nei processi di lavoro, nei canali di comunicazione, nelle modalità di coordinamento, nella cultura organizzativa, nelle strutture di autorità e potere. In realtà IT e internet servono non solo come facilitatori di cambiamento ma come catalizzatori: la loro presenza, se adeguatamente gestita, può aumentare la probabilità che una reazione – o qualche forma di cambiamento che coinvolge anche i livelli organizzativo e istituzionale – avvenga. Diventa più difficile resistere al cambiamento. Anche la retorica e il mito di Internet contribuiscono al cambiamento. Dove c'è capitale sociale internet aiuta a mobilitarlo. Dove domina la sfiducia, l'utilizzo della leva tecnologica può far emergere allo scoperto le contraddizioni, rimuovendo le risorse che consentivano di camuffare la realtà e di adottare soluzioni di comodo.
- *Semplificazione amministrativa come cultura di governo e amministrazione.* Se gli ampi disegni di riforma degli anni '90 hanno inserito la questione della semplificazione nell'agenda politica, abbiamo visto che il risultato finale non è né garantito né automatico. L'esperienza mostra quanto giochi un fattore spesso trascurato: l'impegno e la professionalità diffusi e capillari di funzionari e dirigenti pubblici, non solo nel servizio al cliente, ma nel riorganizzare i

processi di funzionamento, anche a livello minuto e proprio nell'ottica di semplificare. E' una partita che non si gioca solo nei palazzi ministeriali o in quelli dei governi regionali e locali; essa si svolge anche e soprattutto al "piano terreno", negli sportelli dei comuni e delle camere di commercio, nelle aziende sanitarie, nei commissariati, negli uffici dell'amministrazione fiscale, là dove si organizza e si gestisce l'interazione con i soggetti economici e sociali. Nei tanti passaggi che vanno dal legislatore allo sportello finale spesso cambiamenti nati con le migliori intenzioni si inaridiscono o traducono in esiti addirittura contrari alle attese. Semplificare è un'arte, una tecnica, un mestiere che non vengono insegnati nelle nostre università; che non vengono neppure molto premiati dai meccanismi interni delle amministrazioni. Complicare a sua volta è un'arte, della quale esistono sofisticati esperti nel nostro paese; che fa parte della costruzione di posizioni di potere, e offre vantaggi a chi la pratica a tutti i livelli.

- *L'impostazione dei sistemi di controllo e valutazione dei risultati.* E' paradossale che, di fronte alle risorse crescenti destinate al controllo (in senso lato, comprendendo controlli formali, auditing, valutazioni varie, sistemi di *quality assurance*, ecc.) le pubbliche amministrazioni, ma anche le imprese e la società intera si sentano più esposte che in passato ai rischi derivanti da frode, cattiva gestione, errori da parte di coloro che si trovano in posizioni di responsabilità. Nonostante la presenza di tanti specialisti di controlli tecnici alla fine diviene spesso determinante l'intervento di magistrati che hanno una funzione generalista. La percezione che i controlli non funzionano come dovrebbero, assorbono troppe risorse e, almeno in alcuni casi, falliscono completamente, si fa dunque strada. Può darsi che questa percezione sia accentuata oltremisura dalla grande risonanza di alcuni episodi clamorosi. Ma è indubbio che è ormai doveroso cercare di dare qualche risposta alla domanda che molti pongono in modo insistente: perché i controlli falliscono? In questa ottica si dovrebbe portare l'attenzione verso le fratture o sfasature che si aprono tra il sistema tecnico dei controlli e il contesto sociale cui questo si sovrappone. Qui spesso si aprono i "buchi" che portano a vanificare tante risorse destinate a queste attività.
- *La gestione degli investimenti pubblici.* Nel suo insieme, la catena del valore dell'intervento pubblico è caratterizzata ormai da un fortissimo rilievo delle risorse attinte attraverso il prelievo tributario e impiegate nell'acquisizione di beni e servizi destinati a soddisfare bisogni pubblici ma realizzati da soggetti esterni alla pubblica amministrazione. Si tratta di beni e servizi il più delle volte caratterizzati da grande complessità e, nel caso di opere ed infrastrutture, da una grande diversificazione e molteplicità di apporti, che si innestano in un ciclo temporale molto ampio e acquisiscono un grande rilievo strategico, a volte condizionante per la stessa definizione del ruolo e dell'identità delle amministrazioni pubbliche dei nostri tempi. Stupisce quindi che di fronte a

questo ordine di problemi la maggior parte delle amministrazioni pubbliche del nostro paese non sia riuscita ancora ad adeguare le logiche, gli strumenti e le modalità operative per gestire una componente così delicata del proprio intervento. Nonostante l'impatto di questi cambiamenti, poco sembra mutato nell'approccio predominante, che resta di ordine settoriale, o tecnico funzionale, con attenzione alla regolamentazione giuridica e a singoli e frammentati aspetti operativi: manca una visione d'insieme, sistemica e inserita in una strategia dell'ente territoriale. Il recupero di questa visione strategica e sistemica può invece orientare l'impiego di una serie di strumenti di gestione della complessità dei processi di approvvigionamento (in senso lato) che sono stati in tempi recenti recepiti dalla nostra normativa, ma non interpretati e compresi in profondità dalla maggior parte dei soggetti interessati. Questo vale per il project management, per le nuove figure organizzative come il responsabile di procedimento, per gli istituti del global service e del project financing. Ciascun specifico strumento, o ciascuna soluzione organizzativa e gestionale, sviluppa invece in pieno il suo potenziale solo a condizione di trovare inserimento in una visione completa del ciclo di vita dell'opera pubblica e della catena del valore nel cui ambito l'opera, il prodotto o il servizio esprimono il loro significato e si collegano a un processo di soddisfazione di bisogni pubblici.

- *Produzione di valore sociale e pubblico.* L'idea che governi e amministrazioni possano mettere al centro della propria attenzione l'idea guida di "produrre valore per il cittadino e per il territorio" trova generale consenso. Più difficile si rivela procedere in questa direzione attivando strumenti operativi che consentano di disporre di analisi puntuali in grado di orientare le decisioni riferite all'allocazione di risorse. L'impiego di metodologie adeguate in questo campo aiuterebbe anche a concepire la produzione di valore pubblico come non solo e non tanto legata alla progettazione di nuovi servizi, ma anche alla capacità di risolvere problemi e liberare risorse, rimuovendo vincoli e obblighi inutili, semplificando la vita e agganciandosi in ultima analisi alla stessa tematica della sussidiarietà.
- *Modalità applicative del principio di sussidiarietà.* In ultimo, proprio la grande questione della sussidiarietà viene chiamata in causa dalla convergenza delle diverse tematiche sollevate nei punti precedenti. Si tratta di lavorare sull'orizzonte ampio aperto da questo concetto e sulla potenza delle suggestioni che evoca. Si tratta però di prospettare sistemi operativi all'altezza, per esempio nel campo di una contrattualistica adeguata, che non porti, come in gran parte oggi avviene, a contraddire nell'applicazione operativa quegli stessi valori che il concetto di sussidiarietà esprime a livello teorico.

Contenuti del tipo richiamato, attraverso un elenco per ora solo indicativo, pongono però soprattutto un problema di metodo. Infatti una formazione orientata

a sviluppare contenuti orientati al cambiamento rispetto alle prassi esistenti richiede una forte connessione con attività di ricerca dotate di particolari caratteristiche. L'esigenza non è quella di un'attività di ricerca slegata dalla prassi, ma che sappia accompagnare i processi di innovazione condotti sull'orlo della discontinuità e del cambiamento, da parte delle punte avanzate delle nostre amministrazioni e che contribuisca ad elaborare a un livello di maggiore generalizzazione una cultura emergente di governo ed amministrazione

I problemi di assetto del sistema e delle strutture della formazione

Altrettante criticità si possono individuare analizzando l'assetto attuale e le linee di evoluzione delle strutture che si occupano di formazione per il settore pubblico. Sotto questo profilo si assiste al fenomeno di una continua proliferazione di scuole e centri senza massa critica. Non solo ogni regione ha ormai una sua struttura, ma ormai ogni comune di grandi o medie dimensioni (e non di rado anche piccole) vuole dar vita alla propria scuola. In questo modo non si realizza una specializzazione, o una focalizzazione delle competenze né per settore, né per territorio, né per altro criterio rilevante. Ciò si traduce naturalmente in debolezza della tecnostruttura professionale che anima scuole ed iniziative, in insufficiente autonomia culturale rispetto alle amministrazioni di pertinenza e in una dipendenza troppo diretta dai vertici politici. Talune scuole esprimono per il vero collegamenti con realtà universitarie presenti localmente, ma le stesse università stanno facendo proliferare sedi decentrate, iniziative formative e centri di attività ignorando il problema di fare massa critica e non di rado queste collaborazioni non sono altro che l'unione di due debolezze.

Anche nei casi migliori le strutture formative che emergono da queste tendenze si rivelano più attrezzate per la formazione permanente di routine e scarsamente capaci di trasformarsi in centri che elaborano e producono conoscenze originali. Ciò si ripercuote sulle stesse università che si trovano esposte a richieste di carattere contingente o vengono il più delle volte chiamate in causa per ragioni di facciata che implicano forme di coinvolgimento molto superficiali. Ciò porta a privilegiare la formazione permanente di routine a scapito di una formazione di base che richiederebbe la capacità di investire in capitale intellettuale rinnovando fortemente i contenuti degli insegnamenti di facoltà come quelle di giurisprudenza ed economia che continuano a formare le future classi dirigenti delle amministrazioni pubbliche.

Un ulteriore motivo di criticità è legato alle modalità di gestione complessiva del sistema della formazione permanente, che passa sempre più attraverso gare pubbliche organizzate con modalità di affidamento dei corsi che appiattiscono i contenuti e producono uno scadimento della qualità. Se la logica di concorrenza e trasparenza propria della gara pubblica ha il suo significato e corrisponde a politiche generali dell'Unione Europea, si deve dire che il tipo di meccanismi formali diffusamente adottati riproduce un comportamento burocratico. Anche la formazione sembra così divenire vittima di quella avversità alle responsabilità e al rischio che in ambienti

sempre più fortemente legalizzati si traduce nella dominante preoccupazione per i rischi inerenti le penalità o i risarcimenti a carico dei decisori (rischio secondario) rispetto al danno sociale insito nell'inefficacia delle iniziative promosse o acquisite.

In questo contesto la gara finisce per indebolire la responsabilità del decisore rispetto alle scelte sulla formazione, che, invece, specialmente se rivolta a ruoli complessi come quelli manageriali, costituisce una pratica sociale delicata e sottile, che difficilmente risulta efficace se non si attivano prassi di progettazione congiunta e di *fine-tuning*. Sono processi che richiedono una forte e diretta responsabilizzazione dei dirigenti degli enti che partecipano alla stessa.

La macchinosità dei meccanismi, l'impreparazione di tecnostrutture a volte improvvisate e la pressione di interessi specifici inducono così un generale appiattimento. Alla fine si fanno corsi forse meno costosi, ma spesso di cattiva qualità, a volte inutili e altre dannosi.

Il futuro della formazione: come orientare le risorse ai fabbisogni?

Nel porre l'accento su alcune criticità non si vuole condurre un discorso negativo né ignorare il contributo che lo sviluppo di iniziative diffuse sta comunque dando all'evoluzione di tutto il sistema delle amministrazioni pubbliche italiane.

Semplicemente, si vuole portare l'attenzione alla necessità di puntare anche al miglioramento qualitativo delle proposte formative, come leva di cambiamento e al rischio di spreco di risorse insito nella paradossale compresenza in questa fase di:

- rilevanti fabbisogni formativi che si constatano, in particolare per le funzioni di governo e management pubblico poste sotto tensione dai processi di cambiamento in atto;
- importanti risorse intellettuali di conoscenza e capacità di elaborare contenuti formativi disperse in molteplici centri che non riescono a fare massa critica;
- rilevanti risorse economiche pubbliche ormai destinate alla formazione del personale pubblico e della dirigenza in particolare.

Mentre, nonostante tutto ciò:

- i principali referenti istituzionali, a livello centrale e locale, sembrano insoddisfatti e infatti continuano a prospettare nuove strutture e nuove iniziative che il più delle volte ripropongono un *déjà vu*;
- i corsi offerti dalle università per la formazione di base con uno specifico orientamento alla funzione pubblica restano vuoti e non riescono ad attrarre studenti, mentre le tradizionali facoltà da cui proviene la maggioranza delle nuove leve delle amministrazioni pubbliche ignorano ampiamente i temi critici per un moderno management pubblico;
- il mercato che si sta rapidamente creando per la formazione permanente sembra generare appiattimento della qualità e trarre scarso beneficio dalla competizione tra le diverse strutture che pure sta generando.

Il confronto tra i principali attori attivi nello scenario della formazione per le amministrazioni pubbliche italiane, sul fronte della domanda e dell'offerta può aiutarci a capire come si possa rispondere al bisogno di un'elaborazione culturale più profonda e autonoma e come si possa diffondere la cultura emergente con metodi più creativi e più stimolanti verso l'intelligenza degli operatori del settore.

Tra le proposte possibili di politiche di sistema da sottoporre a questo confronto indicherei inizialmente:

- spostare l'attenzione verso il versante della ricerca originale, soprattutto indirizzata verso i contenuti di frontiera indicati, con l'obiettivo di attivare percorsi formativi di più ampio respiro e intrecciati con l'attività di ricerca, possibilmente attraverso modalità che coinvolgano le strutture degli enti come destinatari di progetti di ricerca & sviluppo, o di ricerca/intervento;
- applicare forme innovative di attivazione della sussidiarietà proprio a partire dal campo della formazione, che vede la presenza di risorse professionali consistenti nell'ambito di agenzie di diversa configurazione istituzionale, comprendendo strutture pubbliche, enti non profit, autonomie funzionali come le università, società private di consulenza e formazione, ecc. Si tratta di dare la possibilità ai diversi soggetti di mettere alla prova le proprie competenze nel contribuire ad obiettivi sfidanti. L'affidamento ai soggetti che si candidano a condurre progetti pilota di formazione orientati al sostegno di ben mirati progetti di cambiamento potrebbe essere una via, a condizione che una *fair competition* si giochi su meccanismi di verifica ex post, sui risultati ottenuti, e non sull'analisi preliminare dei progetti, come avviene nelle classiche gare;
- ridefinire il ruolo delle agenzie pubbliche nel senso della funzione di organizzazione della domanda pubblica di formazione e non dell'erogazione diretta di corsi. Le Agenzie hanno di fronte a loro un compito fondamentale che è quello intervenire sulla capacità delle amministrazioni pubbliche (in senso diffuso) di orientare i propri processi formativi, di gestirne la co-progettazione interagendo con gli organismi attuatori, di operare, in altri termini, sul mercato della formazione come acquirenti intelligenti e non come passivi recettori di proposte eterodirette;
- orientare l'utilizzo delle risorse pubbliche destinate alla formazione con modalità innovative, che privilegino il finanziamento della domanda rispetto a quello dell'offerta, che favoriscano lo stabilirsi di connessioni e lo sviluppo di rapporti in ottica di medio-lungo periodo tra la domanda e i centri produttori di formazione, che prevedano forme di accreditamento delle strutture e di quality assurance in grado di limitare il fenomeno della proliferazione indiscriminata delle strutture. Sotto quest'ultimo profilo occorre tuttavia evitare l'eccessivo

riferimento a criteri e requisiti formali per dare spazio alla considerazione dei profili di capacità e competenze effettive, quali si sono sviluppate nel tempo.