

22 marzo 2007

Interpellanza n. 2-00432

Sezione 3 - Definizione del ruolo del Formez nell'ambito del riordino delle organizzazioni strumentali in materia di formazione nella pubblica amministrazione

I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, per sapere - premesso che:

- il Governo ha avviato il riordino delle funzioni e delle organizzazioni strumentali in materia di formazione nella pubblica amministrazione, dando vita, con la legge finanziaria per il 2007, all'Agenzia nazionale per la formazione e, a tutt'oggi, non sono stati emanati i relativi decreti attuativi;

- il riordino del circuito formativo appare quanto mai nebuloso e incerto, dal momento che non è stato ancorato ad un'analisi attenta e approfondita del sistema della formazione nella pubblica amministrazione nel nostro Paese, che ha visto impegnate, nel corso degli ultimi anni, cospicue risorse finanziarie, umane e professionali;

- nell'affidare ad un unico soggetto, l'Agenzia nazionale per la formazione, la regia unitaria di tale settore si sono svuotate le varie scuole di formazione esistenti dalle attribuzioni programmatiche ed operative, di fatto bloccando in molti casi la loro stessa attività;

tra i soggetti interessati dal piano di riordino figura anche il Formez (Centro di formazione e studi), unica, tra le agenzie impegnate nell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, ad essere sopravvissuta e interessata, nel 1999, da un'organica riforma che ne ha ridefinito missione e profilo, attribuendo all'istituto annualmente un numero elevato di progetti;

- il Formez, di conseguenza, ha assunto un ruolo generalista in conformità a quanto previsto dalla legge n. 285 del 1999, operando a sostegno delle pubbliche amministrazioni come elemento di raccordo strategico-operativo;

- contrariamente a quanto previsto dal dettato normativo, recenti considerazioni del Ministro interpellato circa la funzione del Formez lasciano chiaramente prefigurare un ruolo ridimensionato dell'istituto, cui vengono sottratti gli ambiti propri della formazione e segnatamente i temi connessi all'innovazione amministrativa, alla comunicazione pubblica e alle attività internazionali in ausilio del ministero degli affari esteri, della Commissione europea e delle agenzie internazionali;

- tale ridimensionamento appare coerente con i tentativi più volte infruttuosamente posti in essere, nel corso del varo della legge finanziaria per il 2007, da settori del centrosinistra di commissariare il Formez, nel mentre si operano ingerenze nell'attività gestionale del consiglio di amministrazione, sollecitando l'adozione di un vero e proprio sistema di spoil system in tema di incarichi dirigenziali, al fine di effettuare una riduzione degli organici avulsa, peraltro, da una valutazione delle competenze tecniche possedute dal management e delle qualità professionali che finora hanno garantito esito positivo nella conduzione di programmi e progetti complessi, ma invece tesa ad espellere dai ruoli dirigenziali professionalità da poco inserite negli organici, che si sono dichiarate politicamente di centrodestra;

- il ridimensionamento avviene anche tramite una sensibile contrazione di commesse, che non potrà che determinare un impoverimento progressivo delle professionalità operanti in settori complessi, come, ad esempio, quello dell'internazionalizzazione -:

quali iniziative il Ministro interpellato intenda assumere per evitare che il Formez perda la sua specificità di istituto di eccellenza nel campo della formazione per la pubblica amministrazione e

quali garanzie si intendano offrire per evitare che vengano lese le condizioni di autonomia gestionale dell'istituto.

«Martusciello, Moffa, Licastro Scardino, Misuraca, Mazzoni, Bocchino, Landolfi, Romagnoli, Lazzari, Sanza, Martino, Lisi, Contento, Minasso, Bocciardo, Mazzaracchio, Pizzolante, Ponzo, Brusco, Di Cagno Abbrescia, Campa, Garagnani, Pescante, Franzoso, Ulivi, Azzolini, Proietti Cosimi, Giulio Conti, Testoni, Fasolino, Della Vedova, Cosenza, Lupi, Uggè, Dell'Elce, Ferrigno, Pelino, Leone, Rosso, Frassinetti, Siliquini, Germanà, Milanato, Benedetti Valentini, Fallica, Patarino, Murgia, Bertolini, Giro, Buonfiglio, Giuditta, Affronti, Picano, Bernardo, Ceroni, Di Centa, Fabbri, Galli, Lainati, Mistrello Destro, Moroni, Prestigiaco, Simeoni, Zanetta, Mondello, Ciro Alfano, Migliori».

Illustrazione dell'interpellanza

ANTONIO MARTUSCIELLO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, a distanza di un anno, ormai, dall'insediamento del Governo Prodi si è delineato un quadro di presunta razionalizzazione delle organizzazioni strumentali nell'ambito della formazione nella pubblica amministrazione. Tale processo noi riteniamo sia del tutto eccepibile sia sul piano del metodo politico, sia sul piano tecnico. In primo luogo, per la creazione della Agenzia nazionale per la formazione, recentemente istituita con la legge finanziaria per il 2007, ancora non sono stati emanati i decreti di attuazione, che pure erano stati previsti per il mese di marzo. Sappiamo che la data della emanazione del regolamento dell'istituenda Agenzia è stata spostata al 15 giugno, perché ancora non era pronto.

È quindi in corso un processo di presunta razionalizzazione in termini di organizzazione della formazione pubblica e di riordino delle scuole, che in essa sono confluite. Si accampano delle giustificazioni, come, ad esempio, la necessità di riqualificare le strutture di formazione della pubblica amministrazione. Noi riteniamo che questo processo, del tutto nebuloso, avrebbe dovuto essere semmai proposto a valle di un percorso di rivisitazione dell'intero sistema della formazione pubblica del nostro Paese che, in questi anni, ha visto impegnate cospicue risorse finanziarie, oltre che tante risorse umane e professionali.

Il Governo Prodi, invece, ha deciso di procedere unificando sotto la regia di un soggetto unico - la costituenda Agenzia per la formazione - le diverse scuole che poi dovranno confluirci, svuotandole di attribuzioni programmatico-operative e bloccando, nei fatti, alcune delle attività loro attribuite.

Fra i soggetti interessati al presunto piano di riordino, figura anche il Formez, che - va ricordato - ha visto crescere il proprio portafoglio progetti in misura considerevole di anno in anno.

Il Formez, struttura localizzata prevalentemente nelle regioni del Mezzogiorno, nel corso di questi ultimi anni, è divenuto un istituto che ha coperto tutto lo spettro di attività previste dal dettato normativo, contenuto nell'articolato della legge n. 285 del 1999. Esso ha operato sul piano del raccordo strategico con quello operativo, per quanto attiene allo sviluppo delle politiche pubbliche di multilivello, dalle politiche centrali e locali a quelle nazionali ed internazionali. Purtroppo, le considerazioni del ministro della funzione pubblica all'indirizzo dell'istituto sono state focalizzate, nel corso del tempo, in larga misura su temi di concentrazione, espungendo dalla missione del Formez la formazione e approfondendo, invece, i temi dell'accompagnamento al sistema pubblico in termini di organizzazione e di innovazione della comunicazione pubblica e delle attività internazionali a sostegno del Ministero degli affari esteri, della Commissione europea e delle agenzie internazionali.

Appare evidente che, in questo modo, il percorso di rilancio per una struttura come il Formez, che opera attraverso commesse pubbliche per la conduzione di attività progettuali a supporto dell'inquadramento programmatico centrale, sarebbe evidentemente molto problematico e

del tutto in salita. In quest'ultimo anno, inoltre, c'è stata un'attività di attacco politico al Formez. In occasione della preparazione della legge finanziaria per l'esercizio 2007, infatti, esso è stato spesso al centro di tutte le iniziative volte al commissariamento dei vertici dell'istituto ad opera di alcuni esponenti della maggioranza. Ricordo, tra l'altro, che il Presidente del Senato ha espunto, dall'articolato del disegno di legge finanziaria, il comma che ad esso si riferiva, per palese incostituzionalità e per la sua inapplicabilità, ai sensi della disciplina in materia di contabilità pubblica.

A nostro avviso, appare evidente la volontà di procedere in maniera non adamantina nella necessità del riordino del Formez, intervenendo anche sulle chiare attribuzioni del consiglio d'amministrazione previste a norma statutaria in tema di funzionamento della macchina operativa stessa. Ci riferiamo, per esempio, all'applicazione di modalità di spoil system in tema di attribuzioni o conferma di incarichi dirigenziali, che fanno tanto di epurazione: solo alcuni tra i dirigenti, infatti, sono stati convocati dal presidente del consiglio di amministrazione ed è stata loro comunicata una difficoltà politico-gestionale nel mantenimento del loro ruolo dirigenziale.

È evidente il contrasto con quanto avvenuto nella precedente legislatura, quando il Governo, all'indomani del suo stesso insediamento, si era speso per varare un programma quadro, denominato governance per la funzione pubblica, che è stato presentato in Parlamento e che ha operato in pieno raccordo con gli indirizzi comunitari espressi nel libro bianco della Commissione europea in tema di governance. Il Governo Berlusconi ha lavorato per fare in modo che potessero crescere le commesse a favore del Formez che, invece, nel corso di questi ultimi mesi, registrano una contrazione.

La riduzione delle commesse porterebbe ad una conseguente riduzione degli organici, da quelli dirigenziali fino a quelli impiegatizi. La contrazione delle risorse produce una contrazione degli investimenti e non dà continuità all'azione dell'istituto né dà luogo ad una rinnovata mission che invece potrebbe accompagnare la riforma delle amministrazioni pubbliche in termini di cambiamento, innovazione, qualità, sostenibilità e condivisione del processo della formazione pubblica.

Da parte del Governo manca una politica rapida, seria e trasparente che possa stabilizzare i precari, presenti in misura cospicua all'interno del Formez e che rappresentano un patrimonio professionale del Formez stesso. I dipendenti del Formez corrono il serio rischio di perdere il posto di lavoro. Manca insomma un progetto di valorizzazione del patrimonio professionale dell'istituto, alla luce di una gestione che deve essere orientata a criteri di professionalità e di competenza tecnica. Siamo fortemente preoccupati per l'operato del Governo Prodi e per quello del ministero della funzione pubblica. Per tale motivo ci rivolgiamo al Governo affinché dia risposte credibili e serie su questo problema, che riguarda un ente strumentale così importante come il Formez.

GIAN PIERO SCANU, Sottosegretario di Stato per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Signor Presidente, onorevoli deputati, onorevole Martusciello, se lei mi permette, prima di dare lettura di un dettagliato appunto che volentieri porrò alla sua attenzione e a quella dei presenti nel corso di questa seduta, vorrei svolgere qualche considerazione per rispondere ad alcune sue osservazioni di carattere politico. Vorrei infatti rassicurarla sull'intenzione del Governo in merito al futuro del Formez. Il ministro in primo luogo, prima di quanto avrei potuto fare personalmente, ha colto il significato della sua preoccupazione e di quella degli altri interpellanti. Si teme che sia in atto un'azione di smantellamento del Formez, che la nascita dell'Agenzia della formazione possa costituire un magnete capace di attrarre a sé l'intera materia gestita attualmente dal Formez e che pulsioni politiche governative possano indurre i rappresentanti del Governo, ed in primo luogo il ministro della funzione pubblica, ad attuare un sistema delle spoglie, a danno dei lavoratori del Formez.

Desidero volentieri chiarire che la situazione è del tutto diversa rispetto a quella che lei paventa e che con indubbia passione politica ha testè espresso. Vorrei subito affermare che la costituzione dell'Agenzia della formazione non determinerà alcuna rivoluzione a danno dell'assetto

complessivo, sviluppato a beneficio non soltanto della formazione dei dirigenti e dei lavoratori della pubblica amministrazione, ma anche dell'accompagnamento che deve essere garantito nei confronti delle regioni, delle province e dei comuni, in un clima assolutamente nuovo - o comunque rinnovato - grazie al quale la pubblica amministrazione sia considerata come un fattore di produzione e come un elemento rivitalizzante dell'economia e della società civile, piuttosto che come un peso.

Per semplificare, per restituire vigore alla pubblica amministrazione e per rispondere ad un bisogno fortissimo che non soltanto la stampa esprime, ma che è presente in maniera molto radicata nell'immaginario collettivo, si avverte il bisogno di restituire dignità ad una pubblica amministrazione che, spesso, in maniera demagogica, populistica e qualunquistica, è stata criminalizzata.

Si tratta, dunque, di razionalizzare la formazione e ciò sarà demandato all'Agenzia della formazione che, come giustamente lei ha ricordato, ha tempo fino al 15 giugno per dotarsi, con relativo decreto attuativo, del regolamento.

Il Fornez, per evitare commistioni, sovrapposizioni o conflitti di competenza che possono determinare, come contraccolpo, lacune e latitanze, è chiamato ad assolvere, cedendo la propria parte in verità minima relativa all'esercizio della formazione, altre funzioni che sono quelle da lei richiamate, non paventandone l'eventuale realizzazione: mi riferisco all'accompagnamento delle pubbliche amministrazioni nella creazione di una nuova stagione di iniziative che valgano a valorizzare il territorio, partendo soprattutto dalla volontà di svilupparlo.

Per quanto riguarda l'eventuale temuta, paventata, attuazione dello spoil system, vorrei tranquillizzarla. Le posso anticipare, onorevole Martusciello, se crede a questa mia affermazione - che peraltro non ritengo possa o debba avere, per la solennità dell'aula nella quale la declino, minore dignità rispetto a quanto andrò successivamente a leggere - che non mi è stato impossibile e direi neppure difficile apprendere che il consiglio di amministrazione del Fornez, che, come lei ben sa, non è stato nominato da questo Governo ma dal Governo precedente, nell'ultima sua seduta ha confermato sino al mese di settembre, quindi per altri sei mesi, tutti i dirigenti; il che significa che presunte forme di discriminazione o, peggio ancora, di persecuzione nei confronti di quanti venissero ritenuti non in linea con la politica del Governo, non solo non sono state attuate, ma non sono neppure state pensate.

Certo è che, come avrò modo di spiegare, dando lettura del documento che sottoporro alla vostra attenzione, vi è necessità di giustificare e legittimare, in un contesto di rinnovata attenzione sul significato della spesa pubblica, la presenza dei dirigenti e dei dipendenti che, per le peculiarità del Fornez, dovranno essere incardinati temporaneamente o definitivamente, a seconda dei progetti che verranno realizzati.

Quindi, se posso definire questa mia prolusione di carattere politico e se la sua generosa attenzione vorrà rendermene merito, mi pare che certe preoccupazioni relative, da una parte, allo smantellamento e, dall'altra, a possibili azioni di vessazione nei confronti dei lavoratori del Fornez non siano state concretizzate né vi è l'intenzione di farlo da parte di nessuno, tanto meno da parte del ministro Nicolais che, oggettivamente, ha dimostrato il massimo dell'attenzione per la problematica in questione.

Desidero ora, per completezza dell'informazione, leggere alcuni riferimenti che sono sicuro risulteranno a lei ed agli altri interpellanti quanto meno sufficientemente utili.

Come è noto, con la legge finanziaria 2007, sono state approvate disposizioni concernenti il riassetto complessivo del sistema della formazione dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, nonché il sostegno all'innovazione ed alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, al fine di ottimizzare la qualità delle attività formative pubbliche, nonché di garantire una selezione rigorosa della dirigenza dello Stato, anche in considerazione della centralità dei temi emergenti, quali l'internazionalizzazione e l'informatizzazione, l'articolo 1, comma 580, della legge finanziaria 2007, ha istituito l'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle

amministrazioni pubbliche - Scuola nazionale della pubblica amministrazione come strutture di Governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica.

Nell'ambito di tale opera di razionalizzazione la legge finanziaria prevede anche l'accorpamento delle strutture nazionali preposte a funzioni coincidenti o analoghe con eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni e la precisa indicazione delle missioni e dei compiti di ciascuna struttura.

Nell'ottica di un riassetto generale delle strutture formative, il Governo, consapevole del ruolo significativo che il Formez svolge nel settore della pubblica amministrazione, ha ritenuto necessario puntualizzarne la missione operativa, anche per renderla coerente con il mutato contesto istituzionale in cui viene chiamato ad operare.

La rifocalizzazione della missione del Formez, nel contesto della razionalizzazione delle strutture interessate all'innovazione delle amministrazioni pubbliche, tiene conto, in particolare delle profonde modifiche che hanno interessato nell'ultimo decennio il sistema delle amministrazioni pubbliche, e, in particolare, l'organizzazione e la gestione del personale delle amministrazioni centrali e locali; dell'utilizzo crescente delle tecnologie informatiche applicate alle attività e ai servizi della pubblica amministrazione e, soprattutto, delle enormi potenzialità che derivano dall'utilizzo della banda larga; dell'evoluzione qualitativa e quantitativa della domanda di servizi da parte dei cittadini e delle imprese con effetto sulla qualità dei servizi erogati; degli strumenti della comunicazione delle pubbliche amministrazioni e degli strumenti che garantiscano la partecipazione dei cittadini e delle imprese alle scelte politico-amministrative; dell'accresciuta consapevolezza che un'amministrazione competente di qualità riveste un ruolo strategico nel sostenere la competitività del paese; dell'accelerazione dei processi di globalizzazione che ridefiniscano continuamente il peso e il ruolo degli elementi che concorrono ad accrescere la competitività del paese.

Tenendo conto delle competenze già stabilite dal decreto legislativo n. 285 del 1999, il Governo intende, dunque, rifocalizzare la missione del Formez, valorizzando, in particolare, le seguenti attività: accompagnare le amministrazioni pubbliche, in particolare le amministrazioni regionali e locali, nello sviluppo di progetti di innovazione organizzativa e amministrativa e nel monitoraggio delle politiche dei processi di innovazione, anche attraverso lo sviluppo di programmi finalizzati a sviluppare la qualità della regolazione e la semplificazione amministrativa, nonché promuovere l'impiego delle nuove tecnologie per il miglioramento delle risorse umane e dei processi organizzativi; fornire alle amministrazioni pubbliche assistenza tecnica e tecnico-formativa per migliorare la qualità dei servizi e l'efficacia delle politiche, avendo come particolare riferimento le politiche regionali e locali e gli interventi finalizzati ad accrescere la competitività dei territori e del paese; fornire alle amministrazioni pubbliche il supporto, l'assistenza tecnica ed i contenuti utili a migliorare la comunicazione delle stesse tra di loro, nonché verso i cittadini e le imprese; sviluppare, anche d'intesa con altre amministrazioni ed organizzazioni italiane e di altri paesi, progetti di cooperazione internazionale finalizzati alla crescita dei sistemi amministrativi anche attraverso l'attivazione di processi di scambio di esperienze e di «buone pratiche»; supportare il percorso di internazionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, in particolare le amministrazioni regionali e locali; svolgere ogni altra attività devoluta, mediante apposito accordo, dal dipartimento della funzione pubblica, da altri associati o da altre amministrazioni pubbliche.

Va, inoltre, segnalato che le predette linee strategiche della nuova missione del Formez - già oggetto del necessario confronto con regioni ed autonomie locali mediante gli strumenti a ciò preposti dal decreto legislativo n. 285 del 1999 - sono state, infine, approvate all'unanimità dall'assemblea dei soci in data 11 aprile 2007.

In conclusione, il Governo si propone, attraverso la ridefinizione della missione del Formez, di garantire che lo stesso continui ad essere parte integrante ed essenziale di un sistema coordinato di governo della formazione della pubblica amministrazione e a svolgere un ruolo precipuo di assistenza tecnica e di accompagnamento alle riforme e all'innovazione della stessa pubblica

amministrazione, conservando la sua specificità, il patrimonio di conoscenze ed esperienze e la sua autonomia gestionale.

Pertanto, il Formez vedrà rafforzato il suo ruolo di supporto alle amministrazioni nei temi connessi, da un lato, all'innovazione amministrativa e tecnologica ed alla semplificazione amministrativa e, dall'altro, alla comunicazione pubblica e alle attività internazionali in ausilio sia del Ministero degli affari esteri che delle regioni.

Per quanto concerne le attività più propriamente formative di studio e di ricerca sul sistema formativo svolte dal Formez, le relative competenze - peraltro già fortemente ridimensionate negli ultimi anni - passano ora alla costituenda Agenzia per la formazione, fermo restando che il Formez potrà operare nella fase di implementazione dei modelli in stretto raccordo con l'Agenzia stessa.

Ne consegue che le risorse umane organizzative stabili del Formez resteranno dedicate allo svolgimento della sua attuale missione, come sopra precisata, con la sola esclusione delle risorse dedicate alle predette attività specificamente formative, il cui eventuale trasferimento all'Agenzia, peraltro, sarà comunque subordinato all'esercizio di un diritto di opzione da parte degli interessati.

Per quanto concerne, invece, le altre risorse utilizzate dal Formez, va precisato che quest'ultimo svolge buona parte delle proprie attività mediante commesse conferite da amministrazioni pubbliche ed enti territoriali con durata limitata nel tempo e con risorse finanziarie variabili, aggiuntive a quelle previste nella tabella C allegata alla legge finanziaria. Pertanto, esso recepisce ed impiega le risorse umane ed organizzative necessarie ad assolvere tali compiti con meccanismi flessibili mediante chiamata diretta, previa valutazione selettiva delle professionalità richieste e per il tempo strettamente necessario ad assolvere le esigenze contingenti determinate dai contratti che disciplinano le relative commesse.

PRESIDENTE. Il deputato Martusciello ha facoltà di replicare.

ANTONIO MARTUSCIELLO. Signor sottosegretario, volevo brevemente ricordare soltanto alcuni aspetti.

Il Formez ha lo scopo di accompagnare, attraverso la produzione e la diffusione delle conoscenze, i processi di trasformazione e di innovazione del sistema amministrativo italiano, secondo il principio di collaborazione tra le amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali, in un'ottica di federalismo cooperativo. Quanto detto, avviene nella direzione del miglioramento continuo della capacità di rispondere alle domande dei cittadini, delle imprese e dello sviluppo.

Questa è la mission del Formez. Attendiamo che il Governo determini oggi una nuova necessità strategica per il Formez, vale a dire non soltanto quella di accompagnare, in termini consulenziali, le attività di internazionalizzazione della pubblica amministrazione, espungendo dalle funzioni del Formez quella della formazione.

Ciò detto, poiché verba volant et scripta manent - stamane, infatti, il sottosegretario ha avuto l'amabilità di affermare che le cose che sono state dette prima, non soltanto in termini personali, ma anche istituzionali, assumono un doppio carattere di sacralità -, ci auguriamo che il Formez non perda quella sua funzione così importante, cioè di essere un patrimonio che ha caratterizzato il quadro della formazione pubblica in Italia nel corso di questi ultimi anni.

Dal 1999 ad oggi - vorrei ricordarlo - le commesse pubbliche e l'attività di formazione del Formez sono cresciute in maniera continuativa e quindi hanno migliorato il know-how della professionalità dei dipendenti stabili e anche di quelli occasionali del Formez stesso. Naturalmente, ciò anche con riferimento al suo management.

Riguardo, poi, al fatto che il Formez vive di commesse, si tratta di un dato acquisito. Noi ci preoccupiamo, evidentemente, di un aspetto molto più politico: alcuni contratti, che naturalmente hanno una scadenza, sono legati a determinate funzioni e, magari, anche a determinate persone.

Poiché i manager in questione hanno dato dimostrazione, nel corso degli anni, di grande professionalità, tanto da meritarsi un giudizio di eccellenza ed addirittura un premio di produttività, ci auguriamo che, in occasione delle prossime valutazioni che dovranno essere effettuate dal

consiglio di amministrazione, si tenga conto dell'aspetto professionale e non, invece, dell'appartenenza politica.