

La formazione del personale nella pubblica amministrazione

avv. Giuseppe De Luca
Segretario Generale di classe III

INDICE

Premessa.....	pag. 2
Vincoli normativi e contrattuali.....	3
Le tappe del cambiamento e il nuovo contesto formativo.....	3
La domanda di nuovi profili professionali.....	7
Un primo bilancio.....	8
I soggetti coinvolti.....	9
La formazione associata.....	10
L'apprendimento sui "banchi virtuali": rischi ed opportunità.....	11
Il "marketing" della formazione.....	14
La certificazione di qualità della formazione e l'accreditamento.....	15
Il trasferimento della formazione sul posto di lavoro.....	17
Le "terapie" della formazione.....	18
Bibliografia essenziale consultata.....	19

Premessa

Nel nostro Paese non manca una discreta letteratura sui temi della formazione aziendale, che peraltro raramente si è espressa in forma manualistica strutturata. Diretta all'area pubblica, tale disponibilità manca completamente.

Questa tesina non ha ovviamente la pretesa di mostrare chiaramente, e in forma documentata, la strada che può condurre professionisti e scuole alla realizzazione di processi formativi certificabili in termini di qualità totale. Ha però come fine quello di effettuare una, sia pur non esaustiva, ricognizione delle strade percorribili, rilevandone vincoli, rischi e opportunità.

L'idea portante, che si cercherà di motivare, è che il vero professionista della formazione debba essere raffinato certificatore di processi (artista e ingegnere insieme) e al tempo stesso manager; e che le Scuole che hanno una responsabilità verso il sistema pubblico, debbano essere bacini intelligenti e intensivi di sviluppo di queste professionalità.

Vincoli normativi e contrattuali.

Dlgs 165/2001, art.1, comma 1, lettera c): *“Realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle Pubbliche Amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti”*; **art.7, comma 4:** *Le amministrazioni devono curare “la formazione e l’aggiornamento del personale, anche dirigenziale, garantendo l’adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione”*.

Direttiva dipartimento della Funzione pubblica 13 dicembre 2001 Gazzetta Ufficiale del 31 gennaio 2002 n.26: *Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni.*

Ccnl personale degli Enti locali 1° aprile 1999, articolo 23: *Sviluppo delle attività normative (vincolo di destinazione dell’1% della spesa per il personale e previsione della possibilità di realizzare esperienze associative).*

Ccnl personale degli Enti locali. Revisione del sistema di classificazione 31 marzo 1999 articolo 2, commi 2 e 3: *Riconosciuta la necessità di valorizzare le capacità professionali dei lavoratori, promovendone lo sviluppo “in linea con le esigenze di efficienza degli enti”, anche attraverso “adeguati ed organici interventi formativi sulla base dei programmi pluriennali, formulati e finanziati dagli enti”.*

Articolo 5, comma 2, lettera c): *Selezione per le progressioni orizzontali anche sulla base del criterio “delle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, anche conseguenti ad interventi formativi e di aggiornamento”.*

Ccnl dei segretari comunali 16 maggio 2001 articolo 33: *Partecipazione ai corsi di formazione.* **articolo 34:** *Crediti formativi.* **articolo 36, comma 2:** *“il Segretario deve partecipare alle iniziative di formazione ed aggiornamento organizzate dalla Scuola Superiore per almeno 20 giorni all’anno”.*

Le tappe del cambiamento e il nuovo contesto formativo.

L'importanza della formazione del personale degli Enti locali si accresce ogni giorno di più. La scaturigine di tale mutamento è composita. Hanno inciso il processo di radicale trasformazione del ruolo dei Comuni e delle Province, il nuovo profilo richiesto ai segretari, ai dirigenti e a tutto il personale a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro; le nuove opportunità offerte dall'e-governement e la necessità di diffusione della capacità di utilizzazione delle tecnologie informatiche e telematiche; la necessità di un costante aggiornamento sulle numerose novità legislative.

Il nuovo contesto della formazione è condensato nel titolo di un rapporto redatto da un consulente di organizzazione già alla metà degli anni '80: *non seminari, ma piani di battaglia*.

La formazione si inserisce sempre di più in un gioco organizzativo concorrenziale diretto e quotidiano. Non solo dipende da un'analisi organizzativa svolta in precedenza, come avveniva nei migliori casi aziendali fino alla metà degli anni '80, ma si integra totalmente nei processi organizzativi. Il processo organizzativo, partecipato e disegnato dai partecipanti, diventa il luogo di apprendimento. Ciò si realizza in tutti i contesti organizzativi dove sono stati introdotti schemi per il controllo di qualità, il miglioramento del rendimento operativo, l'ottimizzazione dei processi produttivi. Esistono numerosi metodi applicativi (nessuno dei quali va mitizzato e tutti perfezionabili) attraverso cui apprendimento e produttività convergono su un effetto di continuo sviluppo delle risorse umane, che imparano a "governare l'organizzazione", ciascuno dal suo punto relativo di attuazione e controllo.

In questa chiave evolutiva, che ha già permeato il mondo produttivo più "performante" anche nel settore pubblico e in tutti i paesi industrializzati, ci si può associare alla previsione di un mondo di formazione continua senza corsi e senza formatori, ma basato su *percorsi* e *facilitatori*. I percorsi sono resi più agevoli dal moltiplicarsi dei sistemi di offerta di esperienze significative per la professione (servizi informativi, contatti professionali strutturati, progetti didattici, ecc.) e i facilitatori sono sempre più presenti perché assumono la forma di sistemi tutoriali, reti di apprendimento a base tecnologica, sistemi di dialogo professionale diretto.

Tutte le diagnosi organizzative recenti convergono su una affermazione: l'interconnessione è il futuro della Pubblica Amministrazione. In effetti, apertura al cliente, trasparenza, tempestività, accuratezza, produttività di sistema, sono tutti processi-obiettivo che la tecnologia dell'informazione può sostenere favorendo la crescita di una azienda dialogante che è l'immagine propria della Pubblica Amministrazione che serve il cittadino.

La formazione deve servire alla Pubblica Amministrazione per imparare a dialogare, in forma sempre autorevole ma con apertura, efficacia, disponibilità. Non più quindi mutuare il suo stile dalle "torri d'avorio" accademiche tradizionali, né dalle scuole professionali esoteriche che erano (e, in parte, sono) i centri di formazione giuridica di un tempo. Deve svilupparsi come "impresa che impara" o "impresa all'ascolto", come hanno scritto i maestri del management privato e pubblico.

L'insegnamento più richiesto per la Pubblica Amministrazione è quindi diretto all'acquisizione di un atteggiamento pro-organizzativo. Per usare una espressione comune nel gergo dei formatori, essa *quasi sempre sa, spesso sa fare, raramente sa essere*. Occorre oggi affondare il pedale organizzativo del fare e dell'essere. Nel fare ciò non ci si può scoraggiare per il relativo ritardo in corso. Anzi occorre ricordare che il "vantaggio dell'arretratezza", di cui parlano gli economisti, è dato dal conoscere in anticipo trend ed

errori degli altri. In questa lettura, oggi, si vede una Pubblica Amministrazione che si forma secondo un criterio di sviluppo di sistema e di sviluppo di rete.

E' evidente che questo ragionamento ipotetico, per trovare concretezza deve discendere da un accordo sulla professionalità e sul salario pubblico, che dà concretezza sia al progetto politico dell'efficacia, sia al coinvolgimento operativo della parte sindacale, spesso sospetta di "collusione" con i privilegi, le inefficienze, le diseconomie, l'ignoranza correnti. Tale "patto" sulla formazione è già nello spirito del verbale d'intesa Governo-Sindacati del 23/7/93, laddove si disegnavano strumenti di promozione strutturali delle professionalità.

Lo stesso art.1 del D.Lgs. n.29/93 attribuiva alle Amministrazioni l'obbligo di curare la formazione e lo sviluppo professionale del personale. Con l'emanazione del d.lgs. 29/93 il legislatore delegato infatti, si è posto, fra le altre, la finalità "*di integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato*"; ciò risulta realizzato in considerazione della nuova formulazione adottata (d.lgs. 80/98) dal legislatore delegato: si prevede, infatti, "*di realizzare il migliore utilizzo delle risorse umane ... applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato*".

In tal modo, si considera non solo decollata la parte della riforma relativa alla cosiddetta attuazione della contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione, ma si punta decisamente l'attenzione sulla fase successiva, ovvero sull'individuazione di modalità di utilizzo più efficace ed efficiente delle risorse umane, che si prevede avvenga attraverso specifici interventi, quali la formazione e la promozione dello sviluppo professionale dei dipendenti. Il citato obiettivo della riforma è contenuto nell'art. 1, comma 1, lett. c) del d.lgs. 29/93, come sostituito dal d.lgs. 80/98, e affianca i principi di cui alle lettere a) e b) non riformulati dal d.lgs. 80/98, quali:

a) "*accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi della Comunità europea ...*";
 b) "*razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica*".

Con la riscrittura della citata lettera c), il legislatore delegato enfatizza i principi contenuti nella lett. a) del medesimo articolo, quelli relativi all'efficacia e all'efficienza; ora si sottolinea che essi sono perseguibili anche attraverso il migliore utilizzo e la valorizzazione delle risorse umane, ascrivendo ad esse un ruolo di primo piano nel perseguimento e raggiungimento di tali obiettivi.

Si mette in evidenza che la connessione delle strategie organizzative con le politiche del personale può realizzare una sinergia efficace per un'amministrazione al servizio del cittadino, la quale ricerca e vuole perseguire i propri obiettivi con efficienza ed efficacia, giacché "*le politiche di sviluppo del personale si collocano rispetto alla strategia organizzativa in una posizione attiva e di anticipazione finalizzata a rimuovere vincoli e a sviluppare opportunità tanto per l'organizzazione quanto per il personale*".

In tal modo, il principio della valorizzazione delle risorse umane finisce per assumere un ruolo centrale nel nuovo impianto del d.lgs. 29/93 e successive modifiche ed integrazioni; e con il C.c.n.l. di disciplina del nuovo sistema di classificazione del personale del comparto regioni autonomie locali, stipulato il 31 marzo 1999, si è inteso fornire lo strumento operativo per l'attuazione delle citate finalità. Con tale C.c.n.l., operante a partire dall'efficacia del C.c.n.l. quadriennale 1998-2001, sottoscritto il 1° aprile 1999 ed in vigore dal 2 aprile 1999, si prende atto della necessità di nuovi modelli organizzativi per riconoscere e valorizzare le professionalità dei dipendenti e, nel frattempo, per qualificare l'attività delle prestazioni e dei servizi erogati dalle

amministrazioni

locali.

È di tutta evidenza, infatti, che, a partire dal citato decreto legislativo per proseguire con la legge n. 127/97 che ha demandato tutte le predette operazioni di ridisegno dell'architettura delle strutture, per finire poi con il nuovo ordinamento professionale (nel quale sono viepiù accentuati i poteri di gestione del personale da parte dei dirigenti o titolari di posizioni organizzative), il personale dipendente è considerato come una risorsa, ed una risorsa sempre più finanziariamente a diretto carico delle comunità locali, pertanto da gestire secondo logiche manageriali, precedute da uno studio di, per così dire, redditività. L'attenzione alla formazione nei contratti collettivi nazionali di lavoro si è inoltre estrinsecata nell'indicazione, peraltro obbligatoria, di destinare alla formazione dei dipendenti di ciascuna Amministrazione, in applicazione della direttiva n.14/95 del Dipartimento della Funzione Pubblica, l'1% della massa salariale. Ad esempio il CCLN dei Ministeri individua, nell'ambito dei processi e modernizzazione della Pubblica Amministrazione, la formazione come leva strategica fondamentale per lo sviluppo professionale dei dipendenti e per il necessario sostegno agli obiettivi di cambiamento.

I nuovi contratti di lavoro prevedono un ordinamento professionale che consente al personale in servizio progressioni economiche orizzontali e verticali fondate su di un sistema di valutazione e selezione. Tutte le attività formative svolte dai dipendenti devono quindi portare all'emanazione di un titolo per la conseguente valutazione nell'ambito delle progressioni economiche. Per l'attuazione di tali attività formative, è previsto che le Amministrazioni si avvalgano della collaborazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, degli Istituti e Scuole di formazione esistenti presso le Amministrazioni stesse, delle Università e di altri soggetti pubblici e di società private specializzate nel settore.

Più completa e incisiva è la previsione contrattuale del comparto Regioni ed Enti Locali. Infatti, il nuovo CCNL stabilisce che l'accrescimento e l'aggiornamento professionale dei dipendenti debbano essere assunti come *metodo permanente*, avente le finalità di: assicurare il costante adeguamento delle competenze, favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale orientata al risultato; sviluppare l'autonomia e la capacità innovativa e di iniziativa delle posizioni di più elevata responsabilità, orientare i percorsi di carriera di tutto il personale.

A tale scopo, il contratto prevede una programmazione pluriennale degli interventi di formazione del personale, per far sì che la formazione entri in concreto nell'organizzazione del lavoro, come uno dei fattori determinanti per l'efficienza delle Amministrazioni.

L'individuazione dei dipendenti che partecipano alle attività formative è la base dei criteri generali stabiliti in contrattazione integrativa in relazione alle esigenze tecniche, organizzative e produttive dei vari uffici, tenendo conto anche delle attitudini personali e culturali degli interessati e garantendo comunque a tutti pari opportunità di partecipazione.

I programmi di formazione e la relativa verifica sono oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali. Il contratto individua le seguenti risorse finanziarie per la formazione: 1% del monte salari (direttiva DFP già citata); le risorse che specifiche disposizioni normative destinano alla formazione e quelle derivanti da disposizioni comunitarie.

L'atto pubblico di orientamento più recente sulla formazione è la Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica diramata recentemente a tutti i Ministeri, agli Enti Locali e alle organizzazioni pubbliche ad ogni titolo interessate.

La Direttiva, destinata a segnare il lavoro di riqualificazione di tutto il personale pubblico nei prossimi anni, è un documento complesso ed esauriente che individua due obiettivi e strumenti per “un’efficace analisi dei bisogni formativi e la programmazione delle attività formative per assicurare il diritto individuale alla formazione permanente in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni”.

In sintesi, la Direttiva individua tre sfide essenziali per la formazione pubblica: la domanda di nuove competenze, l’informatizzazione e il processo di riforma della dirigenza.

Mettendo alla base del processo di riqualificazione la responsabilità dei dirigenti verso i collaboratori e l’adozione di criteri di qualità (corrispondenti ai più avanzati metodi di progettazione e gestione delle azioni formative), la Direttiva dà indicazioni sui contenuti prioritari della formazione e sulle metodologie didattiche, molto deducendo dalle conclusioni dei Rapporti Annuali sulla Formazione della Pubblica Amministrazione.

La Direttiva individua opportunamente attori e ruoli nel processo e fornisce idee sui partenariati possibili e sulle risorse da impiegare.

Nell’area del partenariato, un altro documento da citare in questa sede, è il protocollo d’intesa fra Dipartimento della Funzione Pubblica e Confindustria, sottoscritto il 7 novembre 2001, che all’art.6, fra le azioni di supporto e misure attuative, cita la formazione, indicando che “le Parti anche al fine di sviluppare un percorso di formazione della dirigenza pubblica che tenga conto del contributo che la P.A. può dare allo sviluppo economico, convengono sulla necessità di collaborare per la definizione di metodologie e contenuti formativi a carattere innovativo. In tale ambito troveranno collocazione sia tematiche afferenti alla gestione delle risorse umane, sia tematiche inerenti agli strumenti di programmazione ed al controllo di gestione, sia infine contenuti formativi ed informativi sulle tematiche che incidono sulla competitività del tessuto produttivo, quali ad esempio l’ambiente, la sicurezza, la sanità e l’urbanistica, anche con riguardo alle competenze delle istituzioni europee in materia.

Le parti inoltre, promuoveranno la messa a punto di progetti di formazione orientati ad applicazioni manageriali delle nuove normative in materia di bilancio che, anche su richiesta delle regioni interessate, saranno destinati congiuntamente a funzionari delle amministrazioni pubbliche e a funzionari delle associazioni imprenditoriali, al fine di favorire la costruzione di linguaggi comuni e la condivisione di tecniche e strumenti di gestione propri dei due sistemi”.

E’ previsto inoltre che vengano sviluppati progetti specifici per l’attuazione delle innovazioni definite nel protocollo di intesa in materia di tecniche gestionali, semplificazioni e outsourcing di servizi e funzioni.

La domanda di nuovi profili professionali.

I fattori che costantemente spingono le grandi organizzazioni verso l’uso della formazione sono esterni all’organizzazione, come la crescita della domanda sociale di istruzione e competenza professionale, i cambiamenti nelle dinamiche offerta/domanda di lavoro, nuove applicazioni scientifiche e tecnologiche ai processi di produzione, di servizio e amministrativi. Ma possono essere interni all’organizzazione, come mutamenti strutturali (reingenering, diversificazione, razionalizzazione di settori dell’organizzazione e di procedure di lavoro, introduzione di tecnologie avanzate (in particolare legate all’*information technology*), modifiche dei sistemi di gestione delle risorse umane.

Il caso della domanda generata da fattori e mutamenti esterni è quella a cui tipicamente rispondono le grandi organizzazioni attivando la formazione per nuovi profili professionali.

Non c'è dubbio che l'apertura a nuove e diverse forme di assunzione a tempo determinato ha consentito di colmare, almeno in parte, una delle più vistose cause del gap di efficienza tra le organizzazioni aziendali di tipo privato e la P.A., derivanti dalla difficoltà di adeguare tempestivamente l'organizzazione e i profili professionali degli operatori pubblici al mutare delle esigenze. E se per le imprese è il mercato ad imporre una crescente velocità nei cambiamenti organizzativi, la sottovalutazione di una simmetrica esigenza nelle amministrazioni pubbliche rischia di indurre inevitabilmente ad una "fuga dall'amministrazione", con processi di privatizzazione ed out-sourcing non motivati in sé, quanto piuttosto giustificati dalla mancata modernizzazione degli apparati pubblici.

Nel corso degli ultimi due decenni, ad esempio, l'attenzione degli analisti organizzativi è stata inevitabilmente attratta dalla notevole carenza di professionalità nel campo dell'information technology. Mancano, al 2001, in Italia, oltre 200.000 operatori. In Europa il "buco" è di quasi un milione di qualificati e tecnici superiori. Le istituzioni consulenziali e formative stanno elaborando continuamente profili professionali specifici e offrono corrispondenti percorsi curriculari.

Le indagini svolte presso le Amministrazioni centrali e locali italiane hanno messo in evidenza la necessità di introdurre con priorità alcune nuove professionalità all'interno delle singole aree amministrative: nell'ambito Organizzazione /formazione ad esempio occorrono analisti di organizzazione che procedano all'analisi e alla revisione delle procedure, così come di Formatori/Progettisti di formazione, che analizzino i fabbisogni di formazione procedendo alla costruzione di mappe di percorsi e risposte formative.

Nell'ambito del controllo di gestione/Budgeting/Progettazione occorre personale che proceda al monitoraggio e controllo degli andamenti e dei risultati dell'attività in termini di costi-benefici, così come operatori che effettuino studi tecnici, preparino progetti, miglioramenti normativi e tecnici, e procedano alla verifica e controllo dei progetti finanziati, anche in fase di rendicontazione.

Nell'ambito dei rapporti con l'esterno occorrono operatori che affrontino le problematiche relative ai rapporti internazionali e più specificamente con la UE, esperti nello svolgimento di attività di comunicazione istituzionale interna ed esterna, anche in relazione alla necessità di favorire una migliore gestione del rapporto fra la Pubblica Amministrazione e la collettività migliorando l'impatto operativo degli Uffici relazioni con il pubblico.

Ancora, nel campo delle tecnologie informatiche, sono carenti i profili di Webmaster/Web site e developpe-writer per la realizzazione dei siti Internet e la loro manutenzione, così come degli Amministratori di rete e Gestori dei sistemi informativi territoriali che, rispettivamente, gestiscano le reti interne alla struttura e le banche dati con le informazioni a livello territoriale.

Nel settore relativo al monitoraggio del territorio servono invece i profili di Geologo e Agronomi che procedano alla analisi della condizione idrogeologica del suolo, alla predisposizione di piani per il recupero dell'equilibrio idrogeologico del territorio, prestando il supporto tecnico necessario agli interventi in ambito agricolo e ambientale.

Infine, in ambito statistico/economico è carente la presenza di personale specializzato nella rilevazione ed elaborazione di dati statistici, che possa fornire l'oramai indispensabile supporto informativo alla programmazione e alla valutazione quali-quantitativa di progetti.

Secondo gli analisti questa "fotografia" della domanda è dovuta alla presenza di vari fattori di cambiamento che possono essere così riassunti: fattori istituzionali, come l'integrazione europea con l'insieme di adempimenti che ne derivano, riordino dei Ministeri, modifiche indotte dal decentramento, dal federalismo o dalla privatizzazione.

Fattori funzionali derivanti dall'affidamento alle Pubbliche Amministrazioni di funzioni nuove: in campo economico e sociale, da quelle per la tutela della natura o la valutazione di impatto ambientale, a quelle per fornire sistemazione agli immigrati o la collaborazione con altri Paesi confinanti o comunque vicini e, in generale, per i compiti assunti dall'Italia nello sviluppo dei paesi dei Balcani, nella realizzazione di progetti comunitari, ecc.

Fattori organizzativi, come quelli discendenti dalla esigenza di una gestione efficiente delle funzioni tradizionali, di quelle nuove, e per il loro coordinamento, secondo le tecniche organizzative che sono sperimentate anche in altri paesi europei e in alcune attività private avanzate ed efficienti.

O ancora, infine, da fattori professionali, come ad esempio l'introduzione di nuove funzioni e competenze, accanto a quelle tradizionali, e trasformazione dei compiti affidati al personale adibito alle funzioni tradizionali.

Tutti questi cambiamenti diventano quindi fattori di domanda di formazione diffusa o specifica.

Per ciascuna delle figure professionali sopra indicate è possibile predisporre piani di formazione che consentano di valorizzare la visione che le organizzazioni amministrative hanno rispetto alla concreta utilizzazione del profilo professionale; nonché le dimensioni teoriche e pratiche del sapere professionale che ogni figura formata deve portare con sé, normalmente stabilite da scuole o esperti, destinati fra l'altro a certificare il percorso formativo con cui il nuovo profilo professionale viene realizzato.

Un primo bilancio.

Sul piano concreto dunque, cresce il ricorso alla formazione da parte degli enti, ma non si è ancora raggiunto un livello sufficiente di attenzione.

Non vi sono cifre certe, ma tutte le indagini campionarie effettuate evidenziano che la gran parte degli Enti locali non ha utilizzato l'1% della spesa per il personale che il contratto prevede come uno specifico vincolo, sancendo che tale cifra deve essere utilizzata nell'anno successivo con lo stesso vincolo di destinazione, ove non spesa nel corso dell'esercizio.

E la piattaforma che le organizzazioni sindacali stanno elaborando per il rinnovo contrattuale pone il tema dell'innalzamento all'1,5% delle risorse per la formazione, rispetto sempre al totale annuale delle spese per il personale.

Al positivo aumento del ricorso alla formazione inoltre, non sempre è corrisposto un miglioramento della qualità dei servizi resi.

In troppi casi, soprattutto nelle esperienze in cui la formazione è stata finanziata non direttamente dagli enti, si sono registrate numerose storture.

In più di un'esperienza si sono registrati, infatti, veri e propri eccessi di offerta formativa e di destinatari all'interno degli enti.

In ancora troppi casi, la partecipazione a corsi di formazione diventa prevalentemente una mera occasione di turismo o di distrazione rispetto al lavoro quotidiano.

Generalmente manca un collegamento stretto con l'effettiva articolazione organizzativa e con le possibili ricadute che la formazione deve avere. Un esempio concreto di ciò si ha attraverso l'applicazione del criterio della formazione all'interno delle regole selettive per le progressioni orizzontali.

Nella maggioranza dei casi si assegna un punteggio per ogni giornata o corso di formazione a cui il dipendente ha partecipato e non si valutano in alcun modo le esigenze

centrali poste dal Ccnl: premiare le innovazioni e le modificazioni conseguenti agli interventi formativi.

La definizione del programma di formazione costituisce un tema di contrattazione decentrata, ma con un vincolo a contrarre. Infatti gli enti possono decidere autonomamente in caso che non sia raggiunta una specifica intesa nei trenta giorni successivi all'avvio delle trattative.

Anche se mancano dati certi, si deve però evidenziare come l'interesse delle organizzazioni sindacali si sia dimostrato su questo tema intermittente ed episodico, generalmente non tale da imporre, come è avvenuto su altri fronti, scelte impegnative alle amministrazioni.

I soggetti coinvolti.

La crescente importanza della formazione determina la necessità che la sua gestione sia affidata a un centro unitario e a mani esperte. In altri termini, essa sta diventando troppo importante per il fai da te di ogni singolo settore comunale.

La direttiva del dipartimento della Funzione pubblica sottolinea la necessità che ogni ente attivi "sistemi interni di governo della formazione prevedendo il rafforzamento o, dove mancante, l'istituzione delle strutture preposte alla programmazione ed alla gestione delle attività formative, dotate di personale adeguatamente preparato".

La sede naturale di allocazione di queste strutture è nell'ambito dell'area di gestione delle risorse umane.

Ma questa è una scelta ovviamente autonoma da parte dei singoli enti.

In particolare si può ipotizzare per gli enti di dimensione minore, che tale struttura possa essere allocata o, comunque, avere un rapporto anche con il direttore generale o con il segretario.

Ad ogni modo i soggetti che operano nel settore della formazione, sul versante dell'offerta, sono stati oggetto di radicali processi di cambiamento negli ultimi anni.

Si è enormemente accresciuto il ruolo delle strutture pubbliche nazionali, in particolare della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e del Formez.

La prima è nata solo da pochi anni ma ha già al proprio attivo lo svolgimento di un ruolo essenziale per la formazione dei segretari, sia come accesso in carriera, che come progressione e come aggiornamento.

Un ruolo per il quale la Sspal si sta mostrando all'altezza della sfida contenuta nel contratto dei segretari, che impegna ognuno di essi a svolgere almeno 20 giornate all'anno di formazione.

Essa è articolata, oltre che su iniziative nazionali, per iniziative gestite dalle sezioni regionali o interregionali che la compongono.

Un'importanza crescente nell'attività della Sspal è costituita dalle iniziative rivolte alla definizione di pacchetti formativi per singoli Enti locali (basti pensare al corso Itaca per oltre 3000 dipendenti di categoria D del comune di Roma e che essa realizza insieme alla terza Università capitolina) e per altre pubbliche amministrazioni.

Il Formez, oltre al consolidato corso-concorso Ripam per la selezione iniziale di dipendenti, svolge un complesso assai vasto di iniziative di formazione e consulenza per gli Enti locali, basti pensare al ruolo assai importante che ha svolto per gli sportelli unici per le attività produttive e a quello sull'associazionismo locale che ha in corso. Sul piano regionale e locale non mancano, inoltre, esperienze di Enti locali che hanno dato vita a proprie strutture finalizzate: basta citare tra tutte "Villa Umbra", cui partecipano Regione,

Università ed Enti locali; ovvero associazioni create allo scopo, come il "Centro Studi di Savona".

In numerosi casi (ad esempio la regione Sardegna e la provincia di Verona), sono enti di dimensione maggiore a farsi carico di iniziative di formazione da mettere a disposizione dei piccoli Comuni.

E infine Università o suoi specifici istituti nonché la stessa Scuola superiore della pubblica amministrazione danno vita a numerose iniziative di formazione sia di rilievo nazionale che locale.

A cavallo tra la natura istituzionale e la veste privatistica sono le strutture operative delle associazioni degli Enti locali, Ancitel e Anciform.

Vi è poi l'ampio e variegato mondo delle iniziative private, mondo che sembra segnato negli ultimi anni dal crescere, accanto a società di respiro nazionale, di numerose realtà imprenditoriali strettamente collegate al territorio.

La formazione associata.

La gran parte dei Comuni ha una dimensione demografica e strutturale assai ridotta. In queste condizioni effettuare da soli la formazione costituisce un gravissimo limite ed errore. Infatti le risorse che i singoli enti possono mettere a disposizione sono assai ridotte. E ciò determina un impoverimento della potenziale offerta formativa e della sua qualità. Appare perciò assai positiva la tendenza alla utilizzazione delle esperienze associative. Tra le tante che si possono segnalare, spicca, per qualità, l'esperienza che oltre 20 piccoli comuni della provincia di Reggio Calabria, con due Comunità montane e con il supporto della società Coim Idea stanno concretamente realizzando con successo.

Una variante della formazione associata è costituita dall'adesione di piccoli Comuni al progetto formativo di enti di dimensione maggiore. Una scelta che, in linea generale, appare però poco opportuna.

L'attivazione di esperienze di formazione associata richiede, infatti, oltre alla volontà politica, una rilevante attenzione al momento gestionale, in particolare alla progettazione dell'intervento sulla base della rilevazione del fabbisogno. Occorre evitare che gli enti di maggiore dimensione assumano un ruolo da protagonisti esclusivi ovvero che la formazione sia realizzata al di fuori di una progettazione individualizzata.

Per ciò che riguarda la ripartizione degli oneri, esistono numerose possibilità. Si può utilizzare il tradizionale ricorso al numero di abitanti ovvero si può integrare tale criterio con il numero dei dipendenti ovvero con il numero dei partecipanti alle iniziative di formazione.

La migliore realizzazione dell'esperienza richiede l'individuazione di un unico soggetto responsabile della gestione, e ciò anche nell'ipotesi di ricorso a società esterne per la realizzazione delle iniziative. Ma richiede anche e soprattutto la partecipazione attiva degli enti alla fase della rilevazione dei fabbisogni e della definizione del progetto. Fase alla quale, quindi, non può che presiedere uno specifico momento collegiale che veda la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

L'apprendimento sui "banchi virtuali": rischi ed opportunità.

La formazione costituisce un universo indistinto che è articolato in numerose tipologie. In primo luogo, occorre distinguere tra formazione e aggiornamento.

La prima è mirata ad ottenere risultati di qualificazione intorno ad una specifica idea guida o obiettivo.

La seconda mira ad offrire un aggiornamento rispetto a una formazione di base che il soggetto deve già possedere.

Comincia a diffondersi, ed è questo un elemento da sottolineare in modo positivo, la scelta di collocare il momento formativo all'interno di un intervento più vasto. Cioè di farlo precedere da interventi informativi di carattere generale e di farlo seguire da momenti di scambio e confronto di esperienze, tra i partecipanti e con gli esperti.

Ad ogni modo, bisogna evitare l'errore di ritenere che la formazione possa servire da sola e comunque: i risultati positivi possono arrivare solo se essa è inserita in un progetto complessivo di gestione e valorizzazione delle risorse umane. Quindi il collegamento tra formazione, progressioni orizzontali e verticali, salario accessorio, istituzione e pesatura delle posizioni organizzative, conferimento e pesatura degli incarichi dirigenziali e valutazione è stretto e deve essere ben chiaro nella volontà di chi presiede all'utilizzazione di questo strumento. In altri termini, è essenziale che l'ente abbia una propria strategia di sviluppo complessivo delle risorse umane, una strategia al cui interno la formazione costituisce un tassello di notevole rilievo.

Altrettanto importante è che esista una strategia formativa complessiva alla base dei singoli interventi. Un progetto complessivo che, lo sottolineano la direttiva del dipartimento della Funzione pubblica e il protocollo stipulato tra tutte le scuole pubbliche di formazione, non deve nascere all'esterno dell'ente ed essere paracadutato in esso, magari nella stessa versione per più realtà. Esso deve nascere dall'interno degli enti, dalle strategie complessive che esso si è dato e, ovviamente, essere disegnato con l'intervento e la mediazione degli esperti del settore.

Nel processo di progettazione didattica, il passo successivo alla definizione delle strategie formative riguarda la selezione dei metodi e delle tecniche didattiche: queste sono il veicolo di trasmissione dei contenuti di apprendimento e definiscono la modalità di insegnamento, cioè il rapporto tra docente ed allievi.

Orientarsi verso l'una o l'altra strategia significa stabilire, per ogni specifica situazione di apprendimento, il peso o la misura di due dimensioni fondamentali poste in relazione: il tipo di conoscenze (circoscritte o di processo) e il campo di applicazione (costruzione teorica o pratica operativa). Analogamente, quando si tratta di scegliere i metodi di trasmissione dei contenuti o metodi d'insegnamento, bisogna considerare il tipo di dimensione in cui si opera: le conoscenze o le abilità.

Per far acquisire conoscenze, si può scegliere la strada dell'esposizione, in cui il docente presenta i contenuti agli allievi secondo una sequenza predefinita; oppure la strada della scoperta, in cui l'allievo si addentra nel programma e costruisce il suo percorso di apprendimento.

Se si tratta di acquisire abilità, si deve stabilire se devono essere di tipo replicativi o riproduttivo (capacità di eseguire, di ripetere correttamente una sequenza di operazioni) o di tipo creativo e produttivo (capacità di risolvere un problema complessivo o atipico).

Ovviamente le opzioni non sono assolute ed antitetiche, potendo tra loro essere combinate ed interdipendenti. Sono cioè un sistema di opzioni, che rappresenta un "*metodo didattico*".

Le iniziative possono essere residenziali o meno. Scelta che è spesso collegata alla durata del corso formativo.

Le iniziative possono essere mirate a obiettivi di carattere assai elevato e come tali aventi un numero di destinatari ristretto all'interno degli enti ovvero addirittura un numero ristretto di enti. Un tipico esempio è in questa direzione costituito dai master.

Ovvero possono interessare tutti i dipendenti di un ente (ad esempio le alfabetizzazioni informatiche o la sicurezza sul lavoro) ovvero tutto il personale inquadrato in una specifica categoria ovvero tutto il personale impegnato in una specifica struttura.

Un notevole impulso sta avendo la formazione a distanza. Con questa definizione ci si riferisce a un complesso di metodologie. La principale è costituita dal ricorso alla rete Internet, ma esistono numerose altre metodologie, a partire dalla videoconferenza, dalle cassette registrate, alla televisione eccetera.

Molte sono le resistenze e le perplessità rispetto all'uso di tale strumento. Resistenze e perplessità che per numerosi temi e/o casi possono essere giustificate, ma rispetto alle quali occorre avere oggi una piena consapevolezza delle opportunità consentite dalle tecnologie. Sapendo che essa consente, ad esempio con riferimento alle opportunità offerte da Internet, il monitoraggio puntuale delle presenze, i tempi di collegamento, la possibilità di adottare specifici momenti di verifica, la possibilità di imporre il rispetto di un preciso percorso metodologico e l'opportunità di dialogo in tempo reale.

La formazione a distanza ha due grandi pregi: consentire al dipendente di non abbandonare il proprio ufficio e lasciarlo libero di decidere, magari in relazione al proprio carico di lavoro, in quali momenti dedicarsi alla formazione stessa.

L'esperienza sta dimostrando la necessità di rapportare la scelta dello strumento formativo al progetto complessivo. Ad esempio, sapendo che una videoconferenza consente di dare una risposta formativa assai rapida e diffusa nel territorio o che l'utilizzo della rete Internet consente di avere testi annotati a propria completa disposizione.

Un esempio assai positivo di ricorso alla formazione a distanza, supportato da specifici interventi formativi e di scambio di esperienze, è costituito dal progetto "learning by doing" che la Scuola superiore della pubblica amministrazione sta realizzando e che vede la partecipazione gratuita di numerosi uffici centrali e di tanti Enti locali e che si collega ad analoghe esperienze in corso in altri Paesi, in particolare negli Stati Uniti. Un progetto che vede come proprio elemento fondante il collegamento diretto e immediato tra momento formativo e applicazione operativa, visto che le conoscenze sono acquisite attraverso la concreta utilizzazione delle nuove metodologie. Esso è articolato in numerose sezioni operative, tra cui *Ping pong* per la definizione del piano strategico, *Circe* per il controllo di gestione, *Eva* per la valutazione delle performances, *Vela* per la valutazione dei dirigenti, *Rebus* per la semplificazione dei processi e *Mark* per la qualità dei prodotti/servizi offerti.

Anche la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale ha deciso fin dall'avvio di utilizzare per ognuno dei propri specifici percorsi formativi lo strumento della formazione a distanza. Una decisione che la porta a realizzare in modo crescente l'integrazione e la personalizzazione delle metodologie utilizzate, sia nella scelta tra formazione a distanza e formazione tradizionale che nella scelta degli specifici strumenti, ad esempio attraverso un ampio e crescente ricorso a strumenti multimediali.

E in tal modo dà vita a un'esperienza che, per molti versi, appare all'avanguardia.

I corsi di formazione e aggiornamento della SSPAL prevedono moduli di formazione a distanza che integrano ed approfondiscono la didattica svolta in aula durante le lezioni. I moduli di studio acquisiti attraverso il proprio PC consentono l'apprendimento necessario ai nuovi professionisti degli Enti Locali. Le materie studiate a distanza sono oggetto di valutazione attraverso esami finali di certificazione.

Alla Fad si accede attraverso una password personale: ogni corso è suddiviso in moduli comprensivi di materiali alternativi e/o aggiuntivi alle lezioni, interamente scaricabili, di test di entrata e di uscita e di esercitazioni obbligatorie da presentare all'esame finale.

Attraverso il Campus Virtuale gli utenti della rete possono accedere ad alcune delle attività della Scuola, come i corsi di Formazione a distanza, il catalogo degli eventi in video conferenza, la pianificazione della didattica, la banca dati del Centro di Documentazione, i programmi settoriali e regionali, il palinsesto di videocomunicazione individuale. Le risorse tecnologiche impiegate consentono sia l'interazione tra allievi e docenti in condizioni di separazione spaziale e temporale, sia l'acquisizione di materiali, espressamente dedicati ai Segretari comunali, per l'approfondimento e l'aggiornamento professionale, sia la messa in onda di eventi live e pre-registrati, fruibili costantemente dall'utenza disseminata su tutto il territorio nazionale.

L'insegnamento e l'apprendimento a distanza richiedono una particolare attenzione alle possibilità e ai limiti che le tecnologie implicano. C'è, per così dire, una "*pedagogia della formazione a distanza*" che riguarda una serie di problemi che condizionano i comportamenti didattici sia dei docenti sia dei discenti.

In un aula tradizionale l'interazione tra docenti e discenti è sempre personale. L'allievo chiede al docente ciò che vuole sapere. L'adattamento reciproco è in tempo reale. In una situazione di FAD questo contatto personale è alterato. È importante determinare il tipo di interazione che si userà nella situazione "aperta", tenendo conto del fatto che gli allievi abituati ad avere il contatto diretto con il docente avvertiranno un maggiore disagio e a volte una vera frustrazione nell'utilizzazione di strumenti tecnologici per comunicare. L'evoluzione delle tecnologie di comunicazione consente di evitare una interattività limitata. Videocomunicazione e telematica in particolare, se pure a costi elevati, sono soluzioni avanzate in questo senso, che aumentano il grado di interazione tra docenti e discenti, anche nel processo continuo di tutoring.

Target d'utenza, cioè il fatto che i destinatari della formazione siano persone più o meno avvezze all'uso del computer, così come il numero e la dislocazione fisica dei discenti, sono variabili che incidono notevolmente sulla scelta di una determinata opzione formativa; se ad esempio il numero di utilizzatori non è molto alto, l'utilizzo di materiale sviluppato ad-hoc può non essere economicamente conveniente, a causa dei costi di sviluppo molto più alti del materiale corsale tradizionale; costi, che vengono ammortizzati nel caso di bacini d'utenza più vasti, per i quali le spese di distribuzione (che rappresentano costi ripetitivi) di courseware tradizionale, tenderebbero a superare quelle di progettazione (che invece sono costi da affrontare una tantum) del courseware computer based.

Le spese di distribuzione sono strettamente correlate anche alla dislocazione fisica degli utenti, tendendo a salire in maniera considerevole quando gli utenti sono sparsi a pioggia sul territorio.

Nell'ipotesi che si adotti del courseware computer based, inoltre, è importante anche, sempre nell'ambito della distribuzione fisica degli utenti, definire come questi accederanno alla formazione multimediale in rete. Nel caso i discenti accedano ad una rete intranet, infatti, l'utilizzo di software completamente on-line non rappresenta un problema insuperabile in termini economici, mentre invece può rappresentarlo se gli utenti devono collegarsi dall'esterno con Internet. In tal caso, infatti, i costi aggiuntivi possono essere talmente alti da suggerire di sfruttare le funzionalità on-line saltandole quando necessario, creando software off-line che si colleghi effettivamente al sistema il meno possibile, per ottimizzare le spese di connessione.

Altra variabile da considerare è quella costituita dalla frequenza di aggiornamento del materiale formativo. Aggiornare un CD-ROM significa dover letteralmente distruggere i CD-

ROM obsoleti per “masterizzarne” di nuovi, mentre aggiornare un corso in rete può voler dire semplicemente apportare delle modifiche a dei file presenti su un hard disk. In altre parole, tanto maggiore è la frequenza degli aggiornamenti tanto più conveniente risulta l'adozione dei corsi in rete, per i quali non esistono giacenze di magazzino (e anche il magazzino in sé è un costo), spese di stampa o di masterizzazione.

Il “marketing” della formazione.

Nonostante l'impegno dei dirigenti e la consapevolezza di molti addetti, la domanda reale di formazione delle organizzazioni non sempre emerge adeguatamente.

Molti dipendenti non sentono il bisogno di riqualificarsi. Le organizzazioni, all'opposto, talvolta impegnano troppo il personale e rendono impossibile l'aggiornamento.

La maggior parte del successo delle attività è dovuto ad un atteggiamento positivo verso la funzione ed il significato della formazione. E questo si determina grazie ad esperienze personali positive, ma anche grazie ad un'azione di promozione interna che può fare chi è il responsabile della formazione, ossia il capo, dirigente. Questi, accanto al lavoro che riguarda ogni singolo collaboratore, si deve far carico nella propria unità di lavoro di un *compito di marketing interno della formazione*, come funzione di promozione e sviluppo, per tendere a guadagnare da parte di molti, se non di tutti, un'ottica positiva.

Si crea così un clima che si ritroverà in ogni programma e che servirà a far superare meglio le difficoltà, se si presentano.

A proposito di un'azione efficace di marketing interno, può dirsi che i criteri di successo di tale azione sono: profonda conoscenza dell'organizzazione e dei suoi meccanismi formali ed informali; conoscenza del sistema produttivo e dei principali vincoli tecnologici ed organizzativi; buone capacità di relazione con le persone e gli enti-chiave nell'organizzazione; capacità di negoziare, anche per ottenere un budget più elevato; buona conoscenza del processo di apprendimento, per decidere la strategia formativa con alte probabilità di successo.

Nel corso dell'ultimo quinquennio, anche all'interno delle singole organizzazioni, il ruolo dei siti web è diventato cruciale come strumento di accesso all'informazione sulla formazione.

Il sito formativo, spesso gestito con modalità intranet, è il punto in cui oltre ad informarsi, si trova la segreteria per l'iscrizione e talvolta anche la gestione dei curricula formativi.

Chi ha responsabilità di formazione, all'interno delle organizzazioni ha due sostanziali canali di promozione della domanda formativa: la strategia del catalogo o lo sviluppo di piani annuali o pluriennali specifici.

Il catalogo è una proposta continua e rinnovata annualmente di eventi formativi, organizzati all'interno o disponibili all'esterno cui ogni dipendente dà un'adesione personale. Le organizzazioni stabiliscono uno standard annuale di disponibilità temporale (che è anche un parametro di spesa) pro capite. Nelle grandi organizzazioni europee, anche pubbliche, per quadri e dirigenti, gestionali e tecnici, l'offerta è normalmente intorno alle 5 giornate/anno, ossia 40 ore di aggiornamento.

Le organizzazioni pubbliche che possiedono un servizio di formazione interno organizzato, normalmente procedono alla preparazione del personale attraverso un'offerta interna di corsi che prende forma annuale attraverso un catalogo. E' normalmente accoppiata a questa proposta quella esterna, per cui i dipendenti possono frequentare attività formative presso Università, scuole o centri consulenziali a propria scelta.

I cataloghi interni di formazione illustrano il modo con cui l'organizzazione vede le priorità di cambiamento del proprio personale e sono uno specchio fedele della continua indagine sulle domande interne di formazione.

Un catalogo di attività formative di tipo corsale (in aula) o non corsale è una proposta di servizi standardizzati, diretta ad un personale le cui caratteristiche si devono ritenere sufficientemente omogenee, e i cui comportamenti, in termini d'uso delle opportunità formative, possono essere sostanzialmente predeterminati.

Sviluppare piani specifici invece, ricorrenti o straordinari che siano, oltre a costituire un'opzione formativa rappresenta oramai uno stabile dovere delle grandi organizzazioni pubbliche. A questo si dedicano unità di lavoro specializzate all'interno delle Direzioni del Personale.

A queste attività vengono dedicati notevoli fondi pubblici nel contesto nazionale ed europeo.

Molti grandi comuni italiani hanno lanciato recentemente un piano di formazione pluriennale collegata con le misure previste nel Contratto nazionale del personale EE.LL.

Anche le amministrazioni centrali sono alle prese con vasti programmi di riqualificazione per lo sviluppo delle posizioni organizzative.

L'investimento formativo è notevole e mobilita una forte domanda di servizi formativi.

La certificazione di qualità della formazione e l'accreditamento.

L'adozione di un sistema qualità anche nella formazione mira ad assicurare la soddisfazione del cliente (interno ed esterno), e garantisce la corretta elaborazione dei progetti, l'affidabilità dei servizi erogati, il rispetto dei tempi e l'efficacia dell'assistenza.

Per essere credibili e degni di fiducia, per migliorare lo standard dei prodotti/servizi, per aumentare la produttività, occorre dimostrare in maniera oggettiva e certificata che si lavora in qualità, cioè secondo processi e procedure che garantiscono il rispetto di parametri adeguati e prestabiliti.

La certificazione è l'attestazione di conformità del sistema organizzativo che consente la produzione del prodotto/servizio ad uno standard di riferimento per la garanzia della qualità. L'attestazione viene emessa da un ente certificatore, un organismo terzo appositamente delegato.

Esiste oggi un riferimento normativo consolidato: le norme ISO9002:2000 sono ormai lo standard internazionale per i sistemi qualità nel settore servizi. La loro adozione dà immediata visibilità alle migliori caratteristiche dell'organizzazione e la certificazione è il procedimento con cui si attesta il loro possesso.

Le norme UNI EN ISO 9000 sono regole e linee guida emanate in sede internazionale, indipendenti dai settori di applicazione, che descrivono le componenti dei sistemi di qualità e mirano a garantire i requisiti del prodotto/servizio. Non sono obbligatorie e delegano alle aziende le modalità di attuazione.

Il loro scopo è di realizzare un'organizzazione con pieno controllo sui contenuti e le modalità di produzione e gestione che determinano la qualità dei prodotti/servizi e che possa mettere in opera tutte le potenzialità professionali. Mirano quindi ad attribuire con chiarezza e univocità ruoli e responsabilità, in maniera da rendere evidenti ai clienti i modi operanti nelle varie attività produttive.

Le norme interessano tutte le attività nel processo di produzione di beni e servizi, dalla definizione e riesame del contratto all'assistenza finale post-vendita.

Si tratta insomma di regole inerenti le fasi di un tipico processo produttivo industriale che, a seconda delle situazioni e delle caratteristiche dell'organizzazione, possono risultare applicabili in toto o in parte, ma costituiscono un riferimento comune.

Il processo di certificazione prevede l'adozione di un sistema di qualità. Esso trova oggettivazione nel manuale della qualità che descrive tutte le procedure e le istruzioni operative per il controllo di qualità.

Le fasi di lavoro per ottenere la certificazione sono essenzialmente due: la prima è una verifica dello stato dell'organizzazione rispetto alle norme per individuare le linee di azione da implementare, e la compilazione del manuale della qualità; la seconda è costituita dall'espletamento delle formalità di certificazione con l'ente preposto che vaglia gli elementi sottoposti per rilasciare, in caso positivo, l'attestazione.

La via dei sistemi di qualità e della certificazione applicata alla formazione, e intrapresa dapprima nelle aziende private, ha trovato applicazione anche nel sistema nazionale che regola l'istruzione e la formazione professionale, recentemente sottoposto ad un processo di riforma e normazione.

Il riferimento per la pubblica amministrazione, nella legislazione italiana, è la legge 196/97, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, che ha introdotto importanti novità.

Prima fra tutte, la delega alle regioni per le politiche dell'occupazione.

Un sistema di concertazione Stato-Regioni, e che fa riferimento all'Unione Europea, individua criteri unitari per l'ammissibilità, la gestione ed il monitoraggio degli interventi finanziati con risorse comunitarie e dunque pubbliche.

Tra questi provvedimenti è compresa una misura di garanzia della qualità che innova il sistema di formazione pubblica. Si tratta dell'accreditamento delle strutture di formazione, introdotto con il regolamento attuativo dell'art. 17 della legge 196.

L'accreditamento è un atto con cui l'amministrazione pubblica competente riconosce ad un organismo di formazione il titolo a proporre e realizzare interventi di formazione-orientamento finanziati con risorse pubbliche.

Destinatari sono, come già detto, gli organismi di formazione, sia privati sia pubblici e le loro sedi operative.

Questo introduce un'innovazione unica fino ad oggi: strutture pubbliche di formazione entrano nel mercato della formazione finanziata pubblicamente e concorrono con società private. Ciò richiede di "attrezzarsi" per la bisogna sotto il profilo tecnico, organizzativo, di competenze del personale e, non ultimo, di mentalità con la quale agire verso un proprio cliente.

Attualmente i soggetti titolati a riconoscere l'accreditamento sono le Regioni e le Province autonome in relazione all'offerta programmata sul loro territorio. Non esiste un'equivalente autorità a livello nazionale.

L'accreditamento si colloca sempre in una logica di qualità: è volto a introdurre requisiti e standard di comportamento dei soggetti del sistema di formazione professionale pubblico, secondo parametri oggettivi, in vista di realizzare una politica di sviluppo del territorio in equità e trasparenza. Gli ambiti di applicazione dell'accreditamento sono l'orientamento (interventi tesi a promuovere e a supportare la definizione di percorsi personali di formazione e lavoro, di carattere informativo, formativo e consulenziale), e la formazione (interventi di qualificazione, riconversione, specializzazione, aggiornamento, realizzati con sistemi e metodi formativi in presenza e a distanza).

Il processo di accreditamento si ottiene in due fasi: istruttoria, per esaminare e valutare la documentazione prodotta, e audit sul terreno, per riscontrare la rispondenza ai requisiti.

In seguito si procede ad una verifica annuale per il mantenimento dei requisiti.

Nella procedura operativa di accreditamento vengono esaminati i servizi organizzati e prestati dagli organismi, che sono così classificati: diagnosi, progettazione, erogazione, monitoraggio e valutazione, promozione, qualità e ricerca, coordinamento e direzione, amministrazione.

Si può notare che anche questa lista, al pari di quella delle fasi di processo produttivo enumerate dalla norma UNI EN ISO 9002, elenca aree di attività in sequenza e funzioni che coordinano il lavoro di produzione della formazione, anche se è conformata in maniera diversa.

Ogni processo viene esaminato in funzione di criteri definiti: capacità gestionali e logistiche, situazione economica, competenze professionali, livelli di efficacia ed efficienza nei progetti già realizzati, interazione con il sistema ed i soggetti del territorio.

Le sedi operative accreditate vengono inserite in un elenco regionale predisposto, noto anche all'amministrazione centrale competente in materia.

Certificazione e accreditamento interagiscono e non si sovrappongono. Il possesso della certificazione di qualità semplifica e agevola il processo di accreditamento poiché i requisiti per quest'ultimo possono trovarsi già soddisfatti nella prima.

Il trasferimento della formazione sul posto di lavoro.

Il processo formativo si conclude non nella data di chiusura del corso o altra attività didattica prevista, ma piuttosto quando l'apprendimento è acquisito dai partecipanti sotto forma di nuove competenze nella situazione lavorativa e di nuovo profilo professionale consolidato, arricchito, migliorato ai fini degli obiettivi dell'organizzazione.

La fase di trasferimento e applicazione di ciò che si è imparato nella situazione di lavoro reale è dunque l'effettiva fase di conclusione del progetto formativo, che va messa sotto controllo se si intende riscontrare e assicurare la qualità resa dall'intero progetto.

Un'azione formativa che è stata concepita in coerenza con i bisogni ed ha permesso un apprendimento efficace, dà luogo ad una assimilazione-riorganizzazione del complesso schema di conoscenze, abilità e comportamenti degli ex-partecipanti, che può essere messa in atto nella situazione lavorativa solo se esistono o vengono predisposti e curati alcuni importanti fattori agevolanti.

Il primo, determinante per realizzare una buona qualità di trasferimento, è il ruolo del o dei responsabili gerarchici diretti degli ex-partecipanti. È evidente che un atteggiamento ed un comportamento agevolanti, che si traducano ad esempio in una richiesta di feed-back strutturato sui risultati del programma tramite una riunione o un report agli altri colleghi, o, meglio ancora l'incarico di "trasmettere" ad essi le nozioni/abilità apprese in un'attività concreta, sono elementi altamente positivi.

Nella stessa linea, devono essere predisposte, sempre a cura del responsabile, le condizioni concrete per applicare l'apprendimento. Queste condizioni devono poi essere coltivate con iniziative che partano dagli stessi collaboratori. Se il programma formativo prevede il raggiungimento di competenze tecniche, procedurali o comportamentali, l'ufficio o il servizio in cui torna l'ex-partecipante alla formazione deve essere attrezzato con le apparecchiature, le procedure o le situazioni che richiedono l'applicazione di tali competenze.

Negli anni '80 e ancora negli anni '90 è stato un "classico" la formazione all'informatica d'ufficio non tarata sulle effettive tecnologie presenti sul posto di lavoro.

Un altro elemento importante è un fattore di clima umano e di contesto positivo, che accoglie il nuovo apprendimento senza rigettare aprioristicamente la "trasmissione del

nuovo sapere” da parte dell’“illuminato”; ma d’altra parte sarà decisivo anche la capacità di trasmetterlo, sapendolo, per quanto possibile, comunicare; portando il nuovo bagaglio di nozioni come un prezioso ausilio e non come un corpo estraneo. Insomma, se da ambo le parti c’è cooperazione e concretezza la formazione frutta meglio.

Riconoscere agli ex-partecipanti una capacità di trasferire l’apprendimento nel proprio lavoro, e magari anche agli altri colleghi, è un fattore che innalza la qualità della formazione ma soprattutto moltiplica le competenze e le prestazioni, in una prospettiva di knowledge management, con la creazione e la circolazione del capitale intellettuale dell’organizzazione.

Infine, è bene stabilire un sistema di valutazione a distanza di tempo della formazione, che dia significato ad una logica di miglioramento continuo. Per effettuare la verifica possono essere usati vari strumenti: verifiche dirette sul posto di lavoro e interviste degli interessati e dei loro capi sono sicuramente gli strumenti più auspicabili; nella pratica si fa molto uso di questionari che, per valutare il trasferimento alla pratica lavorativa di ciò che si è appreso, vengono somministrati ad un certo periodo di distanza dal corso e riguardano le modalità con cui sono svolte le vecchie o le nuove mansioni alla luce dell’intervento formativo effettuato.

Le “terapie” della formazione.

Da numerosi studi di settore sono emerse a più riprese le difficoltà di ordine comunicativo, relazionale, e strategico, che i dipendenti di ogni organizzazione e in misura maggiore i dirigenti, gli apicali, e comunque tutti coloro che detengono specifiche responsabilità nel gestire risorse umane, si trovano ad affrontare.

A ciò si aggiunge il fatto che il dirigente, pur dovendo, per mandato istituzionale, farsi promotore di processi di trasformazione funzionali ad un miglioramento della struttura organizzativa, nella pratica tende a rifuggire quelle scelte di innovazione che pur potendo generare in prospettiva elevati benefici, richiedono, per essere prese, una forma mentis aperta alle stesse; forma mentis che molto spesso manca ai quadri superiori della P.A. tendenti a cassare tutte quelle opzioni organizzative che potrebbero inficiare la stabilità del posto.

E’ chiaro che a riguardo, giocano un ruolo decisivo la personalità individuale, le proprie qualità, ma anche la capacità di risolvere quelle tensioni psicologiche che, frenando l’estrinsecazione della persona, frenano in definitiva un miglior apporto della stessa sul piano lavorativo.

In molte aziende americane sono state utilizzate tecniche di warm-up e training-autogeno che hanno prodotto risultati sorprendenti sotto il profilo della riduzione delle componenti ansiogene e potenziamento di quelle motivazionali.

D’altronde, borse banalizzando, è di intuitiva evidenza che il rendimento di un lavoratore sia legato a doppio filo con l’equilibrio psicologico dello stesso.

Insomma, e se istituzionalizzassimo la presenza di un terapeuta nelle amministrazioni pubbliche ?

Si consideri peraltro, che, nel funzionamento di un ufficio conta, al di là della mera somma di qualità e professionalità individuali, l’affiatamento tra i dipendenti, il quale soltanto può fornire quel valore aggiunto in termini di ottimalità (rectius: efficienza ed efficacia) del risultato complessivo.

Decisiva risulta quindi un riflessione sulla formazione, la persistenza e la soluzione dei problemi usuali nei sistemi complessi quali i contesti organizzativi: ad esempio su come si

formano i problemi di comportamento, attraverso quali modalità specifiche si trasforma una iniziale difficoltà in un problema di difficile soluzione, o ancora per mezzo di quali comportamenti facciamo in modo che i problemi persistano. La moderna psicologia del lavoro ha osservato come la maggior parte dei problemi di carattere organizzativo-relazionale siano aggravati proprio dalle tentate soluzioni che si cerca di fornire agli stessi. Si determina così una serie di comportamenti disfunzionali al raggiungimento dell'obiettivo, che per giunta ci fanno allontanare dallo stesso, ingigantendo il problema come in un meccanismo cibernetic. Attraverso una diverso studio delle relazioni umane e della complessa rete di interazioni attraverso la quale costruiamo (inventiamo) la nostra "realtà", sono stati formulati dei protocolli applicativi di grande interesse; elaborazioni teorico-epistemologiche unite a rigorose quanto originali indicazioni strategiche applicabili a problemi, quali disturbo da deficit dell'attenzione, disturbo oppositivo-provocatorio, disturbo da evitamento, conflitti e litigi tra impiegati, sullo stesso o su diversi piani gerarchico-funzionali.

Nell'ottica di un corretto funzionamento del contesto organizzativo, decisiva appare anche la capacità del dirigente o dell'apicale di trasmettere correttamente quelli che sono i suoi intendimenti, calibrando la comunicazione utilizzata sul background formativo del personale destinatario. La capacità di veicolare correttamente le proprie idee nonché la capacità di persuadere i destinatari delle istruzioni circa la bontà delle stesse, è un fattore importante tanto quanto l'intrinseca qualità del contenuto di una decisione.

A riguardo un ruolo decisivo spetta al linguaggio, come insegnano gli ultimi studi sulla comunicazione istituzionale.

Il *linguaggio*, nelle componenti verbali e non verbali, rivela le sue proprietà che, come afferma Watzlawick, "possono essere ritenute terapeutiche in sé e per sé; possono aiutare a cambiare il comportamento umano, non in virtù del loro contenuto, ma in virtù della loro struttura".

Si tratta di proprietà che riescono a rendersi invisibili a una osservazione superficiale, ma che accompagnano e scandiscono le esperienze interattive umane.

Bibliografia essenziale consultata:

Natalini, Il tempo delle riforme amministrative, Il Mulino, 2006

Di Cocco, La gestione delle risorse umane, I Quaderni della didattica, SSPAL

Materiale Istituto Tagliacarne, Metodologie di formazione-intervento per la P.A., La Fenice Grafica srl

Bianco, Di Filippo Laezza, La gestione del personale negli enti locali, Maggioli

Galli, Corso di diritto amministrativo, Cedam, Padova, 2002

Pera, Diritto del lavoro, Giuffrè, 2001

Manaresi, Il nuovo Ccnl Enti Locali, La valorizzazione delle risorse umane per migliorare

l'efficienza e l'efficacia della P.A.

Baldassarre, Materiale d'aula su comunicazione e gestione del personale

Castello, Il marketing della formazione professionale, Angeli, Milano, 2000

Ferrari, L'applicazione della norma ISO 9001-2000, Angeli, Milano, 2001

Mintzberg, La progettazione dell'organizzazione aziendale, Il Mulino, Bologna

Nardone, La terapia dell'azienda malata, Ponte delle Grazie, 2000

Watzlawick, Terapia breve strategica, Ponte delle Grazie, Firenze, 1997

Nardone, L'intervento strategico nei contesti educativi: comunicazione e problem solving, Ponte delle Grazie, Firenze, 1995

Baldassarre-Bonani, Formare la nuova Pubblica Amministrazione, SSPAL

Costa, Elementi per una politica di sviluppo delle risorse umane in Organizzazione Amministrativa e pubblico impiego, Quaderni della SPISA, Rimini, 1995

Barrera, La gestione delle risorse umane, I contratti a tempo determinato e le consulenze professionali, SSPAL

Guida agli Enti Locali, nn. 43 / 2007, 37 – 38 / 2002

