

# **Reclutamento e formazione della dirigenza e del personale pubblico**

**(aprile 2006)**

**Nota** – Il gruppo di lavoro che ha elaborato collegialmente questo rapporto è coordinato da Gianfranco D'Alessio e composto da Franco Bassanini, Daniela Bolognino, Caterina Cittadino, Francesca Di Lascio, Massimo Di Matteo, Alfredo Ferrante, Francesca Gagliarducci, Alessandra Gasparri, Michele Gentile, Jair Lorenci, Marco Meneguzzo, Federica Parisi, Silvia Paparo, Alberto Piccio, Marco Piredda, Marco Rossi, Andrea Simi, Valeria Spagnuolo, Alberto Stanganelli, Andrea Tardiola, Paolo Testa, Bruno Valensise, Nereo Zamaro.

## NOTA

*Questo rapporto si compone di due parti distinte: la prima è dedicata alle questioni relative alle forme ed alle modalità di reclutamento dei dipendenti pubblici, con specifico riferimento alla dirigenza delle amministrazioni centrali; la seconda parte si occupa, invece, dei temi riguardanti l'elaborazione e la definizione delle politiche formative nelle pubbliche amministrazioni, il ruolo attuale e le esigenze di riqualificazione di alcune fra le principali istituzioni operanti nel settore della formazione, le caratteristiche fondamentali e le prospettive di innovazione delle strutture e degli strumenti di formazione del personale pubblico (anche in relazione ai rapporti fra attività formative e disciplina contrattuale del rapporto di lavoro).*

*Il gruppo di lavoro si propone di proseguire la sua attività procedendo da un lato all'esame ed alla valutazione dei problemi concernenti le altre dirigenze pubbliche (a partire dai dirigenti delle amministrazioni regionali e locali) ed i meccanismi di accesso alle qualifiche non dirigenziali, ed approfondendo dall'altro lato l'analisi critica e l'individuazione di ipotesi di riforma dei sistemi e dei modelli formativi nel settore pubblico, con un ampliamento dell'indagine che vada a coprire il complessivo sistema delle scuole e degli altri organismi operanti nel settore della formazione, le forme di erogazione dei servizi formativi e la loro valutazione.*

## **PARTE I**

### **Forme di accesso e meccanismi di reclutamento della dirigenza e del personale pubblico**

1. *Premessa*
2. *Aspetti generali dell'accesso ai pubblici impieghi*
  - 2.1. *Sistemi e procedure concorsuali*
  - 2.2. *La questione dei titoli di studio*
  - 2.3. *Commissioni di concorso*
3. *Il reclutamento dei dirigenti pubblici. Caratteri e ruolo della nuova dirigenza pubblica*
  - 3.1. *Figura, ruolo e funzioni del dirigente pubblico*
  - 3.2. *I sistemi di accesso alla dirigenza*
    - a. *il corso concorso*
    - b. *il concorso riservato agli interni*
    - c. *la vicedirigenza*
    - d. *gli incarichi ex art. 19, comma 6*
  - 3.3. *Una task force dirigenziale per quattro priorità*
    - a. *gli obiettivi del progetto*
    - b. *i costi dell'operazione*

## 1. Premessa

Le considerazioni che qui si propongono in ordine alle tematiche concernenti il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, e le ipotesi che qui si avanzano al fine di affrontarne gli aspetti problematici e le principali criticità, sono dedicate essenzialmente ai profili riguardanti le forme ed i sistemi di accesso alla dirigenza: la decisione di limitare in tal senso l'oggetto dell'analisi risponde ad una serie di ragioni di ordine generale, oltre che a motivi di opportunità.

La prima, e fondamentale, motivazione della scelta va individuata nella comune consapevolezza e convinzione che la costruzione di un corpo dirigenziale autorevole e competente - capace di confrontarsi con una realtà economica e sociale in continua e rapida evoluzione e di raccoglierne sfide e opportunità nel rispetto delle regole - rappresenta un punto di partenza ed una chiave di volta fondamentale per conseguire in tempi ragionevoli un effettivo rinnovamento dell'amministrazione pubblica, che punti a migliorarne in modo sostanziale la capacità di rendere i servizi richiesti dai cittadini. Presupposto necessario di ogni indicazione di linea e di ogni iniziativa finalizzata a realizzare tale obiettivo è una riflessione attenta e realistica sulla figura, sul ruolo e, in primo luogo, sulle modalità di reclutamento dei dirigenti, che faccia tesoro dell'esperienza di questi anni (soprattutto degli ultimi, peraltro caratterizzati da impulsi politici contraddittori) e si fondi su una attenta analisi fattuale, rifiutando qualsiasi pregiudizio ideologico o culturale.

Ciò non significa che non vi sia la necessità di compiere una analoga riflessione riguardo alla intera popolazione dei pubblici dipendenti (soprattutto in rapporto alla sempre più evidente crisi del modello tradizionale del concorso pubblico per l'accesso all'impiego presso le amministrazioni, e agli sconvolgimenti determinati nel mondo e nel mercato del lavoro dall'ormai generalizzato ricorso a forme contrattuali flessibili), ma semplicemente avere

coscienza di come alla funzione della politica di dettare le regole, e definire gli indirizzi per l'azione degli uffici pubblici, si debba accompagnare, come elemento determinante, la presenza di una dirigenza in grado mettere in campo gli interventi più opportuni per affrontare con successo un tema di così grande impatto economico e sociale con una buona probabilità di conseguire risultati significativi in termini di miglioramento della *performance* amministrativa: significa, cioè, prendere atto di una priorità oggettiva e ineludibile.

Pertanto, al tema generale dei modi di accesso agli impieghi pubblici e, in particolare, ai sistemi concorsuali, saranno dedicate poche e brevi osservazioni, dirette a fornire soltanto alcuni spunti per successivi sviluppi del ragionamento.

Inoltre, ragioni di economia di lavoro – nel contesto di una elaborazione che non pretende di avere carattere esaustivo, ma intende soltanto affrontare alcune fra le più rilevanti questioni emergenti nell'ambito della materia trattata - hanno sconsigliato, per ora (ma sul tema si impone, evidentemente, un approfondimento che ci si riserva di compiere in una fase successiva, con la partecipazione di esperti e di esponenti di tali realtà), di esaminare, se non marginalmente ed incidentalmente, le vicende e le prospettive del reclutamento dei dirigenti nelle regioni, negli enti locali ed in altre amministrazioni connotate da particolari regimi della dirigenza (sanità, scuola, ecc.).

In particolare, se non si approfondisce qui il tema del reclutamento della dirigenza regionale e locale non è certo perché esso viene considerato di secondaria importanza; vi è, piuttosto, un'oggettiva difficoltà a svolgere, a tale proposito, un ragionamento unitario, tenendo conto della (relativa) eterogeneità della regolamentazione sull'accesso alla dirigenza delle Regioni e delle amministrazioni locali. Ad una prima lettura della sola regolamentazione delle amministrazioni regionali, appare in effetti un quadro molto differenziato: le norme emanate dalle diverse Regioni - facendo riferimento a un periodo ampio, dall'inizio degli anni '90 ad oggi - danno peso diverso ai titoli e alla formazione

(prevista sia prima che dopo l'assunzione), così come ai prerequisiti per l'accesso.

Appare, quindi, indispensabile avere prioritariamente un quadro sistematico di tale regolamentazione e identificare delle condizioni minime, necessariamente comuni, da proporre al sistema delle autonomie per un aggiornamento della regolamentazione in materia di reclutamento della dirigenza locale: questo tema potrà essere oggetto di una riflessione ulteriore.

Il discorso che segue, pertanto, è incentrato prevalentemente sulla dirigenza dello Stato e egli enti pubblici nazionali

## **2. Aspetti generali dell'accesso ai pubblici impieghi.**

Per ciò che concerne, nel suo insieme, i sistemi di selezione del personale pubblico, ci si limita qui alla sintetica segnalazione di alcuni aspetti problematici di ordine generale, che postulano l'individuazione di soluzioni innovative rispetto all'assetto normativo in atto.

In via preliminare, non si può fare a meno di sottolineare l'esigenza – che si fonda su una ormai copiosa serie di decisioni della Corte Costituzionale – di privilegiare, in tutti casi in cui non sussistano particolari e documentate esigenze che impongono di derogare a tale indicazione, forme di reclutamento che garantiscano la più ampia partecipazione di soggetti esterni alle amministrazioni (pur senza discriminare quanti già operano nel loro ambito o già collaborano, a vario titolo, con esse), in linea con il principio costituzionale del pubblico concorso.

Ciò non toglie che si debba, al tempo stesso, tenere adeguatamente in considerazione l'esigenza di valorizzare il patrimonio di competenze e di esperienze del quale le strutture amministrative dispongono al loro interno. Né può essere eluso il problema di individuare nuove forme di accesso agli

impieghi nel settore pubblico, che consentano di prevenire o limitare – attraverso effettivi strumenti di preselezione qualitativa, diversi da quelli oggi praticati, che troppo spesso assumono un carattere del tutto aleatorio - il fenomeno deteriore dei “concorsi di massa”, con quanto ne consegue in termini di lunghezza patologica delle procedure, scarse garanzie per i partecipanti e difficoltà (se non impossibilità) per le amministrazioni di individuare realmente i soggetti più qualificati. Come pure bisognerebbe cominciare ad affrontare la questione, delicatissima, di predisporre meccanismi di ingresso nei ruoli del personale pubblico che, senza entrare in contraddizione con il richiamato principio dell’art. 97, comma 3, Cost., e senza ripercorrere la strada (fin troppo battuta) della stabilizzazione *ope legis* del precariato, consentano di evitare la dispersione delle risorse investite dalle amministrazioni nella realizzazione di percorsi di formazione-lavoro.

## ***2.1. Sistemi e procedure concorsuali***

In ordine allo svolgimento delle procedure selettive qualificabili come concorsi pubblici, sarebbe importante, innanzitutto, lavorare per l’innalzamento degli attuali livelli di “trasparenza”: in quest’ottica, si dovrebbe prevedere una maggiore accessibilità – in appositi spazi, o meglio ancora sulla rete - della documentazione concorsuale (*curricula* dei candidati e relative valutazioni, informative sullo stato di avanzamento delle procedure di selezione, completa pubblicità dei verbali e delle prove orali ecc. ecc.). Ciò consentirebbe di contenere, in misura più o meno ampia, il livello di discrezionalità inevitabilmente presente nelle varie fasi.

Quanto, poi, all’assetto generale da dare al reclutamento per via concorsuale, andrebbe forse rivalutata l’idea “semplificatrice” già delineata nel

“Rapporto Giannini” del 1979, dove si immaginava l’unificazione dei concorsi che richiedono l’accertamento dello stesso tipo di conoscenze e abilità, e riguardano compiti e qualifiche che presentano una sostanziale identità nelle diverse amministrazioni: in proposito, si proponeva un’unica selezione periodica da realizzarsi a livello nazionale, dalla quale far scaturire una lista di idonei, alla quale le singole amministrazioni potrebbero attingere mano a mano che si verifichino vacanze nei rispettivi organici. L’ipotesi, chiaramente, richiederebbe di essere meglio precisata, e andrebbe rielaborata alla luce della revisione in senso autonomistico e pluralistico del nostro ordinamento amministrativo: ma, comunque, appare meritevole di essere presa in considerazione.

Di converso, all’interno di una determinata area o categoria di personale potrebbe essere utile prevedere la possibilità di concorsi distinti in base alla tipologia di professionalità che l’amministrazione intende acquisire. Ciò consentirebbe di calibrare precisamente i requisiti richiesti ai candidati rispetto agli ambiti lavorativi nei quali andranno ad essere inseriti, distinguendo *ab origine* quanti devono essere dotati di conoscenze più trasversali e multidisciplinari da quanti, al contrario, dovendo operare all’interno di una realtà estremamente specifica, necessitano inevitabilmente di conoscenze mirate, che consentano loro di inserirsi immediatamente ed in modo efficace nel contesto di destinazione.

## **2.2. La questione dei titoli di studio**

Tale aspetto, naturalmente, è strettamente connesso a quello relativo al valore (ed alla tipologia) dei titoli di studio richiesti per la partecipazione alle selezioni per l’accesso ai pubblici impieghi e, al di là di questo profilo formale,

rimanda alla questione della “utilizzabilità” da parte delle amministrazioni, in sede di reclutamento dei dipendenti, della formazione fornita dal sistema scolastico ed universitario: senza entrare qui nel merito di questa complessa tematica, si deve mettere in luce l’esigenza che i responsabili delle strutture pubbliche e, all’interno di esse, i soggetti preposti al governo del personale, adeguino quanto prima il loro livello di conoscenza delle rilevanti innovazioni intervenute negli ultimi anni (a seguito di importanti riforme normative) nell’offerta formativa delle istituzioni scolastiche e, soprattutto, delle università<sup>1</sup>.

Si tratta, in particolare, di fare chiarezza sulla valenza dei diversi titoli di studio rilasciati dagli atenei - e, quindi, sul loro “valore legale”<sup>2</sup> - ai fini dell’accesso ai pubblici impieghi: ciò, anche in considerazione degli elementi di confusione che hanno caratterizzato nel recente passato questa vicenda, specie per come essa è stata interpretata dai soggetti istituzionali interessati.

---

<sup>1</sup> Naturalmente, il riferimento è al decreto del Ministro dell’Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica del 3 novembre 1999, n. 509 (di attuazione dell’art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127), con il quale si è provveduto alla riforma dell’ordinamento degli studi universitari, istituendo il modello del c.d. “3+2”, cioè prevedendo l’articolazione dei corsi di studio fondamentali (e dei conseguenti titoli) in corsi triennali di laurea (L) e corsi biennali di laurea specialistica (LS), ai quali si affiancano altri corsi, diretti al rilascio di titoli di diverso tipo e natura (master di primo e di secondo livello, diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca). Tale decreto è stato successivamente modificato con il decreto del Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca del 22 ottobre 2004, n. 270, il quale ha trasformato, tra l’altro, la denominazione della laurea specialistica in laurea magistrale (LM), senza peraltro mutarne l’obiettivo formativo.

<sup>2</sup> In questa sede, va chiarito, non si ritiene opportuno affrontare il dibattito di ordine generale (che dura ormai da tempo, ma che ha registrato negli ultimi tempi una significativa ripresa di attenzione) relativo all’opportunità di conservare, ovvero di eliminare o ridefinire nella sua portata e nel suo significato, il valore formale dei titoli in questione.

Dopo una serie di vicende esegetiche ed attuative piuttosto tormentate, sembra essere stato, da ultimo, definitivamente precisato<sup>3</sup> - anche se non mancano, tuttora, elementi di contraddittorietà nel quadro normativo - che il diploma di laurea specialistica (ora laurea magistrale)<sup>4</sup> costituisce requisito necessario per l'accesso dall'esterno alle qualifiche dirigenziali, mentre per tutti i posti riguardanti le qualifiche e i profili professionali non dirigenziali (e, si deve intendere, anche per l'accesso alla dirigenza da parte dei dipendenti di ruolo delle amministrazioni con una anzianità di servizio che consente la partecipazione ai concorsi riservati), è sufficiente il possesso anche della sola laurea (L), conseguita al termine del primo triennio di studi previsto dal nuovo ordinamento.

Dovrebbe, in tal modo, essere ormai superata la tendenza, diffusamente presente nelle pubbliche amministrazioni - anche a causa della scarsa chiarezza e linearità della normativa di rango ministeriale, oltre che delle scelte assai poco felici adottate da una parte mondo accademico in occasione dell'attuazione della riforma didattica - a "svalutare" le lauree triennali, considerandole dei titoli "minori" rispetto a quelli rilasciati dai vecchi corsi di laurea, con la conseguenza che in occasione di concorsi e di progressioni interne si è manifestata, in diversi casi, la tendenza a richiedere (incomprensibilmente e, si vorrebbe dire, impunemente) il tradizionale DL o la nuova LS/LM, anche quando sarebbe largamente sufficiente, nella sostanza oltre che nella forma, la L triennale.

---

<sup>3</sup> Grazie a due direttive del Ministro per la Funzione Pubblica, oggetto delle circolari n. 3/05 del 3 novembre 2005 e n. 4/05 dell'8 novembre 2005, le quali, sostanzialmente, riprendono le indicazioni già contenute in precedente circolare, sempre del Ministro per la Funzione Pubblica, datata 27 dicembre 2000.

<sup>4</sup> Alla quale, peraltro, con un discutibile decreto emanato di concerto dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dal Ministro per la Funzione Pubblica il 5 maggio 2004, sono stati equiparati, proprio ai fini dei pubblici concorsi, i diplomi di laurea (DL), normalmente di durata quadriennale, previsti del precedente ordinamento universitario.

Vale la pena di notare che il consolidarsi di una politica di reclutamento del personale pubblico diretta ad impedire ai titolari di laurea triennale (L) di prendere parte ai concorsi per le qualifiche che prevedono il possesso di diploma di laurea (DL) – una eventualità, questa, che dovrebbe ormai essere esclusa, alla luce di quanto sopra precisato - oltre ad essere giuridicamente infondata e sostanzialmente ingiustificata, avrebbe (o, meglio, avrebbe avuto) l'effetto di restringere progressivamente l'ambito dei potenziali aspiranti, in contrasto con l'obiettivo, largamente condiviso, di garantire la più ampia partecipazione alle selezioni per l'accesso agli impieghi, e frustrerebbe (o, meglio, avrebbe frustrato) le prospettive di “ringiovanimento” dei quadri amministrativi.

La nuova offerta formativa universitaria, quindi, può e deve essere vista non come fonte potenziale di un rischio di “dequalificazione” nell'offerta degli aspiranti dirigenti e funzionari, ma come una occasione di rinnovamento e di crescita qualitativa dei quadri delle amministrazioni, a partire dalla definizione dei criteri e delle modalità di scelta e di inserimento di nuovo personale nei ruoli pubblici, come pure delle forme di riqualificazione professionale di quanti già operano negli apparati amministrativi.

Le amministrazioni, in particolare, sono chiamate a realizzare un giusto equilibrio fra due esigenze, entrambe riconducibili all'obiettivo di garantire, nell'accesso agli impieghi pubblici (così come nella determinazione delle forme di sviluppo della “carriera” dei dipendenti), la “scelta dei migliori”. Da un lato, occorre consentire ad un largo numero di soggetti di prendere parte alle procedure selettive: un obiettivo, questo, sicuramente favorito dal riconoscimento di un giusto spazio e da una adeguata valorizzazione della laurea triennale, oltre che dalla complessiva disciplina delle equipollenze. Al tempo stesso, però, appare indispensabile – per evitare una proliferazione indiscriminata, sia dal punto di vista quantitativo che in termini qualitativi, delle richieste di partecipazione alle medesime selezioni - articolare la richiesta

dei titoli di studio in relazione alle specifiche figure professionali che si intendono reclutare: pertanto, pur senza mettere in discussione il criterio generale del riconoscimento delle equivalenze fra i titoli dello stesso tipo e livello, nel definire i requisiti per l’accesso alle varie aree, qualifiche e posizioni professionali nelle quali si articola il lavoro pubblico si dovrà verificare con attenzione quale sia, nella sostanza, il patrimonio di conoscenze ed abilità attestato dal possesso di determinati titoli universitari (distinguendo, ad esempio, fra classi e corsi di laurea rispondenti all’obiettivo di formare un potenziale funzionario pubblico generalista o un dirigente/manager e quelli diretti alla preparazione di tecnici e professionisti con competenze disciplinari di settore, e guardando, al di là del tipo di titolo posseduto dagli aspiranti agli impieghi, alla qualità delle conoscenze e delle abilità risultante dai loro *curricula di studi*).

### **2.3. *Commissioni di concorso***

Per quanto attiene alle commissioni di concorso, bisognerebbe individuare alcuni vincoli in grado di limitare il più possibile effetti negativi e “distorsioni” evidenziate dalle esperienze pregresse.

In particolar modo, andrebbe evitata la presenza di membri delle magistrature amministrative o dell’Avvocatura dello Stato, spesso troppo “radicati” all’interno dell’amministrazione per poter svolgere in modo assolutamente distaccato ed oggettivo i compiti di selezione loro attribuiti.

Lo stesso può dirsi per quei commissari che frequentemente sono scelti nonostante palesemente non in possesso delle conoscenze o delle competenze professionali necessarie per un’adeguata valutazione dei candidati. A tale proposito, quanto meno per quanto riguarda la componente universitaria, una

soluzione potrebbe essere rappresentata dalla definizione di specifiche e vincolanti procedure di nomina dei docenti competenti per area tematica, ad esempio con un coinvolgimento della Conferenza dei Rettori; ma un discorso analogo potrebbe farsi, probabilmente, anche per la componente professionale, facendo riferimento ai relativi Ordini.

A partire da questo presupposto, laddove i requisiti professionali richiesti siano particolarmente specialistici, il patrimonio di esperienze presente all'interno dell'amministrazione potrebbe essere maggiormente valorizzato nella fase di formazione e di inserimento immediatamente successiva al reclutamento, per evitare qualunque tipo di “pressione” precedente.

### **3. Il reclutamento dei dirigenti pubblici. Caratteri e ruolo della nuova dirigenza pubblica**

Il decennio scorso è stato certamente un periodo caratterizzato da grandi modificazioni del quadro delle norme che definiscono la struttura organizzativa delle amministrazioni pubbliche: tali modificazioni, in particolare, hanno inciso fortemente sui caratteri qualificanti e sulla dimensione funzionale della dirigenza pubblica.

#### ***3.1. Figura, ruolo e funzioni del dirigente pubblico.***

Negli ultimi decenni del secolo scorso si è progressivamente fatta strada – prima fra gli studiosi e, poi, anche a livello politico e legislativo – la convinzione che la formulazione e la attuazione di qualsiasi iniziativa di rinnovamento e riforma amministrativa richiedono, quale condizione indispensabile, la presenza di una classe dirigente che sia tecnicamente e culturalmente preparata e aggiornata; ma che sia, soprattutto, predisposta al

cambiamento. Il che implicava, e implica, un forte impegno a investire sulla formazione e riqualificazione professionale, al fine di valorizzare l'attività dei dirigenti pubblici e accrescere la capacità di servizio delle amministrazioni.

Da un lato occorre, dunque, costruire la figura del dirigente in modo da esaltarne la caratterizzazione professionale, la responsabilità e l'autonomia anche nei confronti del vertice politico, il quale, nelle amministrazioni pubbliche, rappresenta l'omologo dell'imprenditore/proprietario di azienda nel mondo privatistico, cioè colui che, in sostanza, colloca il *manager*/dirigente a capo di un settore più o meno ampio della propria struttura organizzativa.

Dall'altro, e di conseguenza, si impone anche di considerare il carattere fiduciario della funzione manageriale, in quanto il dirigente, quale gestore della struttura, rappresenta le esigenze espresse dal vertice, di cui è strutturalmente chiamato a realizzare il “progetto aziendale”, pure seguendo la bussola rappresentata dalla norma costituzionale che indica come i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione (e da quel principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa che ne rappresenta la più chiara esplicitazione, e che, pur attraverso le note vicissitudini legislative, è tuttora affermato dall'art. 4 del d. lgs. n. 165 del 2001).

In questa prospettiva il dirigente non può che rappresentare il punto di connessione tra l'organizzazione del lavoro e l'organizzazione dei servizi, determinando le modalità secondo le quali si sviluppa l'azione di cura degli interessi pubblici in relazione alla gestione delle risorse umane e strumentali a sua disposizione. All'interno degli uffici il suo ruolo è volto alla gestione dell'attività lavorativa dei collaboratori, impiegati e funzionari, con il fine di facilitare una loro compartecipazione agli obiettivi, ma anche di sviluppare con gli altri un dialogo corretto e costruttivo, in modo tale che l'intera attività lavorativa sia indirizzata al perseguitamento di un buon risultato per la collettività e l'amministrazione stessa. Il dirigente non deve essere solo il capo, ma colui che ha la capacità – e il dovere – di comunicare ed interagire.

Ragionare sulla dirigenza significa, quindi, ragionare sul rafforzamento di uno dei punti nevralgici della pubblica amministrazione, sul motore di qualsiasi iniziativa riformatrice, e porre le basi per la realizzazione e il consolidamento delle iniziative di riqualificazione dell'intero sistema.

Sia nelle precedenti versioni (anteriori alla legge di riordino del 2002), sia nell'attuale versione della disciplina della dirigenza, è dedicata particolare attenzione – pur tra limiti e contraddizioni – alle esigenze della “professionalità”, intesa come strumento di valorizzazione delle qualità individuali dei dirigenti e di riqualificazione dello stesso ruolo, ma anche come indispensabile condizione per la creazione di un ampio ed adeguato “mercato” della dirigenza pubblica: in tale ottica, l'implementazione della managerialità attraverso la valorizzazione della qualità professionale dei dirigenti è posta anche nell'interesse del vertice politico, da un lato, e dei destinatari dei servizi delle amministrazioni, dall'altro.

Nel perseguire tale obiettivo, il legislatore si è prefisso (anche se non sono mancate incertezze e oscillazioni, per la ricorrente tentazione del ritorno al passato) di riproporre anche nell'organizzazione amministrativa, e nell'ordinamento del personale dirigenziale pubblico, i tratti qualificanti del sistema di *management* privato, con particolare attenzione alla flessibilità del rapporto, al delicato vincolo fiduciario che lega il dirigente all'imprenditore/datore di lavoro, al contenuto della prestazione professionale richiesta ai dirigenti, alla flessibilità dei ruoli e delle funzioni, all'informalità ed alla generalità di quelle che, in ambito pubblicistico, vengono chiamate competenze.

D'altra parte, è palese come oggi una delle principali sfide di ogni organizzazione – ed *in primis* di quelle pubbliche - sia quella di riuscire a coniugare una *leadership* forte con un *management* altrettanto forte: le organizzazioni di successo sono quelle che prendono in considerazione entrambe le connotazioni e si impegnano per integrarle. Se il *leader* è colui che

è in grado di affrontare il cambiamento derivante dai nuovi contesti economici, tecnologici, politici e socio-culturali, il *manager* si misura con la complessità propria delle nuove organizzazioni al fine di raggiungere determinati e chiari obiettivi di efficienza ed efficacia. Il *leader* non deve necessariamente ricoprire un ruolo di vertice, ma deve possedere qualità personali particolari, quali la capacità di attrarre, di coinvolgere e di motivare tutti i membri, al fine di creare un'atmosfera armoniosa che meglio permette di raggiungere il fine organizzativo. Il *management*, invece, riveste una posizione di vertice nella gerarchia formale dell'organizzazione e per questo deve possedere un'elevata conoscenza degli aspetti economici e gestionali dell'azienda.

In relazione a tali esigenze e sulla base di tali premesse, nonostante sia sempre indispensabile una congrua formazione giuridica, appare sempre più necessario che i dirigenti delle amministrazioni pubbliche siano provvisti di competenze economiche e attitudini di tipo manageriale ed interdisciplinare e siano, allo stesso tempo, capaci di porsi quali figure-guida nel complesso panorama degli assetti organizzativi pubblici: a questo cambiamento della figura del dirigente è necessario far corrispondere migliori criteri sia di accesso e reclutamento, sia di gestione della risorsa umana rappresentata dai dirigenti stessi.

In proposito, è utile ricordare l'esperienza, troppo frettolosamente liquidata, del ruolo unico (istituito a seguito del d. lgs. n. 80 del 1998) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, articolato in due distinte fasce, ciascuna delle quali si articolava a sua volta in sezioni distinte, in relazione alla specifica professionalità del dirigente. Con la legge n. 145 del 2002 il ruolo unico è stato abolito, rendendo molto più difficile realizzare quella mobilità delle professionalità dirigenziali in un contesto unitario di pubbliche amministrazioni che pochi anni prima il legislatore si era prefisso di conseguire con la sua creazione.

Invero questo istituto, che avrebbe dovuto rappresentare, nelle intenzioni, lo strumento per la più razionale allocazione di ogni risorsa dirigenziale (“l'uomo giusto nel posto giusto”), nella pratica è stato, per lo più, visto e vissuto dagli stessi interessati in modo negativo, come una sorta di messa a disposizione: ristabilirne il vero significato o, quantomeno, riprenderne l’ispirazione, al fine di dare a ciascun dirigente l’incarico più adatto e porre, conseguentemente, ognuno nella condizione di offrire il meglio di sé nell’interesse della sua professione e della collettività, sembra in ogni caso una strada non solo percorribile, ma quasi obbligata.

A tal fine è stata avanzata la proposta di istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica un albo dei dirigenti, con relativa banca dati, che - pur mantenendo i ruoli dirigenziali delle singole amministrazioni - potrebbe garantire il carattere unitario della dirigenza dello Stato e, al contempo, favorirne la migliore gestione, attraverso l’introduzione di norme volte ad agevolare la mobilità dei dirigenti fra amministrazioni diverse<sup>5</sup>: si prospetta, in particolare, un nuovo sistema di iscrizione, con l’inserimento nell’albo delle specificità tecniche, dei dati “curriculari” e delle caratteristiche professionali di tutti i componenti della categoria, al fine di un loro migliore utilizzo all’atto dell’attribuzione degli incarichi.

In questo schema, l’iscrizione all’albo conseguirebbe al superamento del concorso o del corso-concorso di accesso alla qualifica, mentre l’inserimento nel ruolo della singola amministrazione avrebbe luogo in coincidenza con l’attribuzione del primo incarico, e cessa con l’eventuale conferimento di un nuovo incarico presso un’altra amministrazione, e il conseguente passaggio nel ruolo di quest’ultima. Farebbero eccezione i soli concorsi per esami banditi

---

<sup>5</sup> Legislatura XIV - Disegno di legge A.S. n. 1966 - *Norme in materia di dirigenza statale* - d’iniziativa dei senatori BASSANINI, MANCINO, TREU, VILLONE, VITALI, PASSIGLI, BATTAFARANO, BATTISTI e PETRINI (comunicato alla Presidenza il 30 gennaio 2003).

dagli enti pubblici non economici, i cui vincitori non sono inseriti nell' albo, ma direttamente nei ruoli degli enti.

Sono evidenti i vantaggi che deriverebbero dall'approvazione di una simile proposta in termini di razionalizzazione complessiva del sistema, se non altro per il venir meno, nelle amministrazioni statali, del doppio momento contrattuale: quello del contratto "vuoto" di assunzione, e quello dell' effettivo conferimento dell'incarico.

### ***3.2. I sistemi di accesso alla dirigenza***

Come è noto, secondo l'attuale assetto normativo (art. 28, comma 3, del d. lgs. n. 165 del 2001, così come modificato dalla legge n. 145 del 2002), l'accesso alla dirigenza di ruolo (nelle amministrazioni statali) avviene, sostanzialmente, secondo due distinti canali: quello tradizionale costituito dal concorso, riservato a soggetti interni all'amministrazione in possesso di particolari requisiti, e quello del corso-concorso, aperto anche a soggetti esterni.

#### *a. il corso-concorso*

Ognuno dei due canali trova la sua ragion d'essere in motivazioni meritevoli di attenzione: si può, però, affermare che un effettivo rinnovamento ed una reale riqualificazione della figura del dirigente pubblico impone, soprattutto, la valorizzazione del reclutamento attraverso il sistema del "corso-concorso": è, dunque, opportuno proporre – al fine di individuare le prospettive future di tale sistema di selezione/formazione - qualche riflessione sulle principali caratteristiche dei corsi-concorsi di accesso alla dirigenza fin qui portati a compimento presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA).

Anzitutto, è risultata particolarmente significativa e apprezzabile, nella programmazione e nella gestione di tali corsi, l'intenzione di sviluppare nei partecipanti un'identità “motivazionale” e un *idem sentire*, per produrre spirito di gruppo attraverso un patrimonio di culture e codici linguistici comuni tra soggetti provenienti da estrazioni universitarie e da esperienze lavorative diverse.

Un tale sentimento “identitario”, peraltro, trova riscontro, a posteriori, in forme di collegamento, di scambio e di reciproco sostegno fra gruppi di allievi entrati nella dirigenza, che si è tradotta anche nella aggregazione in forme associative<sup>6</sup> ed in esperienze, ormai consolidate, di *e-group* (gruppi di discussione telematica che connettono fra loro i dirigenti che provengono dai corsi della SSPA). Strumenti, questi, che si sono dimostrati validi ai fini del mantenimento di contatti fra colleghi distribuiti nelle diverse amministrazioni e nei diversi enti (nell'amministrazione centrale come sul territorio), e stanno dando luogo a una vera e propria rete, che si estende e si consolida sulla base di un percorso comune, della condivisione di problemi, aspirazioni, ideali e si presenta, almeno potenzialmente, come portatrice di novità e di una spinta decisiva per realizzare quel passaggio - che tutti invocano e proclamano, ma che è ancora lungi dall'essere compiuto - da una pubblica amministrazione burocratica ad una caratterizzata dal paradigma manageriale. Un passaggio che, in un processo che gli esperti di analisi delle politiche pubbliche individuano nelle fasi di traslazione ed apprendimento, deve essere adeguatamente introiettato e fatto proprio da parte dei destinatari-attori.

Una serie di elementi quali la valutazione continua, la varietà della tipologia di prove in corso d'opera – che ha consentito di sviluppare l'elasticità e la versatilità del corsista, nonostante alcune rigidità della struttura formativa nella gestione del sistema di valutazione -, l'interazione tra prove individuali e prove di gruppo, nonché la scelta di inserire nel *curriculum* formativo del

---

<sup>6</sup> Testimoniata, ad esempio, dalla creazione della “Associazione degli allievi ed ex-allievi della SSPA”.

dirigente un consistente periodo di applicazione pratica (in Italia e presso gli uffici dell’Unione europea) sono fattori che si reputano particolarmente innovativi fra quelli che hanno caratterizzato l’esperienza dei corsi-concorsi, paragonati dal Presidente della Repubblica, nel discorso per il quarantennale della SSPA nel 2002, ad una ‘vendemmia’.

Quali sono stati, in estrema sintesi, gli effetti fin qui prodotti da questo tipo di reclutamento?

In primo luogo, evidentemente, si è realizzato un certo “ringiovanimento” dei quadri dirigenziali, e, contemporaneamente, il superamento (o, perlomeno, l’avvio del superamento) della tradizionale cultura di tipo “giuridico-formalistico”.

Si è, inoltre, creato uno spezzone di dirigenza – quantitativamente limitato, ma in grado di esercitare una funzione di “moltiplicatore” - dotato di una sua identità, di un *humus* culturale comune che porta i soggetti interessati a sentirsi parte non tanto e non solo della specifica amministrazione di appartenenza (ministero, agenzia o ente), ma dell’amministrazione vista nel suo insieme. Il che comporta, indubbiamente, un effetto dirompente, e favorisce il consolidarsi di quello spirito di corpo, che storicamente è stato un *atout* fondamentale per il consolidamento dell’amministrazione francese (sulla base della tradizione delle *grandes écoles*) e che, invece, eccezion fatta per alcuni settori (prefetti, diplomatici), è da sempre molto evanescente nella realtà della amministrazione italiana.

Infine, e si tratta di un elemento particolarmente qualificante, si è realizzato un risultato coerente con la tendenza a favorire l’ingresso nell’amministrazione di persone che non scelgono di essere pubblici funzionari come seconda opzione lavorativa, o come forzato canale di sbocco della non occupazione, ma vi entrano sulla base di una forte motivazione.

Sono, quindi, molti e diversi i motivi che consentono di giudicare nel complesso positiva l’esperienza dei corsi-concorsi portati a compimento, e

inducono ad affermare – in controtendenza rispetto al più recente orientamento della legislazione in materia, che, di fatto, ha pesantemente ridotto la percentuale dei posti dirigenziali da coprire con tale procedura - che tale sistema non solo dovrebbe essere conservato, ma andrebbe valorizzato come il canale principale per la selezione dei dirigenti della pubblica amministrazione.

Anche se, secondo una diffusa opinione, si renderebbe opportuna una verifica e, presumibilmente, una revisione delle modalità di selezione dei partecipanti (le quali attualmente presentano un carattere plorico, che non ne consente un tempestivo espletamento e non favorisce la selezione dei migliori), come pure un ripensamento della stessa struttura ed articolazione dei corsi.

*b. il concorso riservato agli interni*

Sulla base della legislazione vigente resta, infatti, in piedi (come già ricordato) un doppio sistema di accesso alla dirigenza: il primo per i pubblici dipendenti, attraverso i concorsi a loro riservati banditi dalle amministrazioni, ed il secondo rappresentato, appunto, dal corso-concorso di reclutamento “aperto”. Le percentuali di copertura dei posti disponibili attraverso i due canali sono attualmente determinate, rispettivamente, nel 70% e nel 30%: occorrerebbe, però, rimodularle, anche alla luce del fatto che nel primo dei due corsi-concorsi circa il 45% degli ammessi provenivano dalle carriere delle aree della pubblica amministrazione, mentre per il corso che sta per concludersi la percentuale è salita all’80%. Questo solo dato basterebbe a far riflettere sull’esigenza di modificare la disciplina in vigore, per non incorrere nel rischio che globalmente ci sia un mero ricambio tutto interno all’amministrazione e si riduca pericolosamente l’accesso dall’esterno, con conseguenze che non possono non essere negative per il sistema amministrativo nel suo insieme.

Ma, soprattutto, è lecito interrogarsi, alla luce di quanto si è fin qui venuti esponendo, sulla reale opportunità di lasciare ancora uno spazio prevalente ad una modalità di selezione (il concorso per esami di tipo tradizionale), piuttosto

obsoleta, in quanto incentrata sulla verifica di requisiti culturali certamente importanti, ma inidonea alla verifica di altre qualità essenziali del futuro dirigente, come la *leadership* e l'attitudine manageriale. Doti il cui (eventuale) sviluppo è lasciato (art. 28 comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001) solo al previsto ciclo di attività formative - anteriore al conferimento del primo incarico, ma posteriore all'assunzione – che deve essere organizzato dalla SSPA “anche in collaborazione con istituti universitari italiani, stranieri, ovvero con primarie istituzioni formative pubbliche o private”, e per la cui durata è fissato un termine massimo, ma non uno minimo (il che è sintomatico della grande distanza che troppo spesso intercorre tra la proclamazione di un principio e la sua concreta attuazione).

D'altra parte, bisogna anche rendersi conto che il capovolgimento delle percentuali originarie, per la realizzazione del quale sono stati certamente determinanti la spinta e l'interesse di alcune amministrazioni politicamente forti, è stato giustificato soprattutto con la insostenibile lunghezza dei tempi di espletamento dei corsi-concorsi, e che questo è un problema reale con il quale occorre misurarsi, proprio al fine di evitare che le scorciatoie divengano la regola, compromettendo ogni disegno innovatore.

Inoltre, rimane molto importante conservare un ragionevole spazio di accesso alla dirigenza per gli impiegati che siano provvisti di capacità e cultura adeguate, e siano disposti ad impegnarsi in un processo di crescita personale e professionale.

Ciò è tanto più necessario in tempi di appiattimento delle carriere (gli avanzamenti giuridici, nella prassi dei contratti del pubblico impiego, hanno sostanzialmente preso il posto dei vecchi automatismi di progressione economica, per tacere degli incentivi distribuiti a pioggia che, anziché stimolare, scoraggiano i più volenterosi e ambiziosi), di insufficiente *turnover* e di conseguente permanenza per tempi lunghissimi nelle medesime funzioni, non di rado molto ripetitive.

In ogni caso, questo canale di accesso riservato agli appartenenti ai ranghi dei dipendenti pubblici non dovrebbe mai prevalere su quello principale, che deve rimanere diretto ed esterno, a evitare che nelle posizioni di maggiore responsabilità torni ad installarsi una casta di “superimpiegati”; il che potrebbe favorire il riprodursi di quegli stessi vizi che le riforme degli anni '90 avevano inteso rimuovere: impermeabilità alle innovazioni, autoreferenzialità, parcellizzazione del lavoro, attenzione all'adempimento e non al risultato, scarso interesse alle questioni organizzative concrete e, di converso, eccessiva formalizzazione dei relativi atti.

A tal fine sarà certamente necessario operare, più ancora che sulle norme di legge e di regolamento – rispetto alle quali si impongono, comunque, alcuni ritocchi – sulla impostazione e sui contenuti dei bandi di concorso (dei corsi-concorsi, in particolare), evitando di ricalcare schemi tradizionali nella individuazione e nella valutazione dei titoli, nella scelta delle prove e nel peso dei punteggi da assegnare.

Su queste basi, e ferma restando la necessità di una ulteriore rivisitazione dell'art. 23 del d. lgs. n. 165 del 2001, che (senza necessariamente riproporre il modello del ruolo unico) consenta di garantire il carattere unitario della dirigenza dello Stato e di favorire la migliore conoscenza e utilizzazione delle relative risorse, la coesistenza delle due tipologie di selezione - corso-concorso e concorso – può, dunque, essere conservata, purché la prima torni a essere il canale principale di reclutamento, e la seconda rappresenti essenzialmente una opportunità di crescita professionale per i dipendenti più capaci, meritevoli e motivati (il che comporta, in ogni caso, la necessità di modificare almeno l'art. 3, comma 1, del regolamento sull'accesso alla qualifica dirigenziale di cui al d.p.r . n. 272 del 2004).

Al fine di assicurare uno sbocco alle aspirazioni di questi dipendenti, si può considerare, poi, complessivamente adeguata la percentuale di posti - attualmente prevista dall'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, e pari al

30% di quelli messi a concorso da una singola amministrazione - da riservare al personale interno inquadrato nelle posizioni apicali dell'area/categoria corrispondente all'ex carriera direttiva.

Circa le modalità di attuazione della riserva di posti in questione, si sono prese in esame tre diverse ipotesi:

- 1) in aggiunta alle prove scritte e orali prevedere punteggi da attribuire per “titoli”- che tengano conto, in particolare, degli incarichi dirigenziali ricoperti *ex art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001*, delle “posizioni organizzative” ricoperte e, soprattutto, dei *curricula*, con espresso riferimento alla qualità del servizio prestato e alle valutazioni conseguite – che concorrono alla definizione della graduatoria del 30 % riservato agli interni ;
- 2) eliminare la riserva e procedere a concorsi pubblici nei quali gli interni che abbiano i requisiti richiesti possano far valere i punteggi derivanti dai titoli di cui sopra ;
- 3) prevedere un concorso (che garantisca comunque la selezione) specifico ma contestuale a quello pubblico, per una percentuale di posti uguale a quella dell’attuale riserva, con prove che privilegino la verifica della capacità gestionale e punteggi da attribuire per “titoli”- che tengano conto in particolare degli incarichi dirigenziali ricoperti *ex art. 19, comma 6, delle “posizioni organizzative”* ricoperte e, soprattutto, dei *curricula*, con espresso riferimento alla qualità del servizio prestato e alle valutazioni conseguite.

Tutte e tre le ipotesi comportano, in ogni caso, la necessità di modificare le vigenti disposizioni regolamentari del d.p.r. n. 272 del 2004.

L’ultima di esse è quella che in concreto ha suscitato maggiore interesse, anche se in linea generale sarebbe, probabilmente, auspicabile il superamento della logica delle “riserve” a favore degli interni, qualora si fosse in grado di definire dei percorsi selettivi effettivamente in grado di individuare i candidati maggiormente qualificati, indipendentemente dalla loro provenienza.

Come si può notare, una particolare enfasi si è posta sulla valutazione dei *curricula* e del servizio svolto dai candidati, in coerenza con le argomentazioni già svolte in ordine alla scarsa idoneità dello strumento del concorso per soli esami a selezionare i più adatti a ricoprire una posizione dirigenziale (l’esperienza insegna, fra l’altro, che non sempre coloro che trovano il tempo e il modo per prepararsi più accuratamente alle prove d’esame sono anche i più disposti a spendere le proprie migliori energie al servizio dell’amministrazione).

Peraltro, occorre essere ben consapevoli che, per adottare questa impostazione senza incrementare oltre misura il rischio di una eccessiva discrezionalità nella valutazione dei candidati, è necessario che la classificazione delle esperienze di lavoro sia effettuata con criteri chiari, non fraintendibili e definiti a priori. Fra l’altro, per quanto si dirà più diffusamente in seguito, si dovrebbe andar cauti nell’assegnare un peso eccessivo al fatto di essere stati titolari di incarichi dirigenziali ex art. 19, comma 6, visti i molti casi in cui questi incarichi - distorcendo la finalità della norma - sono stati di fatto attribuiti per motivi diversi dal merito o dal possesso di specifiche competenze professionali. Allo stesso modo, non si può non considerare, almeno allo stato attuale, la oggettiva difficoltà di utilizzare come elemento di analisi gli esiti di processi di valutazione interna delle *performances* a cui sono stati nel corso del tempo sottoposti gli aspiranti dirigenti, data la generale scarsa affidabilità di tali meccanismi, sia sul piano metodologico che sul piano della applicazione operativa.

#### *c. la vicedirigenza*

L’istituzione della figura del “vicedirigente”, operata con la legge n. 145 del 2002<sup>7</sup>, appare meritevole di una valutazione in linea di principio negativa,

---

<sup>7</sup> La figura, da ultimo, è stata rilanciata dalla legge n. 168 del 2005, di conversione del d. l. n. 115 del 2005, la quale nell’art. 14 *octies* (modificativo dell’art. 17 *bis* del d. lgs. n. 165 del 2001) stabilisce che alla vicedirigenza sia riservata un’area “separata” all’interno della

in quanto può costituire il presupposto per un ritorno all’indietro rispetto alla linea di innovazione della legislazione sul personale pubblico sviluppatasi a partire dai primi anni ‘90. La “vicedirigenza”, così come risulta dalle norme, non sembra rappresentare un’area nella quale collocare funzioni e competenze da affidare a personale con specifici requisiti professionali, ma piuttosto l’anticamera per un successivo passaggio (con modalità ad oggi non ancora definite, ma che in futuro rischiano, per le spinte che si verificheranno, di riproporre vecchi scorimenti automatici interni) alla dirigenza.

Per evitare che la risposta da dare alle istanze, in certa misura giustificate e comprensibili, di valorizzazione delle funzioni svolte dal personale delle ex carriere direttive, attraverso il riconoscimento delle sue aspirazioni ad una crescita professionale, si traduca nella tendenza ad una irrazionale scomposizione all’interno del lavoro pubblico, che comporterebbe una pericolosa deformazione di una riforma generalmente accettata e condivisa nei suoi tratti essenziali (come è avvenuto, per citare un altro esempio macroscopico sul quale si tornerà di seguito, nella pratica applicazione dell’art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, dove si è voluta leggere la possibilità di affidare - con una prassi che ormai scavalca lo stesso obbligo costituzionale del concorso - incarichi a tempo determinato anche a funzionari dell’amministrazione che li conferisce e per funzioni anche “routinarie”), sarebbe necessario ricondurre l’impianto e l’interpretazione della legge alla filosofia e alle finalità originarie.

In particolare, bisognerebbe intervenire in modo da moderare e contenere le, peraltro inevitabili, richieste di ottenere uno sviluppo del proprio livello di professionalità attraverso l’accesso alla dirigenza, in primo luogo sostituendo al modello rigido della “vicedirigenza”, che costituisce una risposta sbagliata ad un’esigenza reale, la costruzione – attraverso la contrattazione, alla quale la

---

contrattazione collettiva di comparto, e dalla legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006) , la quale nel comma 227 dell’articolo unico prevede consistenti finanziamenti per la sua attuazione.

legge potrebbe limitarsi ad indicare tale opzione (come già avviene nel caso delle “elevate professionalità”, in base all’art. 40, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001) - di uno spazio che permetta il riconoscimento di ruoli e funzioni specifiche, con particolare riferimento a profili tecnici e/o ambiti gestionali, non confondibili né sovrapponibili a quelli della qualifica dirigenziale: gli istituti contrattuali messi fino a oggi in campo anche con l’intento di corrispondere alle aspirazioni dei funzionari apicali (come, ad esempio, le posizioni organizzative) si presentano, in effetti, come una risposta solo parziale a tale esigenza.

Sicuramente, si muove nella direzione indicata la proposta, contenuta nel d.d.l. n. 1966 (citato in precedenza), di ampliare l’ambito di applicazione della delega di funzioni dirigenziali per un periodo determinato, già prevista nell’art 17, comma 1 *bis*, del d. lgs. n. 165 del 2001, rinviandone la disciplina di dettaglio ai contratti di comparto<sup>8</sup>.

E’ stata, però, avanzata l’idea che occorra spingersi oltre, muovendosi nella prospettiva a creare un punto di arrivo della carriera cui possa pervenire, in modo realmente selettivo, una determinata quota di funzionari<sup>9</sup>: il che potrebbe evitare, a parere dei sostenitori di tale ipotesi, che l’unica aspirazione e l’unico sbocco considerato gratificante e in grado di valorizzare le capacità professionali venga identificato nel conseguimento della qualifica dirigenziale.

Per connessione, merita di essere richiamata anche la problematica relativa alla opportunità che le parti provvedano a riconsiderare, nelle appropriate sedi

---

<sup>8</sup> La formulazione della proposta, peraltro, dovrebbe essere migliorata, in quanto essa fa riferimento in modo indeterminato all’”esercizio di funzioni di reggenza di posizione dirigenziale vacante”. Trattandosi di una questione certamente importante, e di un istituto suscettibile di vasta e positiva applicazione (ma anche di un utilizzo improprio e potenzialmente pericoloso), i limiti e i caratteri dell’ipotesi delineata andrebbero tracciati con precisione direttamente dalla legge, e non demandati in larga misura alla sede applicativa.

<sup>9</sup> Sul punto si segnala una differenza di opinioni all’interno del gruppo di lavoro, giacché da parte di alcuni si ritiene adeguata la soluzione indicata nel richiamato d.d.l. n. 1996, mentre altri sostengono che essa si configura come un palliativo del tutto insufficiente (se non pericoloso, in assenza di una normativa specifica).

contrattuali, le modalità di governo degli sviluppi di carriera del personale non dirigente e, in particolare, delle “progressioni economiche orizzontali”

E’ incontestabile che tale materia rientri, e debba rimanere, nella contrattazione integrativa, posto che il costo dei passaggi alla posizione economica superiore (che, nel caso delle amministrazioni centrali, è anche posizione funzionale) grava sulle disponibilità di bilancio delle singole amministrazioni: ci si deve, però, chiedere se non si debba operare una significativa correzione della prassi negoziale fin qui seguita in questo campo, che in generale sembra non aver colto l’esigenza di adottare una impostazione selettiva, rischiando, di conseguenza, di alimentare ulteriormente il malessere e la frustrazione di quanti rivendicano una giusta differenziazione e un adeguato riconoscimento della qualità del loro apporto e della rilevanza delle funzioni svolte e sono, quindi, alla ricerca di una corretta collocazione (che oggi intravedono esclusivamente nella acquisizione del ruolo dirigenziale).

*d. gli incarichi ex art. 19, comma 6*

Quanto alla applicazione dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, cui si è prima accennato (e che è, notoriamente, oggetto di un’ampia discussione), si può rilevare come le opportunità offerte da una disposizione che consentiva di acquisire sul mercato professionalità specifiche carenti nelle amministrazioni, e di reclutare particolari figure di vertice che appaiano indispensabili al fine di assecondare e gestire processi di innovazione, siano state mortificate dall’uso distorto che, nella maggior parte dei casi, se ne è fatto, per concedere promozioni interne e premiare soggetti legati da fedeltà politica ai titolari del potere di nomina (seguendo una prassi che, da ultimo, ha ricevuto una improvvista sanzione legislativa con l’art. 4 *sexies*, comma 3, del d.l. n. 115 del 2005, come modificato dalla legge di conversione n. 168 del 2005). Va considerato, tra l’altro, che questo personale, nel corso del tempo, è stato confermato ripetutamente e, pertanto, di fatto stabilizzato nella sua

posizione, senza che nel frattempo si procedesse al varo di apposite procedure concorsuali, nel rispetto della disciplina vigente in materia di accesso ai pubblici uffici.

Con ciò non si vuole significare che l’istituto considerato in sé non sia valido e non si sia rivelato molto utile nei pochi casi in cui è stato correttamente utilizzato. Probabilmente, come sopra ipotizzato, si tratta di affinare la norma e di precisarne il contenuto e la *ratio* alla luce dell’esperienza. Si dovrebbe, in particolare, rivisitarla per chiarire, in modo inequivocabile, che gli incarichi possono essere conferiti solo a soggetti in possesso di specifici e ben determinati requisiti e, comunque, non appartenenti all’amministrazione che li conferisce, se non (come sarebbe, in verità, preferibile) esterni alle pubbliche amministrazioni in generale: ipotesi, questa, apparentemente “massimalista”, ma in realtà molto coerente con il disegno complessivo sin qui delineato.

Inoltre, si potrebbe delineare uno schema procedurale obbligatorio nel quale il ricorso al contratto di diritto privato sia possibile solo nei casi in cui si tratti di acquisire professionalità particolari, non altrimenti rinvenibili nell’amministrazione interessata (e in altre amministrazioni o in organi costituzionali, in base all’art. 19, comma 5 *bis*), inserendo nell’attuale disciplina alcuni correttivi finalizzati a:

- a. non consentire, di norma, il rinnovo degli incarichi alla loro scadenza e rendere, al contrario, obbligatorio l’avvio del reclutamento secondo i canali ordinari, nel caso in cui si verifichi formalmente il permanere dell’esigenza di avvalersi di alcune competenze specifiche;
- b. attivare, contestualmente alla selezione di soggetti esterni, e nel caso in cui il loro lavoro non sia legato ad attività di carattere progettuale (in quanto tali, tipicamente circoscrivibili nel tempo), percorsi formativi “finalizzati” rivolti a risorse interne all’amministrazione;
- c. procedere ad un reale ed ampio interpello pubblico preliminare all’attribuzione degli incarichi ex art. 19 comma 6, in modo da

- garantire la massima trasparenza della procedura e di favorire l’acquisizione sul mercato di tutte le migliori candidature;
- d. rendere obbligatoria la pubblicazione in appositi ambiti (albi ufficiali, la rete, ecc.) dei *curricula* dei soggetti prescelti, debitamente sottoscritti.

Sempre in relazione alla prassi applicativa degli incarichi dirigenziali con contratto a termine di diritto privato, bisogna tenere presente che, per quanto riguarda le amministrazioni non centrali, e in particolare gli enti locali, la situazione si presenta con caratteristiche peculiari e diverse. Risulta che in molti casi, in dipendenza del quadro organizzativo e funzionale proprio di tali enti, ed anche in conseguenza delle limitazioni imposte dalle ultime leggi finanziarie, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato raggiungono percentuali che si avvicinano al 50 %, sono attribuiti sia a funzionari interni che ad esterni e, in ragione della loro durata, commisurata al mandato degli organi di governo, sono fortemente condizionati dalla politica.

Al riguardo, se è vero che il riferimento ai “principi” esclude implicitamente la necessità di adeguarsi anche a disposizioni di dettaglio, come quella che detta i limiti del 5% e dell’8% dei posti in organico nelle due fasce dirigenziali per il conferimento di incarichi a tempo determinato, è anche vero che dal complesso delle norme in materia si può ben desumere il principio che tali incarichi vadano affidati comunque entro un limite prefissato, e tale da non sconvolgere l’assetto complessivo dell’amministrazione.

Per questo motivo, e con riferimento a tutte le amministrazioni, le menzionate percentuali andrebbero proficuamente ricondotte all’originaria e univoca quota del 5%. Ciò non solo per i motivi, sopra evidenziati, di scorretto utilizzo dell’istituto in questione, ma anche per ulteriori considerazioni.

Infatti, è opportuno non dimenticare che all’interno delle strutture di diretta collaborazione il ricorso a professionalità specifiche è già consentito a Ministri

e Sottosegretari ai quali, nell’ambito di uffici che nel tempo hanno assunto dimensioni viepiù crescenti, è riconosciuta la facoltà di avvalersi di personale di fiducia per tutta la durata del loro mandato.

A ciò si aggiunge il fatto che, nell’ambito di un’auspicabile manovra, quale quella delineata nel paragrafo che segue del presente documento con riferimento al reclutamento di una “*Task force dirigenziale per quattro priorità*”, poco senso avrebbe (e, pertanto, risulterebbe di fatto inefficace, ma soprattutto inefficiente) il ricorso abnorme a personale esterno, nel momento in cui si andrebbero ad immettere in amministrazione nel corso della futura legislatura circa mille nuovi dirigenti selezionabili in base alle diverse esigenze rilevate.

Pertanto, si dovrebbe fare in modo che tutti si adeguino alla regola del “contenimento”, e ne assicurino il rispetto: impresa, questa, che appare oggettivamente ardua (a meno che essa non posa giovarsi di futuri, auspicabili interventi della giurisprudenza costituzionale), ma risulta assolutamente indispensabile.

### **3.3. *Una task force dirigenziale per quattro priorità***

Le proposte presentate nel complesso di questo *paper* richiedono un tempo di realizzazione medio, poiché i processi e le organizzazioni che presiedono le funzioni di reclutamento e formazione del personale pubblico, e segnatamente della dirigenza, sono complicati ed esigono trasformazioni anche di natura normativa.

Tuttavia, l’esigenza di supportare l’attività di governo nella fase di avvio della prossima legislatura rende pressante la necessità di intraprendere, dal

primo momento di vita del nuovo esecutivo, una azione di potenziamento del personale dirigenziale in modo specifico, per accompagnare quelle strategie che caratterizzeranno prioritariamente l’azione dell’esecutivo già dal primo anno.

Il soddisfacimento di questa esigenza, d’altra parte, deve essere realizzato garantendo, al tempo stesso, la massima coerenza con l’obiettivo di medio termine di costruire un corpo di dirigenti e funzionari pubblici selezionati, competenti, posti in relazione con la politica, ma autonomi da essa. In altri termini, il punto è quello di costruire, da subito, una squadra di dirigenti non per un determinato governo, ma per i governi dei prossimi anni, rafforzando le professionalità dell’amministrazione in modo stabile e prospettico, invece di favorire la progressiva ipertrofia degli uffici di diretta collaborazione e delle collaborazioni esterne e fiduciarie.

Lo strumento per realizzare questo obiettivo rifugge dalla logica della peculiare forma di *spoils system* operata con la c.d. “legge Frattini”, perché al contrario valorizza uno strumento – la selezione per concorso – che non solo è un riferimento costituzionale irrinunciabile, ma costituisce il criterio (meritocratico) migliore al quale le organizzazioni competitive del mondo occidentale fanno ricorso per potenziare le proprie competenze.

#### *a. gli obiettivi del progetto*

Questo paragrafo illustra un progetto specifico che, in coerenza con l’impianto e la filosofia complessivi che informano il presente documento, punta a selezionare, formare e mettere all’opera una consistente *task force* di dirigenti pubblici nell’arco della prossima legislatura, ancorandone l’arruolamento ad una gamma di attività prioritarie per il governo. Si tratta di attività che mirano, attraverso il rafforzamento della pubblica amministrazione, alla definizione di politiche pubbliche più solide, e quindi ad obiettivi di maggiore produttività e competitività del sistema.

Attività che toccano, quindi, sia il piano degli assetti organizzativi, sia quello delle procedure che quello del personale: ed è proprio quest'ultima leva che si intende attivare con il progetto, che mira ad anticipare ma anche ad accompagnare i processi di cambiamento normativi e gestionali sulla dirigenza e l'amministrazione del prossimo quinquennio.

I punti qualificanti del progetto sono:

1. l'immediata implementazione, che può avvenire durante i primi cento giorni del nuovo governo ;
2. la copertura di spesa, poiché il progetto è costruito sulla base di stime di entrata ed uscita di dirigenti dall'amministrazione centrale realizzate sulla base della serie storica delle movimenti in ingresso ed uscita dalla dirigenza pubblica dal 1998 al 2003 ( v. la tabella nel punto *b*);
3. un consistente rinnovamento generazionale della dirigenza dell'amministrazione centrale e la composizione di una *task force* di dirigenti per la prima volta progettata per il lavoro in rete;
4. un sistema di selezione delle competenze collegato a quattro iniziative strategiche e trasversali alle singole amministrazioni di settore;
5. il ritorno ad una regia forte dell'operazione in capo al Dipartimento della funzione pubblica.

Lo schema del progetto è di inserire in amministrazione circa 1000 dirigenti nel corso dell'intera legislatura, di cui circa 600 nei primi tre anni, e comunque il primo gruppo nella seconda metà del 2007.

Questi dirigenti saranno indirizzati a lavorare su quattro linee di attività trasversali alle singole amministrazioni di settore: due iniziative sono riconducibili a quelle che possiamo definire “politiche verso l'esterno” (dell'amministrazione), e cioè:

- 1) azioni di sistema a sostegno della competitività globale dell'Italia;

2) azioni per il rafforzamento della tutela dei diritti di cittadinanza.

Le altre due iniziative sono riconducibili a due “politiche per l’interno” (dell’amministrazione):

- 1) azioni per la *governance* del federalismo istituzionale;
- 2) azioni per il miglioramento organizzativo dell’amministrazione centrale.

Ciascuna priorità richiede, ovviamente, competenze specifiche, che saranno da un lato selezionate, dall’altro specificamente costruite in funzione del lavoro che i nuovi dirigenti andranno a svolgere. La formazione di questo personale dovrà essere affidata al sistema delle scuole di alta formazione (a partire dalla SSPA), ma sotto una azione di forte coordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri. In tal modo, il reclutamento di personale potrà beneficiare dei positivi elementi di innovazione che hanno rappresentato le esperienze del corso-concorso (v. oltre), ma dovrà anche correggerne i limiti, proprio a partire dall’esigenza di un coordinamento permanente di questa *task force*.

In altri termini il progetto punta a passare da un buon sistema di formazione di dirigenti, ad un percorso che formi una squadra di dirigenti. Ciò significa, ad esempio, che le tecniche di *reporting* e valutazione, tradizionalmente deboli nel sistema amministrativo italiano, saranno obiettivo privilegiato di una strategia formativa che, in stretta collaborazione con le singole amministrazioni di settore e con la Presidenza del consiglio dei ministri, dovrà essere sviluppata già dal momento della formazione d’ingresso.

La provenienza dei dirigenti selezionati è di grande importanza, ed in proposito è necessario definire il giusto *mix* di esperienza e innovazione: poiché le quattro priorità concernono segmenti delle politiche pubbliche che implicano una forte componente di innovazione, i dirigenti dovranno essere selezionali

per una quota non inferiore al 75% all'esterno della pubblica amministrazione, tra persone con avanzati requisiti curriculari, secondo la previsione dell'art. 28 del d. lgs. n. 165 del 2001. La quota restante dovrà essere selezionata tra funzionari delle pubbliche amministrazioni con una qualificata esperienza già acquisita.

*b. i costi dell'operazione*

L'operazione non genera costi aggiuntivi, poiché è concepita secondo la logica del *turn over* dei dirigenti attualmente in servizio, e fissa delle quote di ingresso tali da mantenerlo al di sotto del 100%, per garantire le risorse per il finanziamento delle operazioni di selezione e formazione.

Le previsioni di uscita dei dirigenti dall'amministrazione lasciano, infatti, stimare che una importante quota di dirigenti attualmente in servizio andrà in pensione nell'arco della prossima legislatura: basti pensare che nel 2003, ultimo anno della serie storica disponibile, su 5832 dirigenti di prima e seconda fascia, 838 avevano una anzianità di servizio superiore a 35 anni, e ben 1818 una anzianità di servizio superiore a 30 anni.

La tabella che segue dà conto della effettiva praticabilità di quanto proposto senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato:

anno	Classi di anzianità di servizio										Totale
	0-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	oltre 40		
	Dirigenti generali ed equiparati										

2003	73	41	21	29	56	94	77	83	29	504
2003	14,5	8,0	4,2	5,8	11,1	18,7	15,3	16,5	5,8	100,0
Dirigenti										
2003	470	273	355	611	919	1.072	903	560	165	5.328
2003	8,8	5,1	6,7	11,5	17,3	20,1	16,9	10,5	3,1	100,0
Totale classe dirigenziale										
2003	543	314	376	640	975	1.166	980	644	194	5.832
2003	9,3	5,4	6,4	11,0	16,7	20,0	16,8	11,0	3,3	100,0

**Fonte:** elaborazioni su dati del MEF, Conto annuale, anno 2003

## PARTE II

## **La formazione del personale pubblico**

**(Le politiche formative per le pubbliche amministrazioni – Scuole pubbliche di formazione ed altre istituzioni formative - Strutture, strumenti e sistemi di formazione del personale pubblico)**

1. *Premessa*
2. *Le attuali politiche per la formazione dei dipendenti pubblici*
- 2.1. *Le funzioni svolte dal Governo: il ruolo del Dipartimento per la Funzione Pubblica (DFP)*
- 2.2. *Le politiche di sostegno allo sviluppo del capitale umano realizzate dalle singole amministrazioni*
  - a. *analisi dell'esistente*
  - b. *le principali criticità*
3. *Contrattazione collettiva e formazione*
- 3.1. *Il ruolo e la regolamentazione della formazione (continua e finalizzata alle progressioni di carriera) nella contrattazione collettiva – comparto Ministeri.*
- 3.2. *I principali nodi problematici delle progressioni di carriera (orizzontali e verticali) nel comparto Ministeri*
- 3.3. *Interpretazioni giurisprudenziali e proposte di intervento*
  - a. *alla ricerca di un possibile equilibrio nelle progressioni di carriera alla luce delle pronunce della Corte Costituzionale: breve analisi dello scenario*
  - b. *ipotesi di intervento migliorativo nella formazione finalizzata alle progressioni di carriera*
4. *Le scuole pubbliche di formazione*
- 4.1. *Le principali esperienze italiane*
  - a. *la SSPA*
  - b. *il Formez*

*c. l’Osservatorio sui bisogni formativi della PA*

*4.2. Alcuni elementi di comparazione con altri paesi europei*

*5. Considerazioni finali*

## 1. Premessa

La formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche viene unanimemente considerata una leva strategica per affrontare il cambiamento, garantire il miglioramento delle prestazioni e quindi dei servizi. Nel contempo, le opportunità offerte dalla società della conoscenza (in termini di disponibilità sia dei saperi che delle tecnologie per il loro apprendimento) consentono un veloce e concreto sviluppo del capitale umano a disposizione.

Muovendo da quest'ottica si osserva che la formazione nelle amministrazioni è stata concepita, tradizionalmente, come una “politica derivata”, finalizzata ad assecondare “innovazioni di riforma”, supportando cambiamenti nelle modalità organizzative e nelle prassi operative del settore pubblico. La nuova missione assegnata all'attività formativa, al contrario, dovrebbe modificare la correlazione tra formazione e innovazione. Se un tempo era la formazione a sostenere, seguendole, le politiche di innovazione, ora le si chiede un ruolo differente: le condizioni per cambiare (le competenze e la cultura organizzativa), in gran parte prodotte dalla formazione, sono assunte come vincoli e perciò anticipate a monte del percorso di progettazione strategica dell'innovazione.

Questa (nuova) funzione e la diversa collocazione assegnata alla formazione rendono ancor più critiche, quindi, le carenze del processo di programmazione e controllo dell'attività formativa, che è ancora frequentemente promossa come “politica sequenziale”, strumentale e subordinata ad altre logiche. Il riconoscimento della formazione quale “leva organizzativa” impone, invece, la focalizzazione degli obiettivi e degli investimenti formativi sulle priorità strategiche della singola amministrazione, contribuendo al più generale progetto di cambiamento organizzativo.

Il coinvolgimento e la riqualificazione del personale attraverso la formazione sono passaggi imprescindibili anche per il legislatore, che li individua come capisaldi per l’attuazione di tutti i filoni della riforma<sup>10</sup>.

Ciò implica, da un punto di vista operativo, gestire la complessità della formazione, ricercando una continua integrazione dei processi formativi con le problematiche organizzative e gestionali delle risorse umane, tenendo conto della varietà dei profili professionali esistenti, oltre che dei fabbisogni espressi e rilevati.

## **2. Le attuali politiche per la formazione dei dipendenti pubblici**

Le politiche formative messe in atto all’interno delle amministrazioni pubbliche possono essere distinte in due principali filoni: da una parte quelle realizzate dal Governo attraverso i propri organi deputati (Dipartimento per la Funzione Pubblica, Formez, Scuole Superiori); dall’altra quelle gestite dagli uffici del personale o della formazione nell’ambito di ciascuna organizzazione.

### ***2.1 Le funzioni svolte dal Governo: il ruolo del Dipartimento per la Funzione Pubblica (DFP)***

Sul primo fronte, gli interventi messi in campo negli ultimi anni da parte degli organi centrali per sostenere e diffondere l’utilizzo della formazione come

---

<sup>10</sup> Come si vedrà in seguito, negli ultimi dieci anni in numerose occasioni i soggetti preposti, ciascuno rispetto al proprio livello di autonomia, hanno utilizzato la leva regolativa (sotto forma di legge, di direttiva, di regolamento o in sede di contrattazione decentrata) per favorire l’utilizzo della formazione.

leva di sviluppo del capitale umano, si sono concretizzati in differenti “strumenti”:

- a) il sistema delle regole e gli atti di indirizzo finalizzati a condizionare i comportamenti delle amministrazioni e dei soggetti erogatori di formazione;
- b) l’insieme dei finanziamenti per la realizzazione sia delle azioni di sistema sia di singole iniziative di formazione e di assistenza/consulenza.

**a)** Il potere di indirizzo del Governo rispetto alle politiche formative si è manifestato sostanzialmente in due modi: l’emanazione di una direttiva del Ministro della Funzione Pubblica (“Direttiva Frattini” del dicembre 2001) e la produzione di documenti di programmazione della spesa destinata alla formazione.

Per quel che riguarda la direttiva, essa si pone in modo esplicito l’obiettivo di fornire a tutte le amministrazioni indirizzi sulle politiche di formazione del personale, per migliorare la qualità dei processi avviati e responsabilizzare i dirigenti sulla necessità di valorizzare le risorse umane e le risorse finanziarie dedicate, fornendo indicazioni operative anche molto dettagliate per “fare formazione” in modo qualificato, arrivando a indicare metodologie, fasi di lavoro, strumenti e azioni da intraprendere da parte delle singole amministrazioni.

E’ rilevante evidenziare che una parte della strategia di sostegno poggiava sulla realizzazione di specifici “Piani di formazione” a livello di singola amministrazione e sul ruolo di indirizzo e coordinamento che l’Ufficio per la formazione nelle amministrazioni pubbliche del DFP avrebbe dovuto garantire in questo senso. Se alcune attività di rilevazione dell’esistenza dei piani sono state realizzate dal DFP (si veda, ad esempio, la ricerca “Formazione e sviluppo del personale”, pubblicata nella prima metà del 2005), non altrettanto si può dire riguardo alla valutazione della loro qualità e della coerenza dei loro

contenuti rispetto agli indirizzi di riforma, e meno ancora pare sia stato fatto nell'indicazione di principi di coordinamento territoriale o settoriale. A dimostrazione di ciò, ricordiamo che non esistono dati aggregati di analisi e di verifica dell'adempimento – almeno a livello formale – dei precetti della direttiva.

**b)** L'altro strumento “centrale” di indirizzo delle politiche di innovazione delle amministrazioni statali, ma soprattutto regionali e locali, è stato rappresentato in questi anni dalle risorse stanziate e/o utilizzate dal DFP.

Complessivamente, nel periodo 2000-2005 sono stati impegnati 405 milioni di euro, di cui 301 milioni di euro rappresentato da risorse nazionali e 104 milioni di euro da risorse PON (FSE). Di queste ultime, circa la metà sono state dedicate alle regioni meridionali e alle aree in ritardo di sviluppo.

Nei documenti di programmazione del DFP si legge che gli interventi realizzati sono stati compresi in 5 linee strategiche:

1. supporto all'attuazione delle riforme amministrative e costituzionali;
2. semplificazione amministrativa;
3. supporto all'esternalizzazione dei servizi pubblici locali;
4. comunicazione;
5. qualità ed efficacia del sistema formativo.

Tali linee strategiche sono state a loro volta articolate in 10 linee programmatiche.

Destinatarie degli interventi promossi e coordinati dal DFP sono state, in primo luogo, le Regioni, poi i Comuni, le Province e, a distanza, le amministrazioni centrali.

Ma a questo sforzo economico così imponente ha corrisposto uno sforzo programmatico e organizzativo di identico valore?

Data l'eterogeneità delle fonti di finanziamento, dei programmi da realizzare, dei soggetti in campo, la risposta non è semplice e non può essere schematica.

Il DFP dispone di un ufficio competente in materia di formazione per le pubbliche amministrazioni (UFPA) ma, sicuramente, nella definizione delle strategie e degli orientamenti operativi per la realizzazione dei singoli programmi, un ruolo determinante è stato direttamente assicurato dal Capo Dipartimento e dal Ministro per la Funzione Pubblica. Inoltre, anche altre direzioni generali della struttura sono state interessate alla realizzazione di specifici programmi di formazione e di assistenza.

Il Dipartimento ha indicato, ogni anno, delle priorità strategiche cui hanno fatto riferimento le linee precedentemente indicate.

Si è trattato, in generale, di indirizzi molto ampi (come peraltro le stesse linee strategiche), all'interno dei quali hanno trovato spazio attività eterogenee, anche in conseguenza del fatto che, al di là della denominazione, non sono stati definiti specifici obiettivi linea per linea.

La sensazione, alla luce delle informazioni disponibili, è che vi sia stato un sostanziale scollamento tra le “enunciazioni strategiche” e l'articolazione operativa delle conseguenti attività, principalmente a causa delle caratteristiche della programmazione e della ridotta capacità di coordinamento e controllo dei soggetti attuatori.

In generale, si ha la percezione che le linee strategiche siano state prodotte per cercare di dare unitarietà a processi di lavoro già in essere e prodotti da spinte e motivazioni diverse. Traspare una logica “ascendente”, che parte da singoli interventi per poi risalire, attraverso un'operazione di “ricostruzione” degli obiettivi, a linee di indirizzo a cui i primi si riferiscono. Questo processo

di “composizione a posteriori” degli interessi genera inevitabilmente sovrapposizioni di iniziative diverse all’interno delle medesime aree tematiche a favore degli stessi destinatari. Al contempo, è frequente individuare linee di intervento che per ampiezza dei temi trattati e ambito territoriale di intervento possono contenerne altri (si vedano, a puro titolo esemplificativo, le attività relative alla “internazionalizzazione dei sistemi produttivi” o quelle riferite agli “Sportelli per lo sviluppo”). Il fenomeno si amplifica se si pensa al mancato coordinamento delle iniziative locali e sovralocali, per cui non è raro trovare ambiti tematici e figure professionali che possono godere di un’offerta quasi illimitata di formazione, a volte con contenuti disciplinari e soluzioni operative in aperto contrasto tra loro.

I documenti di programmazione, inoltre, mostrano ciascuno una sostanziale eterogeneità rispetto alle tipologie di azioni previste: le misure citate, infatti, sono finalizzate indistintamente al finanziamento di iniziative da realizzare da parte delle singole amministrazioni, allo sviluppo diretto di interventi anche molto concreti di formazione all’interno di specifici settori (difesa del suolo, turismo, ecc.), al supporto di azioni di sistema (ricerche, studi, analisi), o, al contrario, di strumenti che hanno una correlazione molto relativa con la formazione (si pensi, ad esempio, a TelePA).

Per la realizzazione dei suoi programmi di attività il DFP ha utilizzato il Formez (posto che essi sono stati rivolti in prevalenza alle Regioni e alle amministrazioni locali), la SSPA, altre scuole pubbliche, le associazioni degli enti locali, le università, società di consulenza e di formazione. Solo in via residuale (si veda il programma “Cantieri”) ha realizzato interventi in proprio.

L’eterogeneità dei soggetti attuatori può essere considerata una strategia opportuna, specie tenendo conto della quantità delle risorse investite e della diversificazione dei programmi avviati. Ma una scelta di questo tipo avrebbe

richiesto una regia “forte”,<sup>11</sup> capace di garantire l’unitarietà delle attività, di monitorarne lo svolgimento, di aggiornare costantemente i risultati da raggiungere: non è questa l’impressione che si ricava dai documenti disponibili; ne sembra essere stata curata dal DFP, al di là delle indicazioni nominalistiche, la valutazione delle attività realizzate<sup>12</sup>.

In breve, è necessario sottolineare che un limite evidente delle politiche formative messe in campo dal Governo sta nel fatto che, ad oggi, esse sembrerebbero ridursi alla cosiddetta “fase ascendente” (vale a dire alla programmazione degli interventi), senza dedicare alcuna attenzione alle fasi di realizzazione concreta e (ancor meno) di valutazione. L’attività di monitoraggio è ancora limitata alla produzione di reportistica molto formale, spesso concentrata sulla sola rendicontazione economica delle singole attività, senza che vi sia una visione d’insieme del lavoro svolto. La mancanza di una seria rendicontazione tecnica rappresenta, pertanto, una significativa criticità per la definizione della futura programmazione che non può adeguatamente fondarsi, ad oggi, su una corretta valutazione dei risultati raggiunti, della validità degli strumenti utilizzati e delle capacità dei soggetti attuatori, nonché degli effetti a “distanza” sull’organizzazione del lavoro.

### **2.3. *Le politiche di sostegno allo sviluppo del capitale umano realizzate dalle singole amministrazioni***

---

<sup>11</sup> Un indicatore importante dell’assenza di una “regia” forte delle politiche formative nazionali è costituito dall’assenza di coordinamento dell’insieme delle scuole pubbliche, che negli ultimi anni hanno agito in maniera scoordinata, e spesso entrando in concorrenza tra di loro sulle stesse attività, sulle stesse amministrazioni, sugli stessi territori.

<sup>12</sup> I rapporti annuali sulla formazione nella pubblica amministrazione, curati dall’Osservatorio sulla formazione che è collocato presso la SSPA, non possono essere considerati utili a tale scopo, né tanto meno i consuntivi annuali del Formez o della SSPA.

### *a. analisi dell'esistente*

Come precedentemente accennato, la gestione della formazione nelle singole amministrazioni risulta generalmente connotata, allo stato, dall'assenza di un sistema di governo specifico. Le criticità riscontrate postulano, al contrario, la necessità di introdurre un sistema dedicato, strettamente correlato con gli altri sistemi sovraordinati di pianificazione strategica e di governo delle amministrazioni.

In un contesto quale quello attuale, caratterizzato da un'alta intensità di lavoro intellettuale e da continue “sfide” di innovazione, gli investimenti nelle attività di formazione realizzati dalle amministrazioni pubbliche dovrebbero assumere una valenza più strategica. I risultati delle recenti indagini, al contrario, dimostrano una debole correlazione tra obiettivi strategici delle amministrazioni e azione formativa: è difficile cogliere un legame tra innovazione, valorizzazione del personale sul piano della cultura organizzativa e concreta azione formativa che risulta, in prevalenza, concentrata su meri obiettivi di aggiornamento professionale.

Più in generale, il quadro emergente dall'analisi della formazione pubblica mostra una scarsa correlazione tra formazione e politiche di gestione delle risorse umane. Sono rare, infatti, le situazioni di presidio organico, formalizzato e completo della “cura” del personale in tutti i suoi aspetti, ovvero di coordinamento gestionale tra la leva formativa e quelle della selezione, delle assunzioni e del *turn over* dei dipendenti, della valutazione, della mobilità interna, delle carriere, etc.

La formazione nel settore pubblico è stata sostanzialmente caratterizzata, negli ultimi anni, da una espansione pressoché “incontrollata”: l'esplosione dell'offerta è stata infatti promossa sulla base di strategie di bassa qualità e gestita senza un'idonea capacità delle amministrazioni di programmare azioni coerenti con i fabbisogni rilevati e di valutarne gli esiti (effetti ed impatti).

Sembra mancare una chiara consapevolezza della necessità che i percorsi formativi siano organizzati intorno alla triade: rilevazione del fabbisogno, attuazione, monitoraggio e valutazione dei risultati (*in itinere*, a conclusione del percorso e a distanza).

Sono significative, a questo proposito, le risultanze di una recente indagine svolta dall'Istat per conto del Dipartimento della funzione pubblica<sup>13</sup>: ¼ del campione delle amministrazioni indagate non ha predisposto, nel 2003, un piano di formazione; solo poco più della metà delle amministrazioni che hanno redatto il piano formativo lo hanno fatto sulla base di una cognizione completa dei fabbisogni del personale.

Le cause della mancata predisposizione del piano sono prevalentemente di natura organizzativa, ma anche di carattere “culturale”: si evidenziano, in particolare, l'indisponibilità di una mappa dei fabbisogni e la mancanza o l'insufficienza, all'interno delle amministrazioni, di competenze professionali idonee per la predisposizione del documento.

Risulta molto basso, inoltre, il livello di coerenza registrato nella maggioranza delle amministrazioni tra la programmazione e la realizzazione degli interventi formativi: solo il 13,1% del totale delle strutture oggetto di indagine ha svolto, nel 2003, attività formative programmate, mentre il 22,1% ha promosso esclusivamente occasioni formative non programmate.

Più in generale, il ciclo della programmazione e della valutazione della formazione risulta ancora, nella maggior parte dei casi, “non rodato”, in prevalenza focalizzato a migliorare singole fasi (individuazione dei destinatari, analisi dei bisogni, scelta degli obiettivi e delle priorità, definizione delle metodologie, etc.) piuttosto che a ricercare una coerenza complessiva e una chiara relazione tra fini e mezzi della formazione.

---

<sup>13</sup> DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Formazione e sviluppo del personale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2005.

Riguardo, poi, alla dimensione organizzativa e gestionale del piano di formazione, la fattibilità tecnica, temporale ed economica delle iniziative pianificate risulta ancora, in molti casi, trascurata.

La valutazione della formazione, percepita dalle amministrazioni come l'aspetto più rilevante da rafforzare, anche in seguito alle prescrizioni della “Direttiva Frattini”, pur essendo al centro dell'agenda gestionale della maggior parte dei soggetti pubblici e delle strutture di formazione si risolve, nella prevalenza dei casi, nella promozione di prassi ancora parziali e poco consolidate. Le attività sistematiche e formalizzate di monitoraggio sono poco praticate ed estese rispetto alle possibili opzioni: valutazione dell'apprendimento, dell'applicazione al lavoro, dell'impatto sull'organizzazione, ecc. Esse, in ogni caso, richiedono competenze specifiche e un quadro tendenzialmente unitario dei criteri da predisporre da parte di un ente terzo.

Anche la labilità del raccordo tra formazione e dotazioni organiche delle amministrazioni (definizione e aggiornamento) inficia l'inquadramento strategico delle attività formative.

L'aggiornamento e l'arricchimento professionale del personale, intesi come strumenti per colmare *gap* di conoscenze, richiederebbero, per potersi tradurre in interventi mirati e, per quanto possibile, “personalizzati”, il collegamento con le conoscenze detenute dai singoli. Al momento, nelle amministrazioni pubbliche questo tipo di informazioni è rinvenibile, quasi esclusivamente, nei curricula professionali dei dipendenti, ed è desumibile dalle esperienze maturate nel corso dell'attività professionale, come documentate dai fascicoli personali. Ma queste fonti sono utilizzabili, nel processo di pianificazione della formazione, solo se gestite in maniera informatizzata e se continuamente aggiornate sulla base delle esperienze professionali dei singoli.

Per quanto attiene, invece, al rapporto tra formazione e carriera, la possibilità di sviluppare percorsi professionali in senso orizzontale sulla base di un incremento delle competenze detenute ha spinto molte amministrazioni a cercare un legame tra le due leve gestionali attraverso un riconoscimento formale dei crediti maturati. Ciò, se da un lato ha incentivato ed incoraggia una più massiccia partecipazione del personale alle iniziative formative, dall'altro produce inevitabilmente effetti collaterali negativi, quali una forte domanda di partecipazione con basse barriere di selettività, costi elevati, propensione dei partecipanti a vivere la formazione come “adesione rituale o puramente strumentale” e non come momento di crescita. Da questo punto di vista, il problema del condizionamento della formazione rispetto ai meccanismi di avanzamento assume anche le forme dell'influenza sulla selezione dei partecipanti all'attività formativa.

#### *b. le principali criticità*

Come già accennato, le principali criticità della formazione nelle amministrazioni pubbliche possono essere ricondotte, in prima approssimazione, al *trade off* tra la modificata missione assegnata all'attività formativa e la sostanziale invarianza di molte delle connotazioni strutturali della sua gestione. È, questa, un'incongruenza che può essere colta a due distinti livelli: intra-organizzativo, relativamente alla gestione delle formazioni nelle singole amministrazioni; inter-amministrativo, relativamente alle relazioni tra amministrazioni e tra clienti e fornitori della formazione stessa.

Mentre alla formazione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche si è chiesto di mutare missione e vocazione, passando dal mantenimento e dal consolidamento delle competenze detenute dal personale al supporto dei processi di innovazione amministrativa ed istituzionale, sono rimasti sostanzialmente immutati i paradigmi di riferimento dei processi di

apprendimento, le tecniche didattiche, gli strumenti operativi per l'erogazione della formazione, ecc.

In questo contesto, il lento ed incompleto rafforzamento degli uffici di formazione, delle modalità di pianificazione, programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi formativi e degli strumenti informativi di supporto, non agevolano la transizione auspicata.

L'analisi degli strumenti di programmazione e i contenuti dell'offerta formativa delle amministrazioni pubbliche documentano come quest'ultima continui ad essere costruita secondo modalità piuttosto tradizionali e su temi autoreferenziali, legati al sapere tecnico o all'orientamento alla produzione, piuttosto che finalizzati al potenziamento delle capacità di innovazione e di partecipazione del personale ai processi di sviluppo organizzativo che abbiano come finalità il conseguimento di chiari e determinati obiettivi di efficienza ed efficacia.

L'indagine condotta dell'Istat per il Dipartimento della funzione pubblica evidenzia, a questo proposito, la predominanza dei corsi dedicati all'informatica e alla telematica (73,2% delle amministrazioni impegnate in attività formative), all'organizzazione e/o alla gestione del personale (65,9%), alla comunicazione/relazioni esterne (64,0%) e alla sicurezza nell'ambiente di lavoro (59,7%).

Del resto, le connotazioni dell'offerta formativa in ambito pubblico non possono non risentire di più generali caratteristiche strutturali di sistema quali, tra le altre:

a) il mancato collegamento delle amministrazioni con la comunità scientifiche e con quelle di pratica e professionali di riferimento su specifici temi della riforma. Ciò costituisce un significativo limite per un'attività formativa che si vuole promotrice dell'innovazione, posto che quest'ultima è più facile da realizzare in contesti ove esiste un surplus di competenze,

conseguibile attraverso più solidi rapporti di collaborazione con le università e con i centri di ricerca pubblici e privati;

    b)    la mancata integrazione tra la ricerca di base ed i percorsi applicativi di miglioramento organizzativo che ad essa dovrebbero fare riferimento;

    c)    la mancata individuazione delle azioni oggetto di finanziamento sulla base di un processo strutturato di analisi dei fabbisogni, con la conseguente determinazione di un circolo vizioso per cui l'offerta condiziona in modo determinante la domanda di sostegno espressa dalle amministrazioni.

In particolar modo, la disponibilità di proposte formative in ambito pubblico si caratterizza, allo stato, per la carenza di servizi per il sostegno del cambiamento e per la sostanziale mancanza di collegamento al mercato.

Per quanto attiene al primo aspetto, l'offerta di formazione per le amministrazioni pubbliche appare carente sui temi della formulazione delle politiche e del *service management*, ovvero proprio con riferimento ad aree che rappresentano il loro *core business*: sono assai ridotte, infatti, le iniziative finalizzate a favorire lo sviluppo di competenze legate alla formulazione delle politiche pubbliche e di quelle dirigenziali (analisi della domanda, implementazione di strategie di *governance* ed altre capacità necessarie per chi ha la responsabilità di formulare ed attuare gli indirizzi generali).

Riguardo alla seconda connotazione richiamata (collegamento con il mercato), il consistente impiego delle scuole pubbliche da parte delle amministrazioni centrali è sostanzialmente da ricondurre alla presenza di incentivi “forti” (quali, ad esempio, la disponibilità di corsi gratuiti o l'assenza della necessità di adempiere a procedure concorsuali) che scoraggiano il ricorso a strutture diverse. L'assenza di condizioni favorevoli per lo sviluppo della concorrenza e l'ingresso dei privati fa venir meno i benefici del mercato in termini di confronto qualitativo, di maggiore responsabilizzazione di utenti e

fornitori, di stimolo al miglioramento dei percorsi di formazione. A questo proposito, un ruolo di maggior rilievo potrà essere progressivamente e proficuamente attribuito alle Università, che negli ultimi anni hanno realizzato un numero crescente di iniziative più o meno direttamente rivolte alle amministrazioni e che presumibilmente potranno rappresentare sempre più, in futuro, un interlocutore privilegiato sul piano della definizione e dell’acquisizione di adeguati servizi formativi.

Un’ulteriore ambiguità risiede sia nella missione di alcune scuole, sia nelle modalità operative da queste seguite. Le scuole pubbliche, infatti, in alcuni casi si attivano secondo una logica di mercato, avendo però rispetto a queste agevolazioni nel rapporto con le amministrazioni-clienti (non essendo soggette a procedure concorsuali), mentre in altri svolgono funzioni di regolazione del mercato stesso, contribuendo alla definizione di standard di riferimento e prototipi di azione. In alcune occasioni, infine, esse si sostituiscono al mercato attraverso l’erogazione gratuita di corsi di formazione. Senza considerare il fatto che, frequentemente, svolgono attività solo in parte riconducibili a quelle formative (convegni, seminari, corsi-concorsi)<sup>14</sup>.

Le conseguenze negative di queste caratteristiche strutturali sono amplificate da alcuni connotati del sistema formativo pubblico complessivamente inteso. Stando alle disposizioni normative istitutive, infatti, la *mission* delle principali scuole dell’amministrazione centrale (con l’eccezione del Formez e, parzialmente, della Scuola Superiore dell’Economia e delle Finanze) è riconducibile all’erogazione di attività formative in favore, quasi sempre, di una specifica categoria di dipendenti pubblici.

---

<sup>14</sup> L’osservazione relativa alla “promiscuità” delle attività svolte vale anche per il DPF che, mentre detta gli indirizzi complessivi a cui le amministrazioni devono attenersi nella propria attività di programmazione, gestione e verifica delle attività formative, promuovendo con forza l’utilizzo di strumenti innovativi (come è il caso dei progetti svolti in modalità *e-learning*), eroga formazione in via diretta ai dipendenti pubblici attraverso proprie strutture “di progetto”, come il già menzionato “Cantieri”.

La specializzazione così ipotizzata avrebbe dovuto permettere di tarare in modo flessibile i contenuti della formazione sulle esigenze della struttura di riferimento, ciò anche con riguardo ai profili organizzativi della stessa e alle tempistiche di erogazione.

Nel corso del tempo, invece, le scuole e gli istituti formativi di matrice pubblica hanno gradualmente accresciuto sia i soggetti in favore dei quali destinare la propria attività, rapportandosi cioè con più “comparti” di amministrazioni, anche molto diversi tra di loro, sia le medesime categorie di attività poste in essere. In altre parole, accade che uno stesso soggetto offra corsi formativi ad amministrazioni centrali e/o territoriali e/o ad enti pubblici, e, allo stesso tempo, sviluppi progetti di ricerca, organizzi convegni e seminari o pubblichi riviste. Il tutto tenendo presente che la “proliferazione” delle amministrazioni destinatarie dei servizi da parte di una stessa struttura formativa può senza dubbio incidere sulla qualità dei contenuti delle attività erogate, che tendono a diventare più generiche e a curare meno i profili di specializzazione propri di ogni referente (c.d. formazione “da catalogo”).<sup>15</sup>

Una conseguenza evidente delle tendenze sommariamente delineate è data dalla crescente duplicazione dei contenuti delle attività formative offerte, cui si associa, spesso, la loro sovrapposizione temporale. Si tratta di un problema che ha le sue radici, almeno in parte, nelle modalità di costruzione delle relazioni istituzionali tra le scuole e le amministrazioni-clienti, fondate, in larghissima misura, sulla programmazione di interventi non basati su un’analisi reale dei fabbisogni formativi (o che risentono di uno sfalsamento temporale tra l’analisi dei fabbisogni e la realizzazione delle attività) ma, piuttosto, sulle vocazioni dei singoli Istituti, sulle competenze presenti o su variabili esterne sia alle scuole che alle amministrazioni committenti.

---

<sup>15</sup> Si rende, probabilmente, opportuno avviare una iniziativa diretta a sciogliere tutte queste ambiguità, e orientare più chiaramente la *mission* delle scuole pubbliche verso un’attività di sostegno al DFP nell’azione di coordinamento, promozione e monitoraggio delle politiche formative.

Si sottolinea, infine, per quanto riguarda la valutazione della formazione realizzata che, nonostante siano stati negli ultimi anni realizzati, a tale proposito, numerosi studi e individuati innumerevoli strumenti di rilevazione, nella gran parte dei casi ci si ferma alla valutazione del gradimento mentre appare non molto diffusa l'analisi d'impatto della formazione. Di conseguenza, non è agevole, al di là dei dati quantitativi, valutare l'effettivo raggiungimento dei risultati assegnati ai programmi/progetti delle scuole di formazione e delle singole amministrazioni.

### **3. Contrattazione collettiva e formazione**

Lo sviluppo delle attività formative rappresenta un momento importante di evoluzione nelle forme di gestione e valorizzazione delle risorse umane, sia per l'amministrazione, con il conseguente miglioramento dei servizi resi al cittadino-utente, sia per i gli stessi dipendenti, quale momento di crescita professionale (anche legato alle progressioni di carriera orizzontali e verticali): è naturale, quindi, che la questione della formazione abbia trovato uno spazio rilevante nella disciplina negoziale del personale pubblico (a livello sia di contratti nazionali che di contrattazione decentrata-integrativa), anche se in forme e modi che presentano diversi profili problematici, e di conseguenza hanno suscitato un ampio dibattito, con una grande varietà di accenti e di posizioni.

#### ***3.1. Il ruolo e la regolamentazione della formazione (continua e finalizzata alle progressioni di carriera) nella contrattazione collettiva – Comparto Ministeri.***

La materia della formazione del personale ha assunto, nella contrattazione collettiva del lavoro pubblico<sup>16</sup>, il ruolo di “*leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari del cambiamento*” conducendo alla affermazione della necessità di creare un “**sistema permanente di formazione**”, nella duplice veste:

- di formazione continua (sistema formativo permanente di aggiornamento e qualificazione);
- di formazione finalizzata agli sviluppi di carriera.

In sede di contrattazione integrativa, però, il ruolo della formazione non può dirsi sufficientemente ottimizzato rispetto alle aspettative strategiche che essa avrebbe dovuto soddisfare sul fronte di una maggiore efficienza dell’azione amministrativa.

Infatti, dalle esperienze contrattuali relative al quadriennio 1998-2001<sup>17</sup> si evince che, in relazione alla frequenza delle materie regolate negli accordi integrativi per comparto, sebbene la formazione sia stata oggetto di una diffusa regolamentazione (**con un valore del 61,1% per il comparto Ministeri**), l’attenzione delle parti è stata catalizzata dalla regolazione delle progressioni di carriera, in particolare economiche, orizzontali e verticali.

In particolare:

LIVELLO DI REGOLAZIONE DELLE PROGRESSIONI	COMPARTO MINISTERI
	55,6 %

<sup>16</sup> In particolare, si fa qui riferimento al CCNL per il personale del comparto Ministeri 1998-2001.

<sup>17</sup> Analizzate da L. BORDOGNA (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un’indagine sull’esperienza contrattuale del quadriennio 1998 – 2001*, Quaderni ARAN, n. 12, 2002.

<b>ECONOMICHE ORIZZONTALI</b>	
<b>LIVELLO DI REGOLAZIONE DELLE PROGRESSIONI ECONOMICHE VERTICALI</b>	72,2 %

I dati disponibili con riferimento al comparto considerato evidenziano che le previsioni contrattuali legate alla formazione finalizzata ai meccanismi di progressione di carriera hanno un valore preponderante rispetto a quelle legate alla formazione finalizzata ad accompagnare le modifiche organizzative<sup>18</sup>:

<b>COMPARTO MINISTERI</b>
<b>FORMAZIONE FINALIZZATA ALLA <u>PROGRESSIONE DI CARRIERA</u></b>

<sup>18</sup> Dati rilevati dal Rapporto sulla contrattazione integrativa nel lavoro pubblico del quadriennio 1998–2001 del CNEL – Commissione dell’Informazione (Roma, 24 maggio 2005).

<b>FORMAZIONE FINALIZZATA A <u>SUPPORTARE</u> <u>MODIFICHE</u> <u>ORGANIZZATIVE</u></b>	<b>18,8 %</b>
---	---------------

La rilevazione di questo dato non comporta che la formazione legata alla progressione di carriera debba essere ridotta o disincentivata, posto che in sé, ed in linea di principio, essa ha un valore positivo, nascendo dalla volontà di operare una connessione fra crescita professionale e crescita culturale dei dipendenti (semmai, le valutazioni critiche possono e debbono appuntarsi sulla concreta prassi operativa che si è realizzata in sede di attuazione delle relative indicazioni contrattuali): indica, al contrario, una esigenza di rafforzamento e di arricchimento del versante della formazione volta al sostegno dell'innovazione organizzativa.

### ***3.2. I principali nodi problematici delle progressioni di carriera (orizzontali e verticali) nel comparto Ministeri***

Alla luce di questi elementi appare interessante analizzare i dati relativi alle progressioni di carriera nell'esperienza contrattuale del comparto Ministeri per il quadriennio 1998 –2001<sup>19</sup>. Il CCNL ha affiancato all'accesso dall'esterno (art. 14) la previsione di “passaggi interni” nel sistema di classificazione, che possono avvenire sia **tra le aree che all'interno dell'area**, attraverso l'utilizzo di un corso-concorso (tra le aree) o un percorso di qualificazione ed

---

<sup>19</sup> Il CCNL per il quadriennio 2002–2005 è stato stipulato il 12 giugno 2003.

aggiornamento professionale (all'interno dell'area), quali procedure volte all'accertamento della idoneità/professionalità del dipendente per l'accesso alla nuova “posizione”. L'attuazione dell'art. 15 avviene attraverso la contrattazione integrativa, che ne declina i percorsi, mediante i criteri stabiliti dall'art. 20 (CCNL 1998-2001).

I contratti integrativi dei singoli Ministeri<sup>20</sup>, quali autonomi livelli di contrattazione (ai sensi dell'art. 40, comma 3, del d. lgs. n. 165 del 2001), hanno attuato le progressioni interne di carriera sulla base del summenzionato CCNL, individuando, sia per i passaggi interni alle aree che tra le aree, i criteri e le modalità per l'attuazione di tali passaggi.

I **meccanismi di selezione e valutazione** applicati, come struttura di massima (in quanto i requisiti e le percentuali di ciascuna fase possono variare a seconda che si tratti di un passaggio tra le aree o all'interno della medesima area), sono così cadenzati:

- individuazione dei criteri di accesso al profilo professionale messo a “concorso”;
- definizione della graduatoria per l'ammissione al corso-concorso, sulla base della valutazione dei criteri di cui sopra;
- corso concorso (teorico-pratico);
- esame finale;
- graduatoria di merito finale.

---

<sup>20</sup> Ministero dell'Ambiente: artt. 7-11; Ministero delle Attività Produttive (ex Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato): Titoli V e VII; Ministero per i Beni e le Attività culturali: artt. 14 - 21; Ministero delle Comunicazioni: artt. 7-13; Ministero dell'Economia e delle Finanze: p. 19-24; Ministero degli Esteri: art.10, Tabella criteri di valutazione; Ministero della Giustizia: artt. 16-18; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ex Ministero dei Lavori Pubblici e Ministero dei Trasporti e della Navigazione): artt. 9-17; Ministero dell'Interno: art. 10; Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica: art. 4-6, Tabella A criteri di valutazione; Ministero dell'Istruzione: artt.15-19; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: artt. 3-12, Allegati; Ministero delle Politiche Agricole e Forestali: artt. 11 e 12, tabella criteri di valutazione; Ministero della Salute (ex Ministero della Sanità): artt. 6-10, allegato con criteri di valutazione.

La fase preliminare di selezione dei dipendenti per l'accesso alla progressione di carriera è volta principalmente alla individuazione dei “requisiti di accesso alla procedura di riqualificazione”. In tale fase si è dato rilievo a criteri “tradizionali” quali il requisito culturale, relativamente ai titoli di studio, ed il requisito dell’anzianità di servizio; quest’ultimo, però, appare “sovradosato”, in quanto può risultare quale elemento sostitutivo in caso di titolo di studio inferiore a quello previsto per il profilo professionale cui si intende accedere con la procedura di progressione.

Inoltre, con specifico riferimento alla formazione nell’ambito degli sviluppi di carriera, nella fase di selezione del personale per l’accesso ai corsi di riqualificazione e, dunque, in relazione ai criteri di accesso al profilo professionale messo a “concorso”, la partecipazione a corsi di formazione rappresenta ancora un elemento non sufficientemente presente, né nelle progressioni economiche orizzontali né nelle progressioni verticali, risultando preponderanti i criteri tradizionali di selezione quali l’anzianità di servizio e le prestazioni e capacità individuali.

A ciò si somma un ulteriore punto d’ombra nella correlazione tra formazione e progressioni di carriera, rappresentato, all’interno di numerosi contratti integrativi, dalla modalità adottata per la certificazione della partecipazione ai corsi di formazione, che in alcuni casi prescinde dalla valutazione delle conoscenze acquisite, limitandosi al riscontro della sola presenza.

Come è possibile rilevare dalle successive tabelle, nelle progressioni economiche orizzontali il peso attribuito all'elemento della partecipazione a corsi di formazione è presente in modo limitato<sup>21</sup>:

COMPARTO MINISTERI	
<p><b>PESO DELLA PARTECIPAZIONE A CORSI DI FORMAZIONE NELLE PROGRESSIONI DI CARRIERA ORIZZONTALI</b></p>	25 %
<p><b>PESO ATTRIBUITO ALL'ANZIANITÀ DI SERVIZIO NELLE PROGRESSIONI DI CARRIERA ORIZZONTALI</b></p>	91,7 %

Con riferimento alle progressioni verticali, si rileva<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> Dati ricavati dal Rapporto sulla contrattazione integrativa nel lavoro pubblico del quadriennio 1998 –2001 del CNEL – Commissione dell'Informazione (Roma, 24 maggio 2005).

<sup>22</sup> Dati ricavati dal Rapporto sulla contrattazione integrativa nel lavoro pubblico del quadriennio 1998 –2001 del CNEL – Commissione dell'Informazione (Roma, 24 maggio 2005).

COMPARTO MINISTERI	
<b>PESO DELLA PARTECIPAZIONE A <u>CORSI DI FORMAZIONE</u> NELLE PROGRESSIONI DI CARRIERA VERTICALI</b>	10 %
<b>PESO ATTRIBUITO <u>ALL'ANZIANITA'</u> DI <u>SERVIZIO</u> NELLE PROGRESSIONI DI CARRIERA VERTICALI</b>	90 %

Nello stilare la graduatoria per l'ammissione al corso-concorso non tutti i Ministeri contemplano la possibilità che i dipendenti ammessi al corso-concorso/percorso di formazione siano in numero superiore ai posti messi a concorso, mentre questa previsione appare di particolare importanza per assicurare la motivazione e l'impegno dei candidati.

Sulla base di questa preventiva selezione il dipendente viene ammesso a seguire un corso-concorso o un percorso formativo finalizzati alla riqualificazione ed aggiornamento del personale interessato ai passaggi previsti dal CCNL. Tali corsi si articolano, in linea di massima, in moduli formativi teorici, di durata compresa fra i 3 e i 20 giorni, spesso affiancati da tirocini pratici, di durata compresa tra le 2 settimane ed i 4 mesi (sono previste, inoltre,

ipotesi di corsi in autoformazione<sup>23</sup>). Alla conclusione di questo percorso il dipendente dovrà sostenere un esame articolato in un colloquio finale o in una prova di idoneità o in una prova pratica ed esami.

Di particolare interesse risultano:

- l' attuazione di azioni positive per la promozione delle pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici nell'ambito della formazione. Infatti, tutti i Ministeri (ad eccezione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero delle Attività Produttive) hanno predisposto azioni di sostegno per incentivare la partecipazione all'attività formativa anche delle lavoratrici madri o con altre responsabilità familiari a carico; in particolare, tali azioni si sono concretizzate nell'articolazione dell'orario delle lezioni per consentire l'elasticità nella frequenza giornaliera ai corsi di formazione, nell'organizzazione di corsi appositi per le lavoratrici madri in astensione obbligatoria che non hanno potuto frequentare il corso nelle date prestabilite e nella possibilità di frequentare i corsi di formazione presso le sedi richieste<sup>24</sup>;
- la percentuale di garanzia di accesso dall'esterno, che si aggira attorno al 30%, nei contratti integrativi<sup>25</sup> e nei bandi di concorso<sup>26</sup>;
- il dato numerico dei soggetti interessati dalle progressioni di carriera, particolarmente elevato, che, se da una parte fa pensare che si sia in presenza di un utilizzo “distorto” di questa forma di gestione del personale, dall'altra

---

<sup>23</sup> In tal senso, v. alcuni bandi di concorso per le posizioni B3 e C2 e C3 - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca (analizzati in sede di indagine sullo sviluppo professionale dei dipendenti pubblici, condotta dalla LUISS Guido Carli nel 2004, sulla base dei dati forniti dai Ministeri).

<sup>24</sup> Indagine sullo sviluppo professionale dei dipendenti pubblici, condotta dalla LUISS Guido Carli nel 2004, sulla base dei dati forniti dai Ministeri.

<sup>25</sup> Per le procedure relative ai passaggi interni il Ministero dell'Ambiente, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Attività Produttive ed il Ministero degli Interni riservano alle selezioni interne il 70% dei posti a concorso. Il Ministero della Salute garantisce l'accesso dall'esterno in una percentuale compresa tra il 10% ed il 30%, secondo le esigenze dell'amministrazione.

<sup>26</sup> In alcuni casi la riserva dei posti al personale interno è dell'85% (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nei bandi per la posizione B1 e B3).

conduce a ritenere che si tratti di un effetto difficilmente evitabile, almeno in prima battuta, rappresentando la prima “apertura” verso le progressioni di carriera<sup>27</sup>.

### **3. 3. Interpretazioni giurisprudenziali e proposte di intervento**

*a. alla ricerca di un possibile equilibrio nelle progressioni di carriera alla luce delle pronunce della Corte Costituzionale: breve analisi dello scenario.*

Nel contesto della privatizzazione del lavoro pubblico lo sviluppo e la valorizzazione della professionalità e del *know how* interno giocano un ruolo particolarmente rilevante, ma emergono, come evidenziato nelle pagine precedenti, “distorsioni” nelle modalità di sviluppo e di utilizzazione delle “progressioni di carriera”, tanto da sollevare un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, che ha investito sia il loro fondamento giuridico<sup>28</sup>, sia i loro limiti, in relazione al principio di cui all’art. 97, comma 3, della Costituzione.

---

<sup>27</sup> In particolare, secondo l’indagine sullo sviluppo professionale dei dipendenti pubblici, condotta dalla LUISS Guido Carli nel 2004, sulla base dei dati forniti dai Ministeri, la dimensione della partecipazione alle procedure di progressione di carriera (orizzontali e verticali), negli anni 1998 –2003, ammontava ad un totale di 48.807 di partecipanti a procedure già concluse e di 72.137 di partecipanti a procedure non ancora concluse. Le cifre di partecipanti alle progressioni di carriera risultano di particolare interesse se lette unitamente al dato relativo al personale in servizio a tempo indeterminato, che ammontava a 85.857 unità (va sottolineato che quest’ultimo valore, a causa delle lacune nei dati forniti dai ministeri, si riferisce ai dati relativi al triennio 2001–2003, per i soli Ministeri dell’Ambiente, dell’Attività Produttive, delle Comunicazioni, dell’Economia e delle Finanze, della Giustizia, del Lavoro e delle Politiche Sociali, delle Politiche Agricole e Forestali, della Salute, delle Infrastrutture e dei Trasporti). Negli anni 2001-2003 circa il 60% del personale in servizio nei Ministeri considerati era collocato nell’area funzionale B, il 30% nell’area C e l’8% nell’area A (il restante 2% era rappresentato dalla dirigenza). Per gli anni 1998-2003, nei Ministeri considerati, il totale dei dipendenti che avevano conseguito avanzamenti verticali ammontava a 12.895 unità, mentre il totale dei dipendenti che avevano conseguito avanzamenti orizzontali ammontava a 3.558 unità.

<sup>28</sup> La giurisprudenza di merito si è attestata su due posizioni opposte; da una parte vi è chi ritiene che i concorsi interni siano classificabili quali atti di gestione del rapporto di lavoro, quindi regolamentati dalla disciplina “privatistica”; e chi, invece, ritiene che i concorsi

Il quadro delineato sembra entrare in parziale contrasto con alcune pronunce della Corte Costituzionale (sentenze n. 1 del 1999, n. 194 del 2002, n. 373 del 2002, n. 34 del 2004, n. 159 del 2005), le quali sembrano sottolineare che il pubblico concorso, di cui all'art. 97, comma 3, Cost., è il metodo che offre le migliori garanzie per la selezione dei più meritevoli, individuando in modo tecnico ed imparziale il soggetto più idoneo a ricoprire un determinato posto.

Il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro e, dunque, deroga all'art. 97 ultimo comma della Costituzione: quindi, la riserva totale dei posti a concorso interno deve essere giustificata in modo da escludere la lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione cui è correlata la garanzia del concorso pubblico.

---

interni siano una figura di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso, con chiari riflessi anche dal punto di vista del riparto di giurisdizione (A.G.O. nel primo caso ed A.G.A. nel secondo).

Si veda, da ultimo, la sentenza del Tar Lazio del 14 luglio 2004, n. 12370. Il Tar ha ritenuto che il sistema di classificazione delineato dal CCNL Comparto Ministeri per l'area C (C1, C2 e C3) non rappresenta il superamento reale delle vecchie qualifiche funzionali (VII, VIII e IX), in quanto all'interno dell'area in questione non risiedono mansioni e responsabilità omogenee, con diversificazioni riferibili al solo trattamento economico, ma ad ogni posizione "corrispondono mansioni distinte e di complessità via via crescente" cui si correlano "responsabilità parimenti diverse e crescenti". Il concorso interno per il passaggio dalle posizioni C1 e C2 alla posizione C3, dunque, non si risolve in una mera progressione orizzontale all'interno della medesima area funzionale, ma rappresenta il passaggio da un'area funzionale all'altra, configurandosi come una progressione di tipo verticale. Attesa la giurisprudenza della Corte di Cassazione sulla interpretazione dell'art. 63, comma 4, del d. lgs. n. 165 del 2001, che, in relazione alle progressioni verticali ed orizzontali, attribuisce le prime all'A.G.A. e le seconde all'A.G.O., per la controversia in questione è stata correttamente adita l'A.G.A.. Inoltre, ponendosi il CCNL quale antecedente logico alla questione principale oggetto del giudizio, è possibile indagare sulla validità dello stesso, in sede di cognizione incidentale. Il CCNL Comparto Ministeri 1998-2001, per la parte in cui riserva interamente al personale interno la possibilità di accesso al concorso per la posizione C3 attraverso un percorso di aggiornamento professionale, seguito da un esame finale, nonché le disposizioni del contratto integrativo del 5 aprile 2000, che vi hanno dato esecuzione (nello specifico: artt. 16, 17 e 18), sono nulli per "impossibilità giuridica dell'oggetto e per contrasto con norme imperative (la regola costituzionale del concorso pubblico) e con i principi di ordine pubblico" : conseguentemente, il bando che ad esse ha dato attuazione è illegittimo.

Le percentuali di riserva dei posti particolarmente elevate (superiori al 50%) sono state ritenute illegittime dal giudice costituzionale, in quanto in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione. In siffatte situazioni di deroga, il requisito di anzianità non può essere utilizzato attribuendo un peso *“abnorme”* rispetto agli altri criteri di valutazione per l’ammissione al corso-concorso.

La fenomenologia di procedure su cui si è pronunciata la Corte Costituzionale non riguarda, però, le ipotesi di “concorso interno/progressioni di carriera”, così come delineate dai contratti collettivi, ma si riferisce, prevalentemente, alle precedenti qualifiche: sembrerebbe, dunque, entrare in campo una valutazione sui c.d. concorsi pubblici con riserva di posti al personale già dipendente. E’, infatti, in quest’ottica che si giustifica il pressante intervento sulle percentuali di posti riservati ai dipendenti.

Un riconoscimento da parte della Corte Costituzionale della possibilità di valorizzare le pregresse esperienze acquisite nell’ambito lavorativo non è, comunque, assente: nella sentenza n. 1 del 1999, la Consulta ha affermato che le deroghe al principio di cui all’art. 97 Cost., ult. comma, sono ammissibili nei (soli) casi in cui vi sia l’esigenza di garantire il buon andamento dell’amministrazione o di attuare altri principi di rilievo costituzionale di volta in volta considerati (peraltro, già positivamente individuati in altre sentenze, come la n. 313 e la n. 314 del 1994, e la n. 477 del 1995). In queste pronunce si potrebbe individuare una posizione più restrittiva sulla “salvezza” dei concorsi interni, dato che non può irragionevolmente sacrificarsi il principio della scelta del migliore di cui all’art. 97 Cost., se non per comprovate necessità di buon andamento della P.A., come nel caso in cui la copertura dei posti sia riservata a personale interno all’ente a causa di una professionalità acquisita esclusivamente nell’ente stesso; posizione, questa, assunta anche dal Consiglio di Stato nella sentenza del 9 ottobre 2000, n. 5345.

Quando si parla di “progressioni di carriera”, però, ci si intende riferire a quelle procedure, diverse dal concorso pubblico, che mirano a separare il momento genetico di “nascita-instaurazione” del rapporto di lavoro da quello dinamico di progressione: tra di esse rientrano i concorsi interni, inquadrabili tra gli atti di gestione del rapporto di lavoro sulla base della *ratio* ispiratrice della privatizzazione del pubblico impiego.

L’integrazione degli istituti di diritto comune nel lavoro pubblico privatizzato, deve necessariamente “scontare il loro innesto nell’assetto organizzatorio pubblico con opportuni adattamenti per assicurarne la loro compatibilità”, nel rispetto della riserva di legge di cui all’art. 97, comma 3, Cost.: ma la clausola generale che campeggiava nell’art. 2 del d. lgs. n. 29 del 1993 (“salvi i limiti stabiliti dallo stesso decreto per il perseguimento degli interessi generali cui l’organizzazione e l’amministrazione sono indirizzate”) è venuta meno nel d. lgs. n. 165 del 2001 (cedendo il passo alla meno invasiva formulazione “fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto”), in quanto, ove interpretata quale clausola di salvaguardia generale e se utilizzata indiscriminatamente, avrebbe vanificato la riforma.

In questo ragionamento, non si intende aggirare il principio enunciato dall’art. 97 comma 3, Cost., ma, al fine di favorire un miglioramento delle future esperienze contrattuali, quali momento principale di individuazione delle modalità di sviluppo professionale, si può preferire una interpretazione della normativa che tenga conto della lettura combinata del principio di cui all’art. 97 comma 3, Cost., e dell’art. 97, comma 1, Cost. nella sua interpretazione evolutiva, che separa gli atti di organizzazione riguardanti la determinazione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici dai poteri gestionali nell’ambito del rapporto di lavoro, aderendo ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità quale *ratio* ispiratrice del legislatore della riforma.

Le soluzioni utili ad affrontare tali problematiche devono essere trovate nell'ambito del sistema contrattuale, senza intervenire attraverso una fonte unilaterale, che svuoterebbe lo spirito della riforma. In tal senso si era mosso il Dipartimento della funzione pubblica, nell'elaborazione degli indirizzi all'ARAN propedeutici alla tornata contrattuale 2002-2005, individuando alcune linee guida in grado di permettere uno sviluppo delle progressioni di carriera che tenesse conto dell'orientamento della Corte Costituzionale. In particolare, si proponeva un sistema in cui si accedeva per concorso pubblico al primo profilo economico dell'area, all'interno della quale, suddivisa in posizioni meramente retributive, sono attivabili le progressioni professionali non concorsuali<sup>29</sup>.

Questo orientamento permetterebbe di rafforzare la tesi giurisprudenziale che inquadra i concorsi interni (e, dunque, a maggior ragione le progressioni orizzontali), tra atti di gestione del rapporto di lavoro, che hanno come fondamento normativo l'art. 5 del d. lgs. n. 165 del 2001. La progressione avviene in favore di chi già *intrattiene un rapporto di lavoro* con la P.A., dal quale si evincerebbe l'attinenza della selezione tramite concorso interno all'area tipicamente gestionale, non più riconducibile alla natura di provvedimento amministrativo, ma al modello contrattuale privatistico.

Con riferimento alle progressioni verticali, l'accoglimento di tale proposta, da una parte porterebbe a rispettare l'orientamento della Corte Costituzionale e le esigenze di avanzamento professionale dei dipendenti meritevoli attraverso la previsione di una adeguata percentuale di accesso dall'esterno; dall'altra,

---

<sup>29</sup> V. TALAMO, Le carriere collettive contrattate dei dipendenti pubblici: criticità e prospettive, in *LPA*, 2004, 1052. L'autore sottolinea come i contratti collettivi 2002-2005 hanno preso atto dell'invito contenuto negli atti di indirizzo in maniera parziale, tralasciando la ristrutturazione dei sistemi di classificazione professionale, e rinviandola ad una successiva sessione negoziale sulla base delle risultanze dei lavori di apposite commissioni paritetiche all'uopo costituite. I contratti hanno, comunque, ribadito la piena vigenza dei pregressi contratti integrativi ed il carattere privatistico e non concorsuale delle progressioni verticali (si veda l'art. 8, comma 4, CCNL del comparto Ministeri 2002-2005).

però, si avrebbe la possibilità di inquadramento degli stessi tra i c.d. “concorsi pubblici misti”, che prevedono una percentuale di riserva dei posti agli interni, con la conseguente espulsione delle progressioni verticali dagli atti di gestione del rapporto di lavoro (si vedano, in tal senso, gli orientamenti della Corte di Cassazione, sez. un, del 26 maggio 2004, n. 10183, e del Consiglio di Stato, sentenza del 7 ottobre 2004, n. 6511<sup>30</sup>).

Non è questa la sede per indicare una soluzione ai problemi dell’inquadrato e dei limiti delle progressioni di carriera: è apparso, però, necessario mettere in luce le problematiche, le possibili soluzioni alternative e le possibili ricadute, da valutare attentamente nella futura decisione, da assumere in sede contrattuale, circa la possibilità di seguire una “soluzione mista” o una “soluzione unitaria” con riferimento alle progressioni di carriera (orizzontali e verticali), in considerazione anche delle ricadute giurisprudenziali in termini di natura delle progressioni di carriera e di conseguente riparto di giurisdizione.

#### *b. ipotesi di intervento migliorativo nella formazione finalizzata alle progressioni di carriera*

Con riferimento, invece, al momento della formazione, che qui specificamente interessa, a livello contrattuale occorrerebbe, con le opportune

---

<sup>30</sup> Il Consiglio di Stato nella sentenza del 7 ottobre 2004, n. 6511, ha stabilito che, stante il configurarsi dei concorsi interni sia come “progressioni orizzontali,” ossia *quelle progressioni che avvengono all’interno della medesima area o categoria*, che come “progressioni verticali”, dove *la progressione comporta il passaggio verso aree o categorie diverse e più elevate*, è possibile effettuare una differenziazione sia in termini di inquadramento giuridico che di conseguente attribuzione di competenza in ambito giurisdizionale. Solo le controversie relative alle “progressioni orizzontali” (per soli interni) appariranno alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, in quanto “*lo sviluppo della carriera all’interno della stessa categoria costituisce un aspetto di gestione del rapporto di lavoro, che avviene secondo le procedure previste nella contrattazione collettiva.*” Sussisterà, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo per le “progressioni verticali”, in quanto qui si configura una “*novazione del rapporto di lavoro con assunzione del dipendente nel superiore inquadramento dirigenziale*” (ex art. 63, comma 4, d.lgs. n. 165 del 2001).

differenziazioni, ancorare le progressioni (orizzontali e verticali) alla effettiva crescita professionale, evitando automatismi che conducano allo scivolamento verso l'alto del personale, (cui corrisponderebbe una possibile demotivazione)<sup>31</sup>; automatismi che vanno a scapito di un'effettiva acquisizione della professionalità da parte dei dipendenti. Si è, infatti, sottolineato come sia “*evidente che i dipendenti reinquadrati, sulla base per lo più dell'anzianità di servizio e dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, saranno difficilmente in grado di svolgere le mansioni formali corrispondenti alla nuova qualifica ottenuta: spezzando il legame tra prestazione di lavoro e retribuzione*”<sup>32</sup>. Unitamente al ridimensionamento dell'elemento dell'anzianità di servizio, occorrerebbe prevedere che il numero dei posti disponibili per la progressione sia inferiore al numero dei dipendenti ammessi a seguire il corso concorso teorico pratico, in modo da favorire ed incentivare il massimo impegno da parte degli aspiranti alla progressione, con positive ripercussioni in termini di acquisizione di una reale professionalità.

In termini di sostenibilità dei costi<sup>33</sup>, l'amministrazione dovrebbe, inoltre, essere in grado di quantificare correttamente tanto i costi diretti, sostenuti per l'organizzazione delle procedure di progressione, in particolare, e per la formazione nel suo complesso, più in generale, quanto i costi indiretti, connessi alla perdita di produttività dei lavoratori impegnati in attività di formazione. In relazione a quest'ultimo elemento, si è rilevata<sup>34</sup> una forte deficienza di dati in possesso dei Ministeri in grado di consentire l'approfondimento di quale sia il costo della formazione che faccia riferimento ai costi indiretti.

---

<sup>31</sup> Dalle interviste a testimoni privilegiati condotta in sede di indagine sullo sviluppo professionale dei dipendenti pubblici dalla LUISS Guido Carli nel 2004, è emerso che il 6,6% degli interessati ritiene che il sistema di progressione di carriera sia scarsamente selettivo.

<sup>32</sup> V. TALAMO, Le carriere collettive contrattate dei dipendenti pubblici: criticità e prospettive, in *LPA*, 2004, 1052.

<sup>33</sup> I costi contrattuali gravano, invece, sui fondi unici di amministrazione.

<sup>34</sup> Indagine sullo sviluppo professionale dei dipendenti pubblici, condotta dalla Luiss Guido Carli nel 2004.

Qualora si trattasse di valori considerevoli, si potrebbero invitare le parti contrattuali a riflettere sulla opportunità di rendere più elastica e, quindi, più agevolmente adattabile alle diverse situazioni ed alle differenti realtà amministrative, l'attuale previsione per la quale l'attività di formazione del personale si deve svolgere, “di norma, durante orario di lavoro” (art. 26, comma 6, CCNL Comparto Ministeri 1998–2001), posto che la sottrazione del dipendente all'attività cui normalmente è proposto potrebbe rilevarsi controproducente in termini di efficienza dell'amministrazione<sup>35</sup>.

#### **4. Le scuole pubbliche di formazione**

Una riflessione sulla formazione per le pubbliche amministrazioni, volta ad identificare delle linee guida per una sua riforma, implica, come elemento imprescindibile, l'analisi delle caratteristiche fondamentali e del funzionamento delle scuole e degli istituti pubblici che a vario titolo, sia a livello centrale che locale, sono impegnati nella progettazione, nel coordinamento, nell'erogazione e nel monitoraggio delle attività formative.

Si tratta di un insieme molto differenziato per dimensioni, modelli istituzionali, caratteristiche organizzative, fonti e forme di finanziamento, incardinamento nelle istituzioni di riferimento (veri e propri uffici interni, organismi in house, partecipazione attraverso l'acquisto di quote azionarie, ecc.).

---

<sup>35</sup> Il tema della relazione tra attività formativa ed orario di lavoro, chiaramente, presenta tutta una serie di altre articolazioni e sfaccettature, che qui non è possibile analizzare, ma sulle quali va richiamata l'attenzione: basti pensare al già segnalato profilo relativo alle azioni positive dirette a consentire la partecipazione alle iniziative di formazione delle lavoratrici madri e di altre particolari categorie di dipendenti; oppure ai peculiari problemi di dimensionamento temporale della formazione destinata ai dirigenti responsabili degli uffici o ad unità di personale “non fungibili”.

Il numero di tali organismi è notevolmente cresciuto negli ultimi anni, così come, molto spesso, se ne sono accresciute le dimensioni: ciò, da un certo punto di vista, può essere visto come un segno – positivo - di attenzione verso la formazione per i dirigenti e i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Ma tale sistema è oggetto da tempo di un'attenzione critica da parte di osservatori interni ed esterni, e sicuramente necessita di un profondo ripensamento che, partendo dalla missione istituzionale, interessi gli assetti strutturali e il quadro funzionale dei soggetti in questione.

E' evidente che la valutazione va differenziata se riferita alle scuole "centrali" e a rilievo nazionale o, piuttosto, a quelle che hanno come riferimento il sistema delle autonomie.

Tuttavia è possibile identificare due aree di criticità che sono comuni a tutto il sistema:

- il mancato coordinamento nella programmazione, con tutti i rischi che ne derivano in termini di spreco di risorse, ridondanza e sovrapposizione di interventi, ecc.;
- l'autoreferenzialità e la labilità dei sistemi di valutazione di efficacia e di impatto utilizzati.

Il tema del coordinamento e dell'integrazione si pone in maniera diversa se si tratta di strutture a rilievo nazionale che si debbono raccordare tra di loro o con strutture regionali, oppure di strutture regionali e locali che si debbono rapportare tra di loro; nel primo caso si dovrebbe parlare di coordinamento vero e proprio, come condizione indispensabile anche per garantire l'ottimale operatività delle singole strutture; nel secondo caso di cooperazione e di sussidiarietà.

#### *4.1. Le principali esperienze italiane*

La natura di questa esposizione non consente di analizzare nel dettaglio l'insieme degli istituti e delle scuole più significative a livello nazionale e locale.

La scelta è caduta sui due istituti, centrali, direttamente dipendenti dal Governo, che hanno competenze trasversali rispettivamente sulle amministrazioni centrali – la SSPA – e sulle amministrazioni regionali e locali – il FORMEZ.

Questa scelta è coerente con le modalità con le quali i temi del reclutamento e della formazione sono presentati nel documento: in maniera generale, senza soffermarsi in particolare su un settore o su uno specifico comparto<sup>36</sup>.

I due centri di formazione individuati hanno operato e operano tuttora a stretto e diretto contatto con il DFP. Di conseguenza, analizzando lo sviluppo della loro missione e della loro attività risulta possibile valutare meglio l'evoluzione delle politiche formative messe in campo dal Governo nel corso del tempo.

##### *a. la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*

La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, istituita con l'art. 150 del d.p.r. n. 3 del 1957 al fine di curare la formazione, la qualificazione, la specializzazione e l'aggiornamento professionale dei dipendenti dello Stato, di promuovere e attuare studi e ricerche per il miglioramento tecnico-amministrativo delle amministrazioni dello Stato e di sovrintendere agli istituti,

---

<sup>36</sup> E' evidente che le considerazioni contenute in questo documento non esauriscono l'esigenza di una riflessione complessiva sul sistema delle scuole pubbliche di formazione; né esse vanno intese nel senso che eventuali processi di riforma debbano interessare esclusivamente la SSPA e il Formmez.

scuole e corsi eventualmente istituiti od organizzati presso le singole amministrazioni, iniziò le proprie attività nel 1962.

Attualmente i compiti istituzionali della Scuola sono riconducibili:

- alla formazione (iniziale e continua) dei dirigenti delle amministrazioni centrali;
- alla formazione continua dei funzionari dello Stato;
- alla supervisione sull'attività delle scuole delle amministrazioni centrali;
- alla ricerca e consulenza per la Presidenza del Consiglio e per altre amministrazioni centrali in materia di innovazione amministrativa e formazione;
- alla valutazione dell'offerta formativa, al monitoraggio della formazione realizzata e alla predisposizione di un “Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione”;
- alla cura dei rapporti con organismi analoghi di altri paesi.

Inoltre, la SSPA può realizzare, a richiesta, attività formative per altri soggetti pubblici o ulteriori organismi che provvedono al totale rimborso delle spese sostenute.

L'organizzazione didattica della Scuola prevede una suddivisione delle materie oggetto di formazione in 9 aree, ognuna con il coordinamento didattico-scientifico di un docente stabile. Sono suoi organi il Comitato di indirizzo, il Direttore, il Comitato operativo e il Dirigente amministrativo. Il Direttore, in particolare, ha legale rappresentanza dell'Istituto e viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per la funzione pubblica. In qualità di vertice dell'istituzione assicura lo svolgimento delle attività istituzionali ed è responsabile dell'attività didattica e scientifica.

Per le sue attività didattiche e di ricerca la Scuola si avvale di 30 docenti stabili ed opera su cinque sedi.

Il recente riordino operato con d.lgs. n. 381 del 2003 – che ha fatto seguito ad un precedente riassetto del 1999 – non ha modificato i compiti e le attribuzioni della SSPA, ma ha determinato le condizioni per un suo più diretto posizionamento, all’interno del Governo, alle dipendenze del Presidente del Consiglio<sup>37</sup>, piuttosto che del Dipartimento per la Funzione Pubblica. Ciò ha determinato, nella prassi, un allentamento del “legame” della Scuola con le amministrazioni centrali, a cui si aggiunge il fatto che anche il Comitato d’indirizzo e il Comitato Operativo, per la loro composizione, non sembrano configurarsi come strumenti operativi tali da costituire un efficace punto di ascolto delle esigenze espresse dagli operatori pubblici.

Per quanto riguarda le attività realizzate dalla SSPA, occorre distinguere gli interventi orientati alla formazione d’ingresso dei dirigenti (corso-concorso e formazione iniziale) dagli altri (formazione continua, attività di ricerca, Osservatorio permanente).

L’esperienza fin qui svolta del corso-concorso, trattata anche in un’altra sezione di questo documento, è generalmente valutata in maniera positiva, nonostante possa senz’altro essere migliorata, resa più efficace e, soprattutto, ridefinita nei tempi di realizzazione che appaiono troppo lunghi rispetto alle effettive esigenze di ingresso.

Ad ogni modo, il corso-concorso unico per tutti appare, ad oggi, uno strumento particolarmente utile per il reclutamento dei nuovi dirigenti, sia sul piano della scelta di personale con adeguata qualificazione che su quello della costruzione di una “cultura manageriale” comune.

Rispetto alle attività di formazione continua il giudizio è sicuramente più differenziato, non tanto relativamente alla qualità delle attività realizzate,

---

<sup>37</sup> Al quale viene attribuito il potere di nomina del Comitato di indirizzo.

quanto alla loro capacità di rispondere ad un più ampio disegno di riforma e di innovazione amministrativa.

A questo proposito vale quanto viene sottolineato nel paragrafo successivo con riferimento alle esperienze di alcuni paesi europei: l'efficacia delle azioni svolte dalle scuole pubbliche è senz'altro connessa alla qualità degli apparati e dei programmi di attività, ma è innanzitutto diretta conseguenza della chiarezza della missione loro assegnata e della specificità degli obiettivi individuati.

Con riferimento al sistema italiano, l'impressione è che non sempre la programmazione della SSPA – come peraltro quella del Formez, di cui si parlerà più avanti – faccia riferimento a indirizzi precisamente enunciati.

Nei piani definiti, infatti, accanto ad attività richieste dalle amministrazioni centrali, si rileva un'offerta formativa promossa direttamente dalla Scuola, in alcuni casi anche a pagamento, in diverse aree tematiche (giuridico-normativa; storico-documentale; economico-finanziaria; informatico-telematica; manageriale-gestionale; comunicazione-informazione; internazionale-linguistica). A questo proposito – come già sottolineato in precedenza – non ci si interroga tanto sulla qualità delle iniziative realizzate, quanto, piuttosto, sull'opportunità che la SSPA realizzi attività che potrebbero essere acquistate sul mercato delle competenze, piuttosto che concentrarsi su interventi che siano di effettivo “servizio pubblico”. Probabilmente una SSPA direttamente impegnata nella realizzazione di attività formative con le caratteristiche della formazione permanente e continua aveva senso nei decenni passati, quando la formazione per le pubbliche amministrazioni – quella manageriale in primo luogo – andava “inventata” dal nulla, dovevano essere identificati i contenuti, definite le metodologie e organizzata la domanda. Ora tale attività potrebbe forse proseguire, anche per poter avere fonti di finanziamento, purchè attuata da un “dipartimento” o “sezione” della Scuola separata da quella che effettua la formazione come “servizio pubblico”.

Negli ultimi anni, al contrario, il mercato della consulenza direzionale si è aperto alle pubbliche amministrazioni raggiungendo, in molti casi, livelli di competenza apprezzabili.

Di conseguenza, l'offerta pubblica di formazione deve modificarsi tenendo conto di questa nuova realtà e dell'esigenza di orientarsi a ricoprire in modo pressoché esclusivo gli spazi che non possono essere lasciati alla formazione privata.

Questa considerazione, congiuntamente alla necessità che la SSPA diventi un efficace strumento al servizio di un progetto di riqualificazione della dirigenza pubblica, rende necessario un ripensamento della sua missione e della sua organizzazione. Ciò anche in considerazione del fatto che, al contrario di quanto accaduto nel decennio scorso, il DFP ha internalizzato le funzioni di programmazione e coordinamento delle politiche formative attraverso la costituzione di un apposito ufficio dedicato.

I principali compiti da assegnare ad una SSPA riformata potrebbero essere:

- a. la formazione permanente dell'alta dirigenza dell'amministrazione centrale, anche attraverso la costituzione di veri e propri laboratori permanenti di discussione e confronto;
- b. l'accreditamento/certificazione dei percorsi post-laurea di formazione per l'accesso alla dirigenza pubblica;
- c. lo svolgimento delle attività di corso-concorso per l'accesso alla dirigenza dello Stato e degli enti pubblici (al quale si affiancherebbe, nel breve periodo, anche lo svolgimento dell'attività di formazione in ingresso della *task force* dirigenziale per il sostegno all'azione di governo, della quale si parla nella parte del presente documento dedicata al reclutamento);
- d. lo sviluppo di attività di ricerca e documentazione (soprattutto in funzione del compito di cui alla lett. a);

e. eventuale attività formativa specialistica, da attuarsi in presenza di specifiche condizioni in concorrenza regolata con altri soggetti, anche privati.

In rapporto alla configurazione organizzativa che si vorrà dare alla “nuova” SSPA, si potrà valutare l’opportunità di aggiungere, eventualmente, a tali funzioni quella di collegamento tra amministrazioni italiane e amministrazioni di altri paesi europei, organizzazioni internazionali, università ed istituti culturali, centri di ricerca e imprese private (specie in ordine agli problemi dell’innovazione strategica e gestionale, oltre che al confronto e allo scambio tra programmi e progetti formativi). In tale contesto, potrebbe collocarsi l’organizzazione e la gestione di attività formative rivolte a dirigenti delle amministrazioni di altri paesi (attraverso forme di *partnership* ovvero, nei casi dei paesi in via di sviluppo, utilizzando gli strumenti della cooperazione)

Come si può notare non si tratterebbe di un completo stravolgimento rispetto ai compiti attualmente assegnati, quanto piuttosto di una loro razionalizzazione e di una maggiore focalizzazione su competenze di natura “pubblica” e di “servizio” al Governo centrale.

Di conseguenza, la natura giuridica e l’organizzazione interna della SSPA potrebbero essere ripensate nel senso di trasformarla in una vera e propria “agenzia tecnica”, finalizzata a sostenere i processi di riforma e di innovazione delle amministrazioni centrali.

Per ciò che attiene al personale, in linea di principio si dovrebbe escludere la presenza di un corpo docente stabile a favore di uno staff flessibile, costantemente modulato rispetto alla quantità e alla qualità dei compiti assegnati, all’impegno richiesto, alle condizioni e agli strumenti di lavoro disponibili<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Si potrebbe, tra l’altro, incentivare l’utilizzo di “*visiting professors*”.

Un’ipotesi potrebbe essere quella di rafforzare le funzioni di coordinamento tecnico-scientifico<sup>39</sup> e, nel contempo, di dotare la scuola di competenze specialistiche di livello intermedio, in grado di operare in tutte le aree di intervento attivate.

Sarebbe anche necessario ripensare alla sua articolazione sul territorio nazionale, tenendo conto che i principali destinatari delle iniziative intraprese dovrebbero essere i vertici delle amministrazioni centrali.

La SSPA potrebbe e dovrebbe diventare, in sostanza, il “braccio operativo” del DFP, per garantire il coordinamento della realizzazione di un grande programma di ammodernamento del sistema delle amministrazioni pubbliche centrali e, in particolare, di riqualificazione della classe dirigente<sup>40</sup>.

#### *b. Il Formez*

Il Formez ha assunto a partire dagli anni ‘70 una fisionomia abbastanza definita all’interno degli organismi dell’Intervento Straordinario per il Mezzogiorno. Il suo principale tratto distintivo era quello di alimentare un domanda di formazione “di qualità” da parte della nascente classe dirigente (nelle imprese e nel settore pubblico) meridionale, contribuendo, in tal senso, a fare in modo che l’aggiornamento del personale pubblico entrasse nell’agenda delle politiche di sviluppo locale.

Con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche il Formez maturò un’esperienza innovativa e originale che, a cavallo tra gli anni ’70 e gli anni ’80, gli consentì di diventare un punto di riferimento per le prime esperienze di riforma. Altro punto di forza del centro fu l’acquisizione (di fatto più che di diritto) di un ruolo di *agenzia di missione* per sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno, con la conseguente necessità di orientare la sua attività verso

---

<sup>39</sup> Eventualmente, anche incrementando l’apporto di competenze esterne alla P.A..

<sup>40</sup> Sul fronte delle esperienze formative collegate all’inserimento nella sfera lavorativa, un’attenzione sempre maggiore andrà anche dedicata ad alcune interessanti *best practices* regionali, che si stanno sviluppando in particolar modo nel Mezzogiorno (si pensi, ad esempio, al Centro talenti della regione Basilicata).

“grandi progetti” che hanno interessato la riqualificazione del sistema amministrativo meridionale, le politiche del territorio, il sistema dell’istruzione ecc., da seguire in tutte le fasi di realizzazione (si pensi, ad esempio, al progetto RIPAM).

Con la fine dell’intervento straordinario l’attività del Centro fu orientata più decisamente verso la pubblica amministrazione e il punto di riferimento divenne, e lo è tuttora, il Dipartimento per la Funzione Pubblica.

Un decreto legislativo del 1999 ha chiarito meglio la natura giuridica del centro (associazione legalmente riconosciuta), declinandone la missione in maniera più puntuale (formazione, consulenza, assistenza formativa per le pubbliche amministrazioni regionali e locali di tutto il paese), specificando la compagine associativa (aperta alle regioni e alle autonomie locali) e le responsabilità dei diversi soci, senza però definitivamente risolvere il problema dell’approvvigionamento delle risorse necessarie al suo funzionamento (gestione ordinaria e realizzazione dei programmi di attività).

All’interno del sistema delle scuole pubbliche questa è una caratteristica peculiare che condiziona in maniera strutturale le modalità di funzionamento del Centro.

Il Formez, di conseguenza, è diventata un soggetto “misto”, finanziato in parte da risorse pubbliche “istituzionali”, in parte da progetti specifici, in parte da attività assimilabili a quelle di “mercato”<sup>41</sup>.

Non si tratta di un’evoluzione di per sé negativa, ma può produrre confusione laddove nella stessa organizzazione si mescolino, senza la necessaria distinzione, missione e prerogative pubbliche con le attività di mercato. Perché questo modello funzioni è necessario definire un assetto organizzativo che consenta di distinguere effettivamente iniziative, risorse e regole in base alle quali vengono realizzate le attività “istituzionali” rispetto a quelle utilizzate per realizzare le attività di “mercato”. L’assenza di questa

---

<sup>41</sup> Seppure con le caratteristiche specifiche e i vincoli che ha avuto, in questi anni, il mercato della formazione per le pubbliche amministrazioni.

differenziazione può, infatti, generare una gestione “opaca” all’interno della quale possono trovare spazio – in particolar modo per quanto riguarda l’organizzazione interna e la gestione del personale, – anche comportamenti poco trasparenti, e non del tutto allineati a quelli delle altre amministrazioni pubbliche.

A partire dal 2000 l’istituto opera attraverso la predisposizione di piani triennali (strategici) e di piani annuali (operativi).

Il Piano Strategico deve essere concertato con tutti i partner del Formez, sulla base di indirizzi forniti dal Dipartimento per la Funzione Pubblica.

La concertazione è sicuramente uno strumento utile per definire programmi più accurati e coerenti con i fabbisogni. Ciò che è sicuramente mancato, nell’esperienza fin qui realizzata è:

- a **monte** della predisposizione del piano, il collante rappresentato da una chiara strategia del DFP che consentisse di leggere e interpretare le esigenze delle autonomie locali alla luce delle politiche del Dipartimento e con la consapevolezza delle risorse disponibili;
- a **valle** della predisposizione del piano, la capacità e/o la volontà di verificarne la realizzazione, di valutarne i risultati e di modificare, se necessario, le strategie e la programmazione già definite.

Va inoltre rilevato che troppo spesso la programmazione annuale è rimasta sostanzialmente avulsa dal piano strategico triennale.

La programmazione delle attività del Formez, in sostanza, ha risentito – come è stato già sottolineato in precedenza, della “labilità” degli indirizzi del DFP e si presenta molto ampia e differenziata, ma priva di un effettivo “centro” (spazia dalla comunicazione attraverso il digitale terrestre alle attività a sostegno delle missioni del MAEF) e, di conseguenza, di una *missione* pubblica facilmente riconoscibile e valutabile. E’ evidente che la carenza di “focalizzazione” nelle attività realizzate ha anche ripercussioni

sull'organizzazione delle risorse umane operanti nell'istituto e sull'accumulazione di *know how* specialistico.

Questa considerazione è ancor più vera se si considera il sistema delle partecipate (notevolmente cresciuto a partire dal 2003), che aumentano il potenziale raggio d'azione dell'Istituto ma ne appesantiscono i costi.

Il Formez è oggi alle prese con la predisposizione di un nuovo piano strategico in un contesto che, rispetto ai primi anni di questo decennio, si presenta profondamente mutato.

I primi anni 2000 hanno visto lo stanziamento di ingenti risorse, sia nazionali che comunitarie dedicate allo sviluppo delle risorse umane, e la prevalenza di una “regia” centrale nella loro programmazione e nella loro gestione.

Il nuovo ciclo che si sta apendo avrà presumibilmente a disposizione meno risorse, e dovrà necessariamente prevedere, almeno per le amministrazioni del Mezzogiorno, una effettiva integrazione tra gli stanziamenti nazionali e quelli riservati alle politiche di coesione, vedrà sicuramente spostarsi l'asse decisionale verso le amministrazioni regionali e locali, che rivendicano anche su questo tema la loro centralità nella fase di allocazione e gestione delle risorse.

In sostanza si apre una fase con meno risorse disponibili, con un sistema decisionale diffuso che presumibilmente vorrà intervenire in maniera decisa nei modelli organizzativi e gestionali della spesa.

Crescenti, inoltre, sono le spinte a individuare nuovi e più efficaci strumenti per valutare l'impatto degli interventi fin qui realizzati.

Avendo come riferimento questo quadro di contesto, appare necessario aggiornare la missione dell'Istituto, indicare le linee di riferimento per la nuova programmazione, definire un nuovo assetto organizzativo.

Al momento attuale l'Istituto presenta una serie di **punti di forza** che possono rappresentare una leva determinante per un suo ipotetico rilancio:

- ha acquisito la capacità di operare per grandi progetti a sostegno delle politiche pubbliche del Governo, svolgendo una funzione di orientamento e coordinamento del mercato della formazione e della consulenza;
- ha una funzione riconosciuta in tutto il paese quale agenzia tecnica del DFP;
- ha sviluppato competenze specialistiche e ha maturato una significativa esperienza su alcuni temi “di frontiera” per la riforma delle pubbliche amministrazioni (semplificazione; analisi d’impatto della regolamentazione e, in generale, analisi delle politiche pubbliche; politiche sociali; sportelli per il cittadino; accompagnamento allo sviluppo dei PIT e degli strumenti di programmazione negoziata, ecc);
- mantiene un forte legame con le amministrazioni del Mezzogiorno (rafforzato, peraltro, con l’attuale ciclo di programmazione dei fondi europei);
- dispone di personale con buone doti di flessibilità e adattamento (la maggior parte delle risorse tecnico-professionali ha acquisito, nel corso degli anni, un buon livello di competenze specialistiche).

I suoi principali **punti di debolezza** sono:

- il peso e la composizione dei costi fissi;
- la composizione e la qualità del gruppo dirigente;
- la composizione e le competenze del personale dipendente.

Lo spazio di attività di un Formez rinnovato può essere cercato riprendendo e aggiornando gli scenari delineati dal Dipartimento della Funzione Pubblica alla fine degli anni '90, che portarono a identificare due grandi filoni di intervento:

- le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno (in collaborazione con il MEF);
- il sostegno ai processi di ammodernamento del sistema amministrativo regionale e locale.

Per quanto riguarda il primo filone, è ancora forte l'esigenza, seppure in un quadro mutato, di "robusti" interventi di accompagnamento finalizzati a sostenere le amministrazioni ad individuare le modalità operative più idonee a realizzare politiche di sviluppo efficaci<sup>42</sup>.

Il Formez, inoltre, può svolgere funzioni di accompagnamento alla trasformazione dell'amministrazione in un articolato sistema multilivello ma non, come è stato negli ultimi anni, assicurando in generico sostegno alla trasformazione dello stato in senso federale. Piuttosto, andranno individuate delle aree di intervento rispetto alle quali muoversi con obiettivi, tempi e risorse ben definite.

Aree di interesse, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, possono essere considerate le seguenti:

- sostegno tecnico all'azione della cabina di regia, che sarà impegnata nel piano di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni;
- assistenza tecnica agli organismi di coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti Locali;
- riqualificazione e coordinamento dei meccanismi di reclutamento dei dirigenti e dei dipendenti delle amministrazioni regionali e locali;
- monitoraggio delle politiche di sviluppo delle Regioni meridionali;
- individuazione e formazione di profili professionali specialistici, indispensabili per la realizzazione del piano di ammodernamento.

E' evidente che la individuazione della missione del Formez, all'interno delle aree di interesse prima indicate o di altre eventuali, va effettuata in un quadro strategico differente che veda protagonisti da una parte il DFP e

---

<sup>42</sup> In questi mesi si stanno delineando le linee di riferimento per le nuove politiche di sviluppo e coesione per il 2007-2013, all'interno delle quali se da una parte sembra confermata la centralità assegnata alla qualificazione delle risorse umane, anche di quelle delle pubbliche amministrazioni, dall'altra non è chiaro il ruolo che sarà riservato al DFP e ad altri organismi nazionali.

dall’altro il sistema delle autonomie locali nella definizione e realizzazione di un piano di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni.

Non è questo il contesto per delineare nuovi assetti organizzativi per il Formez; sicuramente appare indispensabile, alla luce della situazione attuale e dei punti di debolezza prima rilevati, intervenire sulla composizione della compagine associativa e sul ruolo dei diversi *partners*; sul modello organizzativo, sul sistema delle responsabilità e su quello dei controlli (sostanziali, non formali), sul sistema delle competenze professionali (che vanno riqualificate), sull’integrazione con altri organismi pubblici a livello centrale e locale, ecc.

L’eventuale riorganizzazione del Formez, come peraltro quella della SSPA cui si è fatto cenno in precedenza, non si presenta agevole né indolore.

Ma è indispensabile, dopo un lungo ciclo di crescita delle attività, del fatturato, del personale, fare una riflessione che guardi alle prospettive di medio periodo del Centro, alla luce delle strategie di riforma e di ammodernamento del sistema amministrativo messe a punto dal governo e dalle amministrazioni regionali e locali.

Occorre tornare allo spirito della missione “pubblica” individuata con il D.lg. 285/1999, aggiornarla in considerazione del mutato quadro istituzionale, ricondurre la programmazione – triennale e annuale – in un modello virtuoso che coniughi le strategie alle risorse finanziarie, alle definizione del modello organizzativo più adeguato alla realizzazione dei programmi assegnati.

### *c. L’Osservatorio sui bisogni formativi della PA*

Una riflessione a parte merita l’Osservatorio sui bisogni formativi della PA, affidato alla SSPA con il compito di realizzare un rapporto annuale sulla formazione (arrivato, quest’anno, all’8° edizione).

L’Osservatorio, che opera con l’ausilio di un gruppo di coordinamento delle scuole pubbliche di formazione e dei responsabili della formazione delle

amministrazioni centrali, non svolge altra attività di rilievo oltre alla redazione del Rapporto annuale, tanto che il DFP ha dovuto mettere a punto, negli ultimi anni, ulteriori iniziative di monitoraggio della qualità dell’offerta formativa, dell’andamento della domanda di formazione, della capacità di programmazione e gestione da parte dei singoli soggetti, ecc.

Il Rapporto annuale rappresenta senz’altro un documento di grande importanza per il DFP e per tutto il sistema delle amministrazioni pubbliche.

Ciononostante, la sensazione che si ricava dalla sua lettura è che si tratti di un documento non omogeneo, all’interno del quale la massa dei dati puntuali raccolti non è organizzata in modo sistematico, con conseguenti difficoltà di procedere ad una utile lettura incrociata delle informazioni disponibili.

Evidentemente si sconta la complessità, in assenza di adeguati sistemi informativi sul personale e sulla formazione, di avere dei dati commentabili al di là della mera descrizione dei fenomeni rilevati. Pertanto, nonostante sia sicuramente rilevabile il *trend* generale del fenomeno osservato (numero di partecipanti, macro-aree di contenuto, numero di giornate di formazione, ecc), il Rapporto non riesce a dare risposte esaurienti nel merito di alcune questioni “strategiche” per la programmazione della formazione, quali, ad esempio, l’evoluzione delle metodologie, la qualità dell’offerta, le modalità di selezione dei fornitori, i sistemi di valutazione dell’efficacia, i modelli di programmazione delle attività, ecc.

Non si vuole mettere in discussione il salto di qualità che la redazione del Rapporto ha consentito in questi anni sul fronte della conoscenza della “formazione realizzata” nelle pubbliche amministrazioni. Ci si domanda, piuttosto, se l’azione dell’Osservatorio sui bisogni formativi e la sua attuale organizzazione possano essere considerati coerenti con la ridefinizione del ruolo del DFP in materia di programmazione e monitoraggio della formazione per le amministrazioni pubbliche. Posto che sembrerebbe molto più opportuno ed efficace che tali funzioni fossero chiaramente incardinate all’interno del

Dipartimento, senza la necessità di ricorrere ad un organismo esterno di natura “permanente”, e in considerazione del fatto che dovrebbe essere compito della stessa Funzione Pubblica assegnare ai soggetti tecnici che ad essa fanno riferimento competenze specifiche per mettere a punto un adeguato monitoraggio permanente dello stato di attuazione delle politiche formative intraprese.

Ancora una volta, pertanto, riflettendo su quanto accaduto nel corso della legislatura l'impressione è che sia mancato un forte impulso di indirizzo e coordinamento centrale e che, di conseguenza, molte risorse e molte opportunità siano andate spurate.

#### ***4.2 Alcuni elementi di comparazione con altri paesi europei***

Riconosciuto che la nuova missione della formazione è di sostenere le politiche di innovazione e di agire, in tal senso, quale “leva” di stimolo per l’evoluzione delle competenze e della cultura organizzativa, interessanti spunti per il riassetto del sistema delle scuole pubbliche potrebbero essere dedotti dall’analisi di alcune *best practices* europee.

Ciò anche al fine di confrontarsi con modelli in cui le attività formative rese ai dipendenti pubblici sono state realmente interpretate quale strumento principe nella promozione e nel sostegno alle riforme amministrative, in quanto laddove questo è avvenuto si è assistito ad una reale e continua integrazione dei processi formativi con le problematiche organizzative e gestionali derivanti dalle innovazioni introdotte.

E’ tuttavia evidente che questa impostazione, per quanto rilevante, non potrebbe essere di per sé stessa sufficiente a garantire il corretto funzionamento del sistema. La traduzione in linee operative degli indirizzi generali e delle direttive impartite dai soggetti a ciò deputati all’interno dell’ambito

governativo, infatti, non può esclusivamente realizzarsi attraverso l'esercizio delle competenze rimesse alle singole amministrazioni in modo autoreferenziale. È invece necessario attivare una vera e propria "cabina di regia" unitaria (quale potrebbe essere, come già più volte sostenuto in questo documento, il DFP), che traduca i caratteri generali delle riforme di volta in volta progettate e prodotte dalla compagine governativa in azioni concrete.

Un utile modello di raffronto nel senso da ultimo indicato può essere rappresentato dall'amministrazione belga. In Belgio, infatti, il sistema pubblico di formazione si articola su tre livelli, il primo dei quali riguarda il potere di indirizzo assegnato alla direzione *Développement du personnel del SPF Personnel & Organisation*, cui spetta la definizione dei macro-ambiti in cui devono avvenire la formazione e lo sviluppo del personale, delle carriere e del relativo accompagnamento, oltre all'individuazione dei livelli minimi entro cui deve collocarsi la strategia globale di crescita delle competenze nel settore pubblico.

La trasposizione delle linee strategiche così individuate in azioni concrete avviene mediante una stretta collaborazione tra la predetta direzione e l' *Institut de Formation de l'Administration fédérale* (IFA), collocata all'interno del *SPF Personnel et Organisation*, cui spetta il coordinamento delle attività formative nel suo complesso.

Esiste, quindi, (e rappresenta un punto di forza) una scissione molto netta tra la determinazione degli indirizzi in materia di formazione e la loro traduzione in attività concrete.

Ma l'IFA non si pone come unica agenzia formativa del settore. All'interno del sistema, infatti, sono anche presenti eventuali moduli formativi assegnati a soggetti privati che, però, possono sviluppare la propria attività sulla base dei contenuti di appositi contratti-quadro, conclusi da parte dell'IFA stessa per conto dell'amministrazione federale con l'obiettivo di coniugare una

gestione razionale del *budget* e la massima qualità possibile delle attività formative.

Guardando al peso riconosciuto e assegnato alla formazione dei dipendenti pubblici, una particolare attenzione deve essere rivolta anche al modello austriaco e a quello tedesco.

In entrambi i casi, infatti, già da tempo tutti i dipendenti pubblici hanno l’obbligo di effettuare una formazione di base nel corso della propria carriera, frequentando moduli formativi presso apposite scuole e/o accademie presenti sia a livello centrale sia a livello di *Bundesland*.

Nello specifico, in Austria la durata di questo *training* (ovvero quella destinata al personale addetto a ruoli di segreteria) ha una durata minima di 45 giorni ed aumenta in funzione del ruolo ricoperto all’interno della gerarchia amministrativa.

Un ruolo di rilievo nel sistema della formazione è svolto dalla *Verwaltungskademie des Bundes*, l’agenzia governativa deputata alla formazione del *civil service*, che articola l’attività didattica su tre distinti livelli differenziati a seconda che si tratti di formazione di base, di formazione di “genere” oppure di formazione connessa con l’esercizio delle funzioni relative all’integrazione europea.

Al pari di quanto avviene in Austria, in Germania la formazione di base è obbligatoria per tutti i dipendenti pubblici, ma ha una durata variabile a seconda del ruolo che i dipendenti ricoprono o andranno a ricoprire all’interno dell’amministrazione.

Tra le strutture presenti al livello centrale, un ruolo di rilievo nel processo di sostegno alle riforme amministrative è svolto dalla *Verwaltungskademie*, l’organo centrale della formazione continua dell’amministrazione federale. La missione di questa struttura, che opera in stretta collaborazione con le amministrazioni, attiene alla crescita dell’efficienza dei servizi offerti ai cittadini, che viene perseguita attraverso una costante azione di formazione dei

dipendenti pubblici orientata in ampia misura allo sviluppo della pratica professionale.

Infine, una necessaria notazione con riferimento alla Gran Bretagna. Nella tradizione inglese, infatti, il ruolo di rilievo nella formazione dei *civil servants* è da sempre stato attribuito alle università. Basti considerare che quasi un terzo degli attuali membri del *Senior Civil Service* (SCS) è stato selezionato attraverso il *Fast stream development program*, un programma di reclutamento rivolto in via esclusiva a personale già in servizio o ai giovani e brillanti laureati delle scuole più prestigiose (prime fra tutte, Oxford e Cambridge). Altro “cardine” del sistema formativo è il *Civil Service College*, costituito in attuazione del programma di riforma *Next Steps* come agenzia operativa del Governo, ora diventato parte del *Centre for Management and Policy Studies* (CMPS). Questa struttura, posta all’interno del *Cabinet Office Corporate Development Group*, persegue l’obiettivo di fornire ai dipendenti del settore pubblico il *training* necessario ad affrontare la corretta attuazione delle profonde riforme introdotte all’interno del settore pubblico negli ultimi anni.

Anche spostando l’attenzione sugli enti di formazione per le PA locali di diversi paesi europei (Belgio, Germania, Gran Bretagna, Spagna, Francia, Olanda, Portogallo) si riscontra l’esistenza di esperienze tendenzialmente più strutturate e definite rispetto a quella italiana.

Generalmente si tratta di enti di medie dimensioni, organizzati per fornire servizi in ambiti territoriali delimitati. Si occupano tipicamente di tutto il ciclo dell’attività di formazione (dall’analisi dei bisogni, alla programmazione, all’attuazione degli interventi, alla verifica dei risultati) e sono sostanzialmente orientati verso l’apprendimento continuo. Utilizzano finanziamenti pubblici attribuiti secondo programmi definiti da un soggetto sovraordinato che esercita, in forma stringente, funzioni di indirizzo e controllo.

I sintetici spunti illustrati dimostrano pertanto come, nelle diverse realtà europee, molti paesi abbiano effettivamente costituito organismi specificamente

deputati alla cura della formazione e dell'aggiornamento dei *civil servants*. È quindi innegabile la rilevanza ormai assunta dall'attività formativa quale strumento di traino e di realizzazione delle riforme introdotte nei diversi sistemi amministrativi.

Un dato comune alle esperienze brevemente richiamate risiede nel fatto che, molto spesso, le scuole, le accademie o gli istituti di formazione non godono di piena autonomia, ma sono incardinate all'interno delle strutture che si occupano del coordinamento dei processi di formazione.

Quest'ultimo profilo rappresenta forse il più significativo elemento di divergenza con la realtà italiana, in cui le scuole pubbliche hanno un grado di indipendenza molto più elevato, per lo meno sul piano strettamente organizzativo.

Anche i poteri di controllo attribuiti alla “cabina di regia” negli altri paesi europei sembrano essere notevolmente più spiccati. Si deve considerare, infatti, che anche scuole ed istituti di antica tradizione sono soggetti a pressanti poteri di indirizzo “centrale”, come avviene, ad esempio, per il *Civil Service College* in Gran Bretagna.

Ciò sembra confermare, dunque, la necessità di procedere ad una profonda verifica dell'assetto delle relazioni istituzionali intercorrenti tra il DFP e le scuole pubbliche, alla luce delle attuali caratteristiche e del concreto esercizio di poteri di indirizzo, coordinamento e controllo di cui esso è titolare, nell'ottica di una possibile revisione che prenda spunto dalle menzionate *best practices* già esistenti in ambito europeo.

## 5. Considerazioni finali

La proclamata strumentalità della formazione rispetto ai processi di innovazione amministrativa ed istituzionale richiede il passaggio

dall’“erogazione di servizi di formazione” alla “erogazione di servizi, anche formativi, per il sostegno ai processi di cambiamento”.

Poiché, inoltre, l’ammodernamento delle amministrazioni pubbliche è sempre più legato alla possibilità di confronto di soggetti che, pur operando in contesti diversi, condividono le stesse necessità conoscitive e le stesse “aspirazioni” di crescita professionale, la formazione pubblica deve essere sempre più capace di promuovere processi di apprendimento collettivo, oltre che di sostenere la costituzione, l’estensione e lo sviluppo di “comunità di pratica e professionali”. In questo senso, i nuovi modelli di apprendimento, soprattutto quelli basati sull’interazione tecnologica, giocano un ruolo decisivo per promuovere condivisioni e transazioni di conoscenza.

Dal punto di vista delle tecniche e della didattica, ciò significa che occorre porre al centro dell’attività formativa il tema della “trasferibilità delle conoscenza”: l’attivazione di processi di emulazione e la riproduzione di interventi che hanno caratterizzato il processo di cambiamento di un’amministrazione, infatti, non possono essere affidati a sole attività “meccaniche” di condivisione di banche dati che raccolgono casi di eccellenza, oppure allo scambio di personale.

Tuttavia, se si guarda allo stato dell’arte, non si può non constatare la perdurante predominanza, in ambito pubblico, di modalità e paradigmi formativi tradizionali: l’aula continua ad essere la modalità di formazione di gran lunga prevalente; le esperienze di intreccio tra aula e lavoro finalizzate ad un trasferimento “immediato” nell’operatività delle tecniche e degli strumenti appresi in aula, pur tendendo ad aumentare, sono nel complesso ancora rare.

La già citata indagine condotta dall’Istat per conto del Dipartimento della funzione pubblica documenta, infatti, che il 79,9% delle ore di formazione dei dipendenti pubblici realizzate nel 2003 è stata erogata in aula; seguono, a distanza, i laboratori didattici (10,2%, di cui larga parte concentrata sul settore linguistico) e la formazione sul luogo di lavoro (formazione/intervento,

*learning by doing*), pari appena al 6,9% del totale delle ore erogate. Residuale (1,9%), la formazione erogata con modalità *e-learning*.

Quanto al ruolo delle opportunità offerte dall'informatica e dalla telematica, sebbene queste ultime determinino l'affermarsi di nuovi strumenti di apprendimento, più flessibili e più capaci di soddisfare le esigenze formative delle amministrazioni e didattiche degli operatori, permane una tendenza ad utilizzare le risorse tecnologiche solamente come un ulteriore canale per somministrare gli stessi contenuti della formazione tradizionale d'aula. Si potrebbe pensare ad avviare esperienze pilota con alcune università per la predisposizione ed attuazione di quelle attività formative che meglio si adattino alla modalità dell'*e-learning*.

Sul fronte del presidio organizzativo dell'attività formativa nelle amministrazioni si rilevano connotazioni differenziate che documentano, tuttavia, la sua sostanziale marginalità nelle politiche di gestione.

Lo studio sopra richiamato ha evidenziato che solo il 40,1% del campione delle amministrazioni considerate dispone di una struttura interna dedicata all'organizzazione della formazione. Ancor più consistente, tuttavia (44,3%), è la percentuale dei soggetti pubblici che dichiarano di aver affidato tale compito ad un ufficio che non lo svolge in modo esclusivo.

La nuova funzione assegnata alla formazione segnala la necessità di un'evoluzione e di un ampliamento del ruolo delle strutture dedicate (servizi formazione), nell'ambito delle quali le tradizionali competenze tecniche devono essere affiancate da nuove competenze manageriali, relative, cioè, al governo della formazione. Più in particolare, le competenze specialistiche relative alla progettazione dei corsi, alla gestione delle aule, alla verifica dell'apprendimento, etc. devono essere integrate da professionalità, altrettanto specialistiche, che garantiscono il presidio della programmazione strategica ed operativa della formazione, del project management, dell'orientamento alle

esigenze dell’organizzazione, etc. Particolarmente critico, in questo senso, il ruolo del bagaglio professionale di chi è incaricato di rilevare i fabbisogni e di curare lo sviluppo dei processi di analisi (la scelta e l’esplicitazione delle fasi, le modalità e le metodologie di rilevazione, etc.), per cui occorre aver presente che è necessario anche formare tale tipo di personale.

L’organizzazione e la gestione della formazione, tuttavia, non si esauriscono all’interno degli uffici preposti: richiedono il coinvolgimento e la partecipazione di tutte le altre strutture presenti all’interno dell’amministrazione, sia per il raccordo tra le diverse leve gestionali (di cui si è già detto), sia per garantire le necessarie condizioni di integrazione (e di interazione) direttamente strumentali all’attività formativa.

A questo proposito sono sempre più significative e numerose le modalità organizzative innovative sperimentate. Tra queste spicca, in particolare, la costituzione di reti di referenti della formazione interni alle amministrazioni. I referenti hanno, innanzi tutto, l’incarico di raccogliere e coordinare la domanda locale, di collaborare alla progettazione didattica, al monitoraggio degli interventi formativi, alla raccolta di dati per la valutazione *in itinere* ed *ex post*, ecc. Le reti di referenti, inoltre, assumono una rilevanza strategica per la promozione e la costituzione di gruppi di apprendimento (comunità di pratica e professionali) che favoriscano lo sviluppo, il consolidamento e lo scambio di conoscenze, competenze ed esperienze interne su temi di innovazione.

Ma il successo della programmazione e dell’organizzazione dell’attività formativa non dipende solo da un “buon” servizio formazione: è strettamente correlata, tra le altre cose, al livello culturale e alle capacità gestionali medie delle risorse umane, in particolare dei dirigenti di struttura. Quanto più questa cultura e queste capacità sono diffuse, tanto più il dialogo con la funzione formazione risulta produttivo ed efficiente. Determinante, infine, è il ruolo del servizio formazione nella valutazione dei fornitori, tenuto conto che la

performance di questi ultimi costituisce una condizione di base per il buon esito dei processi di apprendimento.

In un contesto quale quello descritto, pertanto, il complessivo ripensamento del sistema formativo passa principalmente attraverso una sua nuova interpretazione e valorizzazione quale strumento determinante di modernizzazione e miglioramento dell'apparato pubblico. Come elemento cardine, e non residuale, di un processo di costante sviluppo e adeguamento professionale delle risorse umane nell'ambito di una realtà socio-economica in continua evoluzione. Per fronteggiare l'invecchiamento progressivo e inevitabile del personale, dato il tendenziale blocco dei reclutamenti. Per motivare e far crescere adeguatamente, in un ambito spesso ancora vincolato da burocratismi e consolidate inefficienze, le nuove leve di dirigenti e funzionari. Per consentire alle amministrazioni di rispondere agli stimoli e agli obblighi che derivano dalla sfera comunitaria e internazionale. In sintesi: per migliorare in modo tangibile la qualità dell'attività svolta come reale servizio alla collettività.

Su tutti i fronti menzionati, come già evidenziato più volte, un ruolo centrale quale punto di reale indirizzo, coordinamento, programmazione e monitoraggio delle politiche per la formazione potrebbe essere svolto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, a cui andrebbe attribuito il compito di fornire adeguati e d efficaci indirizzi strategici, oltre che funzioni di accreditamento, funzioni premiali e funzioni sanzionatorie rispetto alle varie “scuole” e al complesso delle attività svolte.

In un ambito in cui la “velocità” predomina e non permette di individuare modelli stabili e duraturi, rendendo necessari coraggio e fantasia nell'inventare soluzioni innovative, fuori dagli schemi.

In cui, per altro verso, essendo più ampia la possibilità di decidere e scegliere, più forte deve essere il profilo etico dell'individuo, come strumento

di discernimento nella grande discrezionalità che oggi permea le organizzazioni ed argine di possibili abusi o ingiustizie, come morale laica da promuovere nuovamente affinché la persona sia educata ai valori ad essa sottesi.

Perché il personale pubblico sia messo in grado di riscoprire un orgoglio di “stato” e possa esercitare la propria professionalità misurandosi con il cambiamento e vincendo la sfida con la modernità.

Supportato da un’organizzazione che, sulla falsariga del così detto “bilancio di competenze”, vale a dire di una sorta di certificazione delle attitudini e dei percorsi lavorativi da impostarsi come “diritto” della persona, e non come “obbligo amministrativo”, sia in grado di fornire sostegno alla vita professionale di ciascuno, soprattutto nei momenti in cui si verificano mutamenti significativi o grandi processi di mobilità.

Per costruire un sistema che, come si è detto, abbia a riferimento l’individuo, così da considerare gli interventi sulle risorse umane in una visione unitaria e organica, attribuendo loro un alto valore orientativo e una forte valenza motivante e di *empowerment*. Facendo leva su strutture in grado di azionarsi, soprattutto là dove si rendono necessarie fasi di passaggio, di cambiamento o di turbolenza professionale, motivando il singolo e consentendogli costantemente di trovare un suo nuovo e più adeguato posizionamento all’interno di contesti rinnovati.