

La formazione della dirigenza pubblica locale: una priorità nazionale

di Andrea Piraino

(Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale)

1. - La legge finanziaria 2007, art. 1 commi 580/586, ha istituito la nuova Agenzia per la formazione dei dirigenti della P.A. che coordina e regola l'attività delle varie Scuole di alta formazione delle strutture amministrative dello Stato e parallelamente ha rilanciato il ruolo della SSPAL per la formazione della Dirigenza nelle Istituzioni locali.

Mi sembra importante sottolineare, come è stato ribadito anche dalla SSPAL con alcuni documenti propositivi, il significato di questo ripensamento complessivo delle politiche nazionali sull'alta formazione in quanto segna un'inversione della tendenza, fin qui perseguita, in base alla quale nell'elenco delle politiche pubbliche la formazione non veniva nemmeno enunciata. E ciò con una particolare gravità per la Dirigenza, la cui formazione ha, come sappiamo, dei connotati particolari e non improvvisabili, fra i quali quello di essere una formazione "di sistema".

Per la prima volta, inoltre, la formazione della Dirigenza locale è stata posta su un piano di parità con quella della Dirigenza dello Stato, prefigurando un'azione a "doppio binario" coerente con i principi di equiordinamento fra le componenti della Repubblica.

E' da ritenere poi che, su questo specifico problema, si possa coagulare un indirizzo politico condiviso non solo fra le Associazioni delle Autonomie e il Governo, ma anche fra le forze politiche dei vari schieramenti. L'assetto della formazione pubblica può divenire, insomma, un argomento unificante sulla base del quale lavorare per la

modernizzazione del Paese in una fase che è piuttosto caratterizzata, su tanti altri versanti, da divisioni significative.

La razionalizzazione e la valorizzazione dell'alta formazione, infatti, corrisponde anche alla priorità strategica di utilizzare al meglio una forte leva di cambiamento e di assicurare un solido sostegno professionale all'attuazione delle riforme istituzionali che, nella loro principale essenza, consistono nel portare avanti il processo di federalizzazione del Paese.

2.- Parto da qualche considerazione su alcuni spunti di riflessione prospettati da Luca Anselmi della SSPA, da Elio Borgonovi dell'Università Bocconi, da Roberto Pardolesi della LUISS, da Riccardo Viale della Fondazione Rosselli. Il loro discorso si può sintetizzare in quattro domande: come affrontare in modo nuovo la valutazione della formazione e il suo impatto nel lavoro; se è ancora possibile parlare oggi di una differenza nella formazione fra Dirigenza pubblica e Dirigenza privata; come superare la cultura dell'adempimento rispetto alla cultura del risultato; come superare il *deficit* decisionale della Dirigenza pubblica.

E' indubbia la necessità di una convergenza della formazione pubblica e privata per la Dirigenza. Ma vorrei sottolineare che è anche il versante privato che deve apprendere dalle esperienze migliori del pubblico, esperienze che ormai superano l'astratto e stantio concetto di dirigente servitore dello Stato. Non è un caso che l'ASFOR, Associazione che riunisce le imprese private di formazione, abbia firmato a suo tempo con il dipartimento della Funzione Pubblica un protocollo per la qualità dei percorsi formativi sulla base del testo redatto dalle Scuole Superiori pubbliche. E sarebbe certamente assai utile insegnare "etica" anche alla Dirigenza privata.

Oggi la Dirigenza pubblica ha una specificità ed un'importanza strategica per il supporto che può dare all'attuazione dei processi riformatori e, in particolare, al percorso di "federalizzazione" del Paese, anche per uscire da una ideologia spesso puramente nominalistica connessa al termine di "devoluzione" che evoca un concetto di secessione laddove invece la prospettiva federalista intende indicare un processo esattamente opposto di "integrazione".

Il federalismo che può consentire un vero cambiamento della P.A. è, infatti, incardinato sugli Statuti regionali e sulla loro natura pattizia, sulle Istituzioni locali, sulle Sedi di raccordo istituzionale che rappresentano un elemento essenziale del nuovo sistema di governo, sui meccanismi fiscali di tipo cooperativo, sulla sussidiarietà.

Mi pare questo il contesto ed il registro su cui fondare il problema della formazione che deve essere diretta a costruire una cultura condivisa dell'*equilibrio* fra Unità del sistema e Policentrismo dei poteri. Una formazione che, con tempi, metodi e approcci diversi deve accomunare decisori: i politici, e gestori: i dirigenti.

Spesso a mio avviso, infatti, l'inadeguatezza decisionale a cui fa riferimento il prof. Riccardo Viale è più da imputare al livello politico, cui spettano le scelte strategiche, che al livello direzionale gestionale, che certamente si adegua al "galleggiamento". Forse la risposta a Viale, rispetto al *deficit* decisionale, sta, perlomeno nelle Istituzioni locali, nella delicata questione della formazione degli eletti, a partire dai Consiglieri comunali e provinciali, ai quali risulta sempre più difficile l'interpretazione del proprio ruolo in modo attivo. Saper fare, da parte della politica, le richieste giuste aiuterebbe molto la funzione della Dirigenza. Le Istituzioni locali, infatti, hanno altrettanto bisogno di una amministrazione che abbia al proprio

interno profili professionali dotati di nuove competenze, come di politici più capaci di scelte e di indirizzo.

3.- Tornando all'equilibrio fra Unità del sistema e Policentrismo dei poteri in aderenza alla condivisibile e opportuna visione d'insieme (che valorizza peraltro le specificità e il significativo *know-how* consolidato dalle singole Scuole) delineata dai commi 580/586 della legge finanziaria, appare necessario costruire una "rete", che consenta, accanto all'Agenzia nazionale (con le varie Scuole di settore che rappresentano il supporto "tecnico-culturale" alla Sussidiarietà verticale e ai raccordi fra le Istituzioni della Repubblica) un'analogamente autorevole presenza del Sistema formativo locale, o meglio territoriale, con meccanismi nuovi e più flessibili. Una presenza che possa coagularsi intorno alla SSPAL che sia struttura di raccordo fra l'unità della Repubblica e il policentrismo istituzionale, inteso in senso allargato.

Pensiamo, a questo proposito, ad una rete formativa dell'Autonomia e della Sussidiarietà nella quale, accanto alla SSPAL, si trovino anche realtà con profili giuridici diversi, come l'Istituto Tagliacarne dell'Uniocamere per le autonomie funzionali, le Scuole della Fondazione per la Sussidiarietà per le autonomie sociali, le Scuole di formazione per gli Enti locali presenti nelle varie Regioni. Queste ultime però, in particolare, non possono pensare di esaurire la propria funzione formativa come adempimento localistico: la formazione per la Dirigenza non è infatti equiparabile ad una sorta di formazione "professionale". In questo senso appare comprensibile ma confusa e non condivisibile l'iniziativa annunciata dalla Regione Toscana di ricorrere contro i sopra citati commi della legge finanziaria.

La formazione della Dirigenza territoriale deve configurarsi come un sistema aperto, misto pubblico/privato con contributi delle realtà e delle autonomie funzionali, sociali e, perché no, scolastiche ed economiche, che non sia centralistica ma che renda di eccellenza la “formazione di prossimità”. E’ in questo contesto che può essere meglio valorizzata anche la territorialità dell’autonomia universitaria, stimolando gli Atenei ad un ripensamento dei contenuti e delle metodologie didattiche, dei rapporti con l’alta formazione e le esigenze delle realtà locali.

4.- Se l’asse della Dirigenza locale - ed in questo senso appare significativa l’esperienza dei Segretari comunali e provinciali- si indirizza sull’attività di sostegno della “politica” e di supporto tecnico alla *governance*, anche i tradizionali contenuti didattici vanno sostanzialmente rivisti. Oltre all’affiancamento delle materie economiche e delle tecniche direzionali al tradizionale bagaglio giuridico, appaiono determinanti alcuni ulteriori filoni di competenze come quelle relative alla conoscenza della società civile e del territorio, alle metodologie di analisi statistica, alle tecniche di programmazione e pianificazione, alla misurazione e valutazione delle politiche pubbliche, alle capacità relazionali e di comunicazione, all’ottica internazionale, perseguendo un avvicinamento delle culture umanistica e scientifica.

Un ultimo aspetto che deve essere preso in considerazione è quello delle metodologie, che devono essere adeguate alle esigenze di formazione permanente, territorializzata e personalizzata.

L’obiettivo finale - ed anche sotto questo profilo l’esperienza che facciamo con i Segretari comunali e provinciali è interessante - è una formazione che consenta, da un lato, una forte personalizzazione, in funzione dei ruoli ricoperti; dall’altro lato, una circolazione più ampia del

patrimonio umano favorendo *l'interscambio e la mobilità all'interno delle istituzioni pubbliche e persino fra pubblico e privato.*

In questa ottica - e mi avvio qui alla conclusione del ragionamento - una formazione "unitaria" nel policentrismo istituzionale ha un valore essenziale per determinare sistemi di crediti formativi omogenei per le Scuole pubbliche, le Scuole private, le Università e i Sistemi di qualità e valutazione che siano specifici per il settore pubblico e per il settore privato ma che siano anche, al tempo stesso, condivisi e comparabili.

La SSPAL dei Segretari comunali e provinciali, ma penso anche alla SSAI ed alla carriera prefettizia, organizzano per la progressione in carriera corsi di alta qualificazione con caratteri di veri e propri *master*. Forse, invece di seguire la strada delle lauree prese con appena qualche esame grazie ad opinabili accordi fra Istituzioni ed Università, sarebbe più utile dare valore legale alle impegnative attività corsuali delle Scuole di alta formazione certificate da sistemi omogenei di crediti e di valutazione e, attraverso queste, rendere più dinamico l'interscambio di esperienze, ruoli e capacità.

5.- La rete delle Scuole, con il doppio binario "nazionale-locale" e i necessari raccordi "federali", costituisce la strada giusta e direi obbligata per maggiori investimenti e contemporanee economie di scala per la formazione permanente, l'*e-learning* e l'uso delle nuove tecnologie. Nuove tecnologie che permettono, e allo stesso tempo presuppongono, una duplice azione: da un lato, la padronanza da parte della Dirigenza di un'amministrazione digitale che divenga cardine dei processi di ristrutturazione e ammodernamento della P.A.; dall'altro lato, l'abitudine, ancora contrastata dalla cultura ufficiale, all'utilizzazione delle medesime tecnologie nell'ambito della formazione permanente, per l'autoformazione

e per la personalizzazione della formazione. Si otterrebbero così, nella P.A., come nella formazione dei Dirigenti, risparmi estremamente significativi.

L'uso dell'*e.learning* poi presuppone una nuova cultura della didattica, che avvii il superamento del tradizionale insegnamento di tipo esclusivamente frontale attraverso l'integrazione con essenziali momenti di insegnamento a distanza e con l'uso di metodologie interattive e forme di comunità professionali *on line*. Ci sono in questo campo – e qui mi permetto di sottolineare che le conoscenze della SSPAL sono notevoli - esperienze, *know-how*, tecnologie condivisibili e applicabili in assoluta sinergia. Il problema non sta, infatti, nella utilizzazione di piattaforme complesse, quanto nella capacità (che le Scuole possono acquisire e condividere facilmente) di costruire i contenuti in forma nuova, adatta al mezzo tecnologico; nuove competenze che mettono in discussione tutto l'impianto didattico tradizionale e che possono rappresentare una cultura del pubblico nuova e trasversale a tutta la Dirigenza, centrale, territoriale, privata.

Elemento unificante è quindi una formazione *blended*, integrata, che punti alla pluralità e all'imparzialità, secondo un approccio professionale trasversale che intrecci internazionalizzazione del *management*, visione nazionale e azione locale, assecondando e accompagnando "l'unità cooperativa circolare" fra *Centro* e *Territori* che valorizzi i raccordi e le relazioni rispetto alla cultura della gerarchia e pertanto, come è di moda dire oggi, privilegi la *governance* rispetto al *government*.

6.- In conclusione, potrebbe essere utile procedere alla costruzione di una cabina di regia e concertazione della Formazione pubblica, che riapra il

dialogo tra la nuova Agenzia per la formazione della Dirigenza Pubblica dello Stato e il Sistema formativo locale e fra esse e le Istituzioni, a partire dal Governo. E' necessario definire precisi indirizzi strategici; porre in essere strumenti normativi, funzionali e di pianificazione per condividere piattaforme tecnologiche a fini didattici, banche dati e materiali per la ricerca. E' indispensabile condividere sistemi di valutazione, di crediti, di collegamento fra formazione e carriera con parametri riconosciuti dall'intera Pubblica Amministrazione, dalle Università e dalla stessa Imprenditoria privata.

Resta attuale la proposta di un tavolo di confronto fra i direttori delle singole Scuole raggruppate nell'Agenzia, i direttori delle strutture che fanno capo alla formazione territoriale ed infine la Conferenza dei Rettori delle Università, per un indispensabile dialogo tra tutti gli attori della formazione superiore.

L'essenziale è evitare di "entificare" l'Agenzia ed invece valorizzare, in rete, le competenze specifiche delle varie Istituzioni formative pubbliche e il loro raccordo in un sistema a doppio binario: nazionale e locale. Il problema della modernità è quello di insegnare a governare la complessità ed a gestire la ricchezza delle diversità in una visione di integrazione e collaborazione.