

L'EFFICACIA E LA VALUTAZIONE DELLA FORMAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

LA FORMAZIONE NELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: RISORSA E OPPORTUNITÀ PER IL CAMBIAMENTO

È ormai condivisa dagli addetti ai lavori una nuova *vision* per la formazione, intesa come leva strategica per il cambiamento e fattore strategico di successo per la riforma delle Pubbliche Amministrazioni.

Le Amministrazioni hanno da tempo posto attenzione al tema della formazione, dedicando ad essa considerevoli risorse finanziarie e umane, come anche ribadito da numerosi contratti collettivi decentrati integrativi. In molte Amministrazioni, la spesa per la formazione è divenuta ormai una voce importante nei bilanci, anche se non si può considerare consolidato l'obiettivo del CCNL di destinare alle attività di formazione risorse pari all' 1% della spesa complessiva per il personale.

La nuova *vision* implica però oggi la necessità di introdurre nuovi paradigmi per la gestione della formazione. È necessario:

- superare la logica dello sviluppo di competenze *standard* all'interno di una mappa riconosciuta: "la moda del momento" o la "*routine* consolidata";
- focalizzare obiettivi ed investimenti formativi sulle priorità strategiche della singola Amministrazione contribuendo al più generale progetto di cambiamento;
- assicurare la coerenza tra formazione e modello organizzativo.

Si riscontra la diffusione di pratiche e strumenti interessanti, ma molto spesso "parziali". Rare sono le esperienze strutturate e compiute su tutti gli elementi del sistema di gestione della formazione. Nonostante una situazione di vivacità e sviluppo della funzione formazione, il contesto interno alle Pubbliche Amministrazioni è, infatti, di frequente "oggi" caratterizzato dalle stesse prassi "di ieri". Alcuni esempi operativi:

- offerta di corsi "a catalogo" da parte dei Servizi formazione. I destinatari si iscrivono alle iniziative al di fuori di una programmazione degli interventi legata alle esigenze delle diverse strutture organizzative;
- analisi dei fabbisogni basata sulle richieste degli interessati o dei responsabili delle strutture di linea, in termini di segnalazione di corsi/di argomenti;
- insufficiente controllo della spesa diretta e indiretta in formazione: molti Enti non sono in grado di monitorare questo dato e orientare le risorse rispetto alle priorità;
- assenza del vertice (Direzioni generali) nelle scelte di fondo, delegate agli uffici formazione e/o alla linea, senza un disegno unitario.

La conseguenza di questa prassi è che, spesso, le risorse si disperdono in molti rivoli, perchè non sono sufficientemente orientate a supportare il cambiamento e le reali priorità dell'Ente.

In generale, esiste un elevato rischio di autoreferenzialità nella gestione della formazione.

Sempre più, quindi, diviene rilevante riuscire a governare la formazione gestendo in maniera organica i diversi aspetti gestionali e organizzativi, ottimizzando le risorse e guidando il processo formativo in tutte le sue fasi di programmazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione.

È già un fatto compiuto anche la formalizzazione di questa esigenza nella normativa: la *Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni* del 2001 invita le Amministrazioni a:

- attivare sistemi di governo della formazione e predisporre ogni anno un Piano per la formazione. Il Piano va costruito tenendo conto di: fabbisogni rilevati, competenze necessarie in relazione ad obiettivi e nuovi compiti, programmazione delle assunzioni, innovazioni normative e tecnologiche;
- creare unità organizzative dedicate con compiti di controllo dell'intero processo formativo.

Tipicamente nelle Pubbliche Amministrazioni, negli ultimi anni, si è cercato di risolvere tali criticità attraverso il ricorso a specifiche metodologie derivate dal mondo degli esperti di formazione in senso strettamente progettuale-didattico. Si tratta degli "strumenti tipici del mestiere del formatore": approcci metodologici all'analisi dei fabbisogni formativi ed alla progettazione della formazione, metodologie di valutazione della soddisfazione e degli apprendimenti, ecc.

La stessa novità dei piani formativi, con l'impulso della *Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni*, è stata vissuta come un adempimento, di rado interpretandola come opportunità per la introduzione di un sistema di governo della formazione.

Tale approccio ha portato a risultati insufficienti perché non affronta la vera criticità che attiene invece al "governo della formazione nel suo complesso" e che richiede di essere affrontata, al contrario, con gli approcci e le competenze tipiche della pianificazione strategica e dell'analisi organizzativa secondo logiche di *general management*.

UN NUOVO MODELLO PER LA GESTIONE DELLA FORMAZIONE

L'idea guida: introdurre un sistema di governo specifico per la formazione

L'esigenza, già esplicitata in precedenza, è di introdurre un insieme nuovo di metodologie e strumentazioni, che consentano di rendere l'attività di formazione del personale una leva per il cambiamento organizzativo e gestionale e di creare "valore aggiunto" all'interno dell'Amministrazione in linea con il quadro strategico di riferimento ed in coerenza con il piano complessivo di cambiamento.

Si tratta di costruire, all'interno delle singole Amministrazioni, un sistema di *governance* specifico per la gestione integrata del processo formativo.

L'approccio proposto si basa su uno stretto legame tra valutazione e programmazione-gestione della formazione, e interpreta la valutazione come funzionale ad una gestione migliore della leva formativa da parte delle Amministrazioni, finalizzata a realizzare i propri obiettivi e strategie.

È necessario dotarsi di strumenti, procedure, metodologie che possano garantire la gestione della attività formativa in tutte le diverse fasi di programmazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione. Questo significa:

- definire le relazioni tra centro (Servizio formazione) e periferia (Direzioni di linea/Settori) sia rispetto alle responsabilità (cose da fare), che in termini di procedure/processi per la programmazione, la gestione, l'erogazione e la valutazione dell'attività formativa;
- costruire un sistema che consenta una programmazione e un monitoraggio delle risorse destinate dal centro e dalla periferia alla formazione attraverso il collegamento del Piano della formazione (programmazione degli interventi formativi trasversali e locali) agli indirizzi individuati in sede di Piano strategico e in sede di *budgeting* per l'assegnazione delle risorse;
- introdurre una metodologia che consenta alle Pubbliche Amministrazioni di selezionare le priorità formative che provengono dalle diverse Direzioni/Servizi dell'Amministrazione e introdurre una valutazione degli interventi formativi non solo legata alla soddisfazione o all'apprendimento dei partecipanti ma soprattutto di verifica dei risultati che si ottengono in termini di effetti sulle attività nell'ambiente di lavoro dei partecipanti.

Le componenti principali di un sistema di governo della formazione, così come proposto, sono riconducibili ai seguenti elementi principali:

- il Piano della formazione – Il documento che formalizza obiettivi, contenuti e linee guida per la gestione della formazione da erogare nell'anno, con la prospettiva sul triennio;
- i livelli ed il processo di gestione del Piano – Definiscono la dinamica ai diversi livelli di governo della formazione (dalla definizione dei fabbisogni alla valutazione dell'impatto ottenuto attraverso la sua effettiva realizzazione). Il ciclo individua livelli, attività, tempi, responsabili, metodologie e strumenti di riferimento;
- il modello per l'organizzazione della formazione – Le diverse strutture coinvolte nella gestione del ciclo ed i rispettivi ruoli;
- il sistema informativo a supporto – La gestione della formazione presuppone l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare le diverse fasi del ciclo e dotato di basi dati per la gestione della storia dal punto di vista delle linee formative gestite, dei costi sostenuti e dei risultati raggiunti, ma anche dal punto di vista dei percorsi formativi seguiti dai singoli dipendenti.

Bisogna precisare le precondizioni di fattibilità e di efficacia per introdurre un sistema specifico di governo della formazione.

La prima precondizione è che nell'Amministrazione esista un sistema di *governance* interna (programmazione strategica, bilancio, contabilità analitica, controllo di gestione) per orientare le scelte e le priorità. Non si può affermare che è necessario orientare la formazione al più generale piano di cambiamento in assenza dello stesso e di un qua-

dro strategico di riferimento. Tale affermazione, tra l'altro, vale anche per tutte le altre leve del cambiamento: es. *E-government*, approvvigionamenti e acquisti, comunicazione interna ed esterna, ecc. Una ulteriore preconditione è di carattere culturale e di competenze che possono essere fattori "di spinta" o "freno" per la gestione efficace della formazione. In particolare la presenza di:

- cultura delle risorse umane nelle direzioni di *linea*;
- cultura manageriale nei servizi formazione.

Il Piano di formazione

Il Piano di formazione definisce le attività di formazione che verranno attuate nel periodo di riferimento, sia in termini di contenuti che di risorse.

Il Piano, in quanto strumento di programmazione, deve orientare i contenuti della formazione in funzione delle esigenze di cambiamento e delle priorità strategiche dell'Ente; i contenuti del Piano devono essere definiti in funzione delle seguenti variabili:

- la "missione" che l'Ente intende perseguire;
- essendo la formazione una "leva" con la quale innovare l'Amministrazione, diviene necessario la sua pianificazione in coerenza con gli indirizzi strategici dell'Ente, al fine di realizzare una attività di sviluppo delle risorse umane che possa contribuire alla realizzazione degli obiettivi di programma che l'autorità politica si è data per il proprio mandato;
- il modello organizzativo prescelto;
- ogni modello organizzativo ha proprie caratteristiche gestionali che debbono essere supportate da specifici profili di ruolo, sia a livello centrale che periferico. Risulta infatti evidente, ad esempio, che se un dato modello organizzativo prevede la fornitura di servizi al pubblico in *front office*, vi sarà necessità di profili con la capacità di porre in atto determinati comportamenti nei confronti del pubblico (comunicazione, ecc.), situazione che invece non si presenta in un servizio organizzato interamente in *back office*. La programmazione della formazione, quindi, dovrà tener conto del modello organizzativo che l'Ente intende realizzare nelle diverse unità di *linea*;
- la direzione in senso lato delle risorse umane
 - *piano delle assunzioni e/o di previsione delle uscite* – Definisce le esigenze di formazione all'ingresso ed influenza il *budget* complessivo della formazione;
 - *piano di sviluppo e di definizione dei percorsi di carriera del personale* – Il sistema di *governance* della formazione può supportare ed influenzare i percorsi di carriera;
 - *Valutazione del personale*;
 - *Gestione del contenzioso*;
 - *Gestione dei rapporti con i sindacati*;
- le esigenze individuali delle risorse umane. Nella programmazione e realizzazione degli interventi formativi, bisogna comunque considerare, oltre alle esigenze dell'Amministrazione anche le esigenze del personale quale destinatario della formazione. A prescindere da una formazione diretta a "sviluppare" un determinato modello organizzativo, la formazione è diretta a sviluppare le potenzialità dei singoli individui attraverso un percorso di crescita del sapere (conoscenza), ma anche del saper essere (capacità di immedesimazione negli obiettivi dell'organizzazione di appartenenza, facilità di relazioni interpersonali, *leadership* e capacità di motivare i

collaboratori, fiducia nelle proprie capacità, ecc.) e del saper fare (identificazione delle criticità e definizione dei contorni di un problema, produzione di idee solutive ed analisi dei punti di forza o di debolezza, ecc.).

Il Piano della formazione, come strumento di programmazione delle attività formative in funzione della "missione" che l'Ente intende perseguire, del modello organizzativo prescelto e delle esigenze del personale (collettive, individuali), costituisce:

- il riferimento (in termini di obiettivi, contenuti e destinatari) per progettare ed erogare la formazione e per valutarne gli effetti rispetto agli obiettivi iniziali;
- la formalizzazione del *budget* delle risorse (economiche e strumentali), da dedicare nell'anno, alla formazione del personale dell'Ente e degli orientamenti gestionali per la sua realizzazione;
- un documento ufficiale di programmazione approvato formalmente (es. con determina della Direzione generale):
 - vincolante – Tutte le azioni formative gestite dal centro e/o dalle singole Direzioni nel corso dell'anno devono far riferimento ai contenuti e al *budget* del Piano;
 - flessibile – Suscettibile di revisione in sede di assestamento di bilancio, però le modifiche in corso d'anno passano attraverso una approvazione formale;
- il riferimento per la gestione di tutta l'attività formativa che verrà svolta per i dipendenti dell'Amministrazione nel triennio oggetto del Piano; in questo senso non è possibile erogare la formazione ai dipendenti se non prevista nel Piano:
 - interventi formativi acquistati all'esterno (corsi progettati su misura per l'Ente e/o corsi a catalogo);
 - corsi erogati direttamente dalle eventuali "agenzie formative (*in house*)" dell'Ente;
 - corsi/aggiornamenti interni strutturati realizzati autonomamente dalle singole direzioni di linea.

Un punto essenziale è la definizione dell'ambito di riferimento della formazione contenuta nel Piano, assicurando i seguenti criteri:

- esaustività del Piano: contiene tutte e sole le attività formative dell'Ente nel periodo di riferimento;
- collegamento con gli obiettivi programmatici: per garantire le relazioni di causa-effetto e quindi di funzionalità della formazione al cambiamento strategico, i contenuti del Piano devono essere allineati (per competenza) a quelli della programmazione annuale: la formazione contenuta nel Piano è quella da realizzare nell'anno;
- collegamento esplicito con le fonti di finanziamento.

I contenuti del Piano possono quindi essere ricondotti ai seguenti punti:

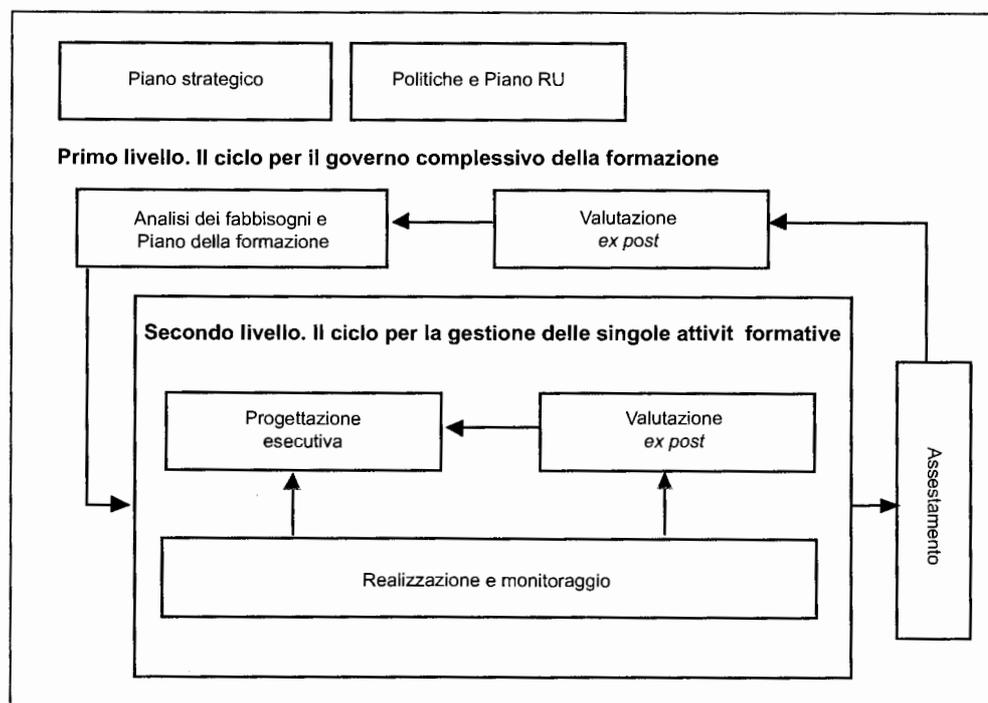
- l'esplicitazione degli obiettivi e dei risultati attesi dalla formazione rispetto all'evoluzione del quadro strategico e organizzativo dell'Ente;
- l'individuazione dei diversi percorsi formativi in risposta a tali obiettivi (obiettivi, destinatari, contenuti, tempi/modalità) e dei relativi costi;
- il *budget* complessivo destinato alla realizzazione del Piano e l'indicazione delle diverse fonti di finanziamento;
- l'esplicitazione delle responsabilità per la gestione delle diverse parti del Piano.

I due livelli per il governo delle attività formative

L'approccio proposto (vedi anche la Tavola 1) individua due livelli distinti per la gestione della formazione:

- Primo livello. Ambito del Piano della formazione – A livello di Piano, la valutazione deve essere orientata a verificare la rispondenza delle specifiche di formazione alle esigenze connesse ai Piani strategici dell'Amministrazione ed ai processi di cambiamento in atto nel sistema amministrativo. Rientrano in tale ambito i seguenti aspetti:
 - formulazione del Piano e valutazione di fattibilità e coerenza con gli obiettivi strategici dell'Ente;
 - verifica dell'andamento del Piano e definizione di eventuali assestamenti;
 - valutazione *ex post* del Piano nel suo complesso: contributo alle politiche di innovazione e alle strategie dell'Ente, grado di raggiungimento degli obiettivi iniziali;
- Secondo livello. Ambito della gestione della singola iniziativa o attività didattica – Al secondo livello, la valutazione deve essere orientata a verificare l'efficacia della singola iniziativa di formazione e la coerenza rispetto al piano della formazione. Rientrano in tale ambito i seguenti aspetti:
 - formulazione del singolo progetto di formazione, valutazione di coerenza con il Piano e con i fabbisogni specifici rilevati;
 - monitoraggio e valutazione *in itinere* dell'attività formativa, eventuale riprogettazione e/o altre azioni correttive;
 - valutazione *ex post* dell'attività formativa: risultati raggiunti, confronto con gli obiettivi definiti in fase di progettazione, contributo all'attuazione del Piano. L'obiettivo a questo livello è di erogare la formazione contenuta nel Piano rispettandone tempi e costi e raggiungendo gli obiettivi didattici prefissati.

Tavola 1 - I DUE LIVELLI DEL SISTEMA DI GOVERNO DELLA FORMAZIONE



L'organizzazione della formazione ed il sistema dei ruoli

Le sinergie e le dinamiche dei diversi soggetti sono determinanti nell'efficacia del sistema di governo della formazione. In particolare, nella gestione dell'attività formativa intervengono i seguenti attori:

- i destinatari dell'attività formativa – La formazione è finalizzata a trasferire conoscenze e competenze ai destinatari (in termini di *gap* di competenze da colmare); i risultati del Piano di formazione si misurano nel lungo periodo anche in termini dei risultati che la loro aumentata capacità di gestione, o relazione consente;
- committenti diretti (direzioni di linea) – Sono i responsabili di struttura che, per conseguire i propri obiettivi “comprano” la formazione per i propri collaboratori; devono mediare tra esigenze di breve, risorse disponibili, e impegno del personale;
- la committenza dell'Ente (Direzione generale) – Orienta le risorse rispetto alle priorità; introduce i *driver* di cambiamento complessivi;
- la struttura che governa la formazione;
- la struttura tecnica preposta all'erogazione della formazione – Può coincidere con quella che governa la formazione; ovvero essere costituita da una struttura esterna;
- il servizio organizzazione e sviluppo del personale per valutare quali sono i cambiamenti organizzativi che possono essere affrontati con la leva formativa e per gestire le politiche del personale dal punto di vista delle progressioni orizzontali e verticali e il ruolo della formazione per promuoverle;
- il servizio di *auditing* e valutazione dei risultati, eventualmente esternalizzato.

In particolare, si tratta di governare tendenze contrapposte:

- la responsabilità sulla “realizzazione” del Piano: far sì che vengano rispettati i *budget* (il *budget* economico, ad esempio) ma anche e soprattutto (cosa spesso difficile nella PA) che effettivamente venga realizzata tutta la formazione prevista e nei tempi voluti. Spesso infatti è relativamente agevole reperire in sede di pianificazione le risorse economiche necessarie, ma risulta poi difficile nel corso della gestione trovare il tempo e la capacità organizzativa per realizzare quanto si è deciso, soprattutto se si tratta di attività innovative. C'è una forte inerzia nel sistema: si tende a realizzare quello che la struttura e le modalità di gestione che si sono empiricamente consolidate negli anni consentono di fare. Si tratta quindi di definire le responsabilità di *project management* e di monitoraggio del Piano;
- la responsabilità sull'erogazione delle singole iniziative. Rientrano in questa responsabilità i problemi di efficienza puntuale (costo delle giornate, uso razionale degli spazi, ecc.) ma anche e soprattutto l'efficacia della didattica: analisi delle esigenze, progettazione, docenza, valutazione;
- le esigenze dell'utenza: comprensione e utilità dei percorsi formativi proposti, ma anche consapevolezza dei responsabili che “acquistano” la formazione per i propri collaboratori al fine di migliorare le competenze della struttura in vista di un obiettivo di miglioramento e/o di cambiamento.

Si tratta di definire l'assetto delle competenze centro-periferia. Nella pratica si trovano diverse possibili soluzioni più o meno accentrate o decentrate. Ipotizzando una soluzione intermedia di carattere misto centro-periferia, esiste una struttura centrale che eroga il servizio per le unità organizzative utilizzatrici, mentre il ruolo della periferia è riconducibile a: conoscenza dei bisogni locali, acquisto contenuti tecnici, conoscenza dei vincoli per l'iscrizione dei destinatari. Il ruolo del centro è riconducibile a: ottimizz-

zazione uso delle risorse, definizione di *standard* e livello di servizio, monitoraggio dell'avanzamento, governo dei processi trasversali.

La Tavola 2 identifica un esempio di possibile configurazione dei ruoli in caso di struttura mista.

Tavola 2 - RUOLO DELLE STRUTTURE COINVOLTE NEL GOVERNO E NELLA GESTIONE DELLA FORMAZIONE

Struttura	Ruolo previsto (aspetti principali)
Direzione generale	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione priorità strategiche • Definizione <i>budget</i> complessivo • Approvazione del Piano
Struttura centrale di governo della formazione	<ul style="list-style-type: none"> • È la struttura che presidia gli aspetti legati alla <i>governance</i> dell'uso della leva formativa in risposta alle esigenze di cambiamento strategico dell'Ente. In questo senso interpreta le priorità dell'Ente e le esigenze delle direzioni di linee traducendole nel Piano della formazione di cui presidia la realizzazione nel corso dell'anno. Può non occuparsi direttamente degli aspetti "tecnici" (progettazione di dettaglio, metodologie didattiche, relazioni operative e contrattuali con i fornitori, gestione dell'aula, ecc.) ma ha, in ogni caso, un ruolo di supporto metodologico, di definizione degli standard e di responsabilità gestionale complessiva (raggiungimento degli obiettivi di impatto, realizzazione di quanto previsto nel piano, rispetto dei <i>budget</i> complessivi). • Governo complessivo del piano di formazione (programmazione, parte della gestione, monitoraggio, valutazione) • Decisione o formulazione di indirizzi sulle scelte <i>make or buy</i> • Gestione diretta di tutti gli aspetti che possono avvantaggiarsi di un governo centrale • Definizione struttura e ruolo delle agenzie di gestione e attribuzione alle stesse di parte del Piano • Responsabilità sui capitoli di spesa
Singole Direzioni di Linea (referenti per la formazione)	<ul style="list-style-type: none"> • Collegamento tra la dirigenza e la struttura di governo centrale della formazione • Esplicitazione delle esigenze • Presidi della consuntivazione locale e la realizzazione della formazione interna. • Eventuale gestione diretta di un <i>budget</i> sotto la supervisione/con il supporto della struttura di governo centrale
Agenzie (<i>in house</i>) di erogazione della formazione	<ul style="list-style-type: none"> • Sono le strutture di diretta dipendenza della Amministrazione pubblica (<i>in house</i>) che vengono incaricate della gestione delle singole parti del Piano di formazione. L'agenzia si relaziona con la struttura centrale per il supporto metodologico e gestionale (p.es. <i>standard</i> di monitoraggio e di gara; supporto all'acquisto, ..) e gestisce direttamente gli aspetti "tecnici" della formazione, con autonomia gestionale nelle scelte di <i>make or buy</i> e di selezione dei fornitori (all'interno delle eventuali linee guida concordate con il centro). • Gestione diretta di parti del processo (gestione) relativamente alle aree "rilevanti" di formazione specialistica. • Formazione sui temi "trasversali": organizzazione, <i>management</i>, informatica ecc. (Servizio formazione) • Aggiornamento e addestramento specialistico (esempio per i Vigili urbani nei Comuni)
Fornitori esterni	<ul style="list-style-type: none"> • Potenzialmente presenti in tutte le fasi del processo a seconda delle scelte di impostazione strategica e di <i>make or buy</i>

Rispetto agli approcci tradizionali alla struttura identificata col servizio formazione – che si identifica storicamente con la gestione degli aspetti “tecnici”: valutazione dei fabbisogni, progettazione della didattica, erogazione, ecc. - si affianca una struttura che “governa” il processo a tutto tondo. In alternativa, anche in relazione alle dimensioni dell'Amministrazione, la struttura può anche coincidere con quella che gestisce gli aspetti tecnici.

È evidente, quindi, che rispetto alla situazione generale, è necessaria una evoluzione-ampliamento del ruolo dei Servizi formazione: da “tecnico-specialistico” a “manageriale” di governo della formazione. Questo richiede l'ampliamento delle competenze interne ai servizi: oltre alle competenze specialistiche, quali la progettazione e gestione corsi, tecniche d'aula, verifica dell'apprendimento, ecc., debbono strutturarsi le nuove competenze: la programmazione strategica e operativa, il *project management*, l'orientamento alle esigenze dell'organizzazione.

Il sistema informativo a supporto della formazione

Il sistema informativo della formazione permette di facilitare le attività di progettazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione, sia a livello complessivo di Piano, sia a livello di singole iniziative.

I moduli principali da prevedere sono:

- 1) sistema informativo a supporto della gestione del Piano – Base dati per il supporto di simulazioni ed elaborazioni di Piani della formazione, ad esempio base dati per la formalizzazione dei contenuti e degli obiettivi del Piano, collegamenti espliciti con il bilancio ed il *budget*, collegamenti con il sistema del personale e dell'organizzazione, basi dati per la valutazione di impatto, ecc.;
- 2) portale e sistema informativo a supporto dell'erogazione e piattaforma di *E-learning* – Interfaccia al sistema operativo di gestione ed erogazione della formazione, destinato a supportare l'interazione con gli utenti (partecipanti e responsabili di struttura), fornitori esterni, gestione delle iscrizioni e dei partecipanti, somministrazione di questionari, ecc.;
- 3) banche dati sul personale – Basi dati di linee formative dei corsi, partecipanti, anagrafica dipendenti, strutture organizzative degli Enti, profilo formativo dei singoli dipendenti, mappa delle competenze, possibilmente tutto collegato alla base dati del personale.

LO STATO DELL'ARTE NELLE AMMINISTRAZIONI

Nelle Pubbliche Amministrazioni italiane, sulla base dei risultati di due indagini realizzate nel periodo 2003-2004, la situazione si presenta in modo articolato.

Per quanto riguarda le due indagini svolte, è stato seguito il percorso descritto nel seguito:

- analisi di sfondo – In primo luogo si è provveduto ad una ricognizione delle principali ricerche e progetti nazionali inerenti la programmazione, gestione e valutazione della formazione, per tenere conto delle informazioni già disponibili e orientare di conseguenza le attività;
- interviste a responsabili della funzione formazione – Sono state condotte interviste a responsabili della funzione formazione, telefonicamente ed, in alcuni casi, con una visita sul campo;
- analisi e diagnosi dei casi e lettura trasversale dei risultati dell'indagine.

La Tabella 1 indica il numero di Enti contattati e successivamente intervistati per tipologia di appartenenza.

Le considerazioni che seguono fanno riferimento alle variabili introdotte nel paragrafo 2 precedente per illustrare il modello proposto per il governo della formazione.

Tabella 1 - PROSPETTO RIASSUNTIVO DEI CASI TRATTATI

TIPO ENTE	N. ENTI CONTATTATI	N. ENTI ANALIZZATI
Amministrazioni centrali ¹	34	14
Regioni e Province autonome	21	10
Province e Comuni	58	37
Totale	113	61

Nota:

¹ Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, le unità di osservazione contattate sono state 34. In molti casi, infatti, si è considerata come unità di osservazione il singolo Dipartimento, oppure Agenzia all'interno di Ministero, in quanto dotati di una propria autonomia.

La programmazione della formazione

Numerose Amministrazioni hanno ormai adottato Piani della formazione ma, in generale, molto di recente, solo su impulso della *Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni*. Le due situazioni estreme che si riscontrano sono:

- il Piano di formazione come prassi consolidata nel tempo, e indipendente dalle prescrizioni normative;
- il Piano di formazione come prassi recente e vissuta come adempimento normativo.

Per quanto riguarda il processo di analisi dei fabbisogni, quasi tutti gli Enti prevedono un raccordo della funzione formazione con le diverse strutture, in particolare con i dirigenti. Il raccordo avviene attraverso tre modalità principali: questionari cartacei, colloqui individuali e riunioni o colloqui di gruppo. La modalità meno praticata è quella dei colloqui individuali, presumibilmente perché troppo impegnativa e costosa, sebbene sia quella potenzialmente in grado di facilitare un'analisi dei fabbisogni più efficace e completa.

In particolare, nelle Amministrazioni centrali si rileva un tendenziale utilizzo dello strumento di analisi dei fabbisogni, coordinato a livello centrale in modo più o meno dirigitico e svolto dai referenti della formazione nelle unità operative periferiche. Le soluzioni adottate sono diversificate: da una rilevazione informale e partecipata (Ministero delle Attività Produttive) ad una rilevazione strutturata (Agenzia del Territorio). In generale, comunque, gli uffici centrali dettano una serie di linee guida di respiro strategico, con una modalità a maglie larghe che lascia abbastanza autonome le strutture periferiche, e che consente poi, in sede attuativa, di accogliere la maggior parte delle loro richieste.

Si può ipotizzare, però, che ci sia una situazione estremamente variegata nella qualità del processo di analisi dei fabbisogni, che dipende, in sintesi, da fattori quali:

- il bagaglio professionale di chi conduce l'analisi, ossia la capacità di leggere le si-

tuazioni lavorative e organizzative, di dialogare con i dirigenti aiutandoli a precisare le esigenze, di coordinare e integrare i diversi stimoli (dai vari settori, dal livello strategico) e di canalizzarli verso soluzioni progettuali appropriate;

- il secondo fattore, più inerente al "sistema" Amministrazione nel suo complesso, è il livello culturale medio, e le capacità gestionali medie, in fatto di risorse umane, in particolare tra i capi. Quanto più questa cultura e queste capacità sono diffuse nell'Ente, tanto più il dialogo con la funzione formazione sarà produttivo nell'identificare i fabbisogni. Questo sembra essere il fattore "occulto" che influisce più in generale sulla qualità della gestione formativa, e che al tempo stesso è più difficile da intaccare;
- il terzo fattore è l'organizzazione del processo di analisi: la scelta e l'esplicitazione di fasi, tempi, modalità e strumenti da adottare. A questo proposito, una problematica rilevante da gestire è la ricerca di un equilibrio tra qualità e profondità dell'analisi da un lato, e impegno delle poche risorse disponibili dall'altro.

Per quanto riguarda la coerenza della programmazione formativa con le strategie dell'Ente, abbiamo già segnalato la criticità di questo aspetto. Il principale indicatore disponibile è quello della partecipazione o meno del Direttore generale nelle scelte del Piano di formazione.

Questo contributo emerge di rado, dunque la coerenza con le strategie può rappresentare un aspetto critico su cui porre attenzione. Al contrario, si segnalano alcuni casi di forte attenzione del vertice alla programmazione formativa (es. Comune di Milano, Provincia di Torino). Al di là della partecipazione diretta del vertice alle scelte, un ulteriore fattore da considerare è la presenza di una strategia esplicita e comunicata in maniera chiara a tutta la struttura.

Nel caso di alcune Amministrazioni centrali, il presidio della dimensione strategica a livello di Ente è abbastanza forte, infatti sono presenti Piani strategici pluriennali che ogni anno vengono riformulati in base all'atto di indirizzo del vertice (direttiva del Ministro).

Questo carattere è connotante anche per la funzione formazione, che rappresenta spesso un macro obiettivo strategico esplicitato nell'atto di indirizzo. Anche su questo aspetto si riscontrano notevoli differenze tra i diversi Ministeri.

Per quanto riguarda la coerenza con le politiche di gestione delle risorse umane, sembrano essere rare le situazioni di presidio organico, formalizzato e completo della gestione delle risorse umane, ovvero di gestione coordinata della leva formativa con le altre leve (selezioni, assunzioni e *turnover*, valutazione, mobilità interna, carriere). In molti casi, anzi, viene messo in evidenza il problema del condizionamento della formazione ai meccanismi della carriera: che fanno riferimento alla frequenza ai corsi di formazione come fattore di valutazione per la progressione orizzontale, e questo condiziona troppo le scelte dei capi su chi "mandare" ai corsi.

Non sembra esserci una visione integrata diffusa basata su concetti quali:

- formazione come investimento selettivo su alcune persone, per sviluppare un potenziale già presente, oppure per colmare un *gap*;
- formazione come una delle opportunità da utilizzare per organizzarsi al meglio, da considerare simultaneamente alle altre (mobilità interna, *turnover*);

- formazione e gestione delle risorse umane come aspetti chiave che i capi sono chiamati a curare, con l'integrazione e il supporto tecnico della funzione personale.

Per quanto riguarda la dimensione organizzativa e gestionale del Piano, ne sembra spesso trascurata la fattibilità temporale, tecnica ed economica. In altre parole, non si definisce una programmazione operativa che anticipa vincoli e criticità organizzative, definendo un quadro realistico ma al tempo stesso ambizioso e coerente delle attività da svolgere e delle risorse da impiegare.

Così, le attività formative tendono a procedere su un proprio binario, penalizzando:

- la tempestività dell'azione formativa come parte organica a processi di trasformazione più ampi;
- la capacità di armonizzare formazione e attività lavorative, ad esempio adattando i calendari ai picchi di lavoro.

Tra le eccezioni più significative rilevate vanno citati il Comune di Milano, dove il piano di formazione è fortemente correlato con il *budget* e i processi di acquisizione dei servizi, e la Provincia autonoma di Trento, che nel proprio manuale di gestione della formazione rappresenta i processi e le diverse casistiche con l'esplicito riferimento a tempi *standard*. Nel caso delle Amministrazioni centrali la dimensione gestionale è parzialmente presidiata prevalentemente attraverso la connessione con il sistema di pianificazione e controllo che effettua un monitoraggio infra-annuale sull'andamento della spesa per la formazione; la correlazione della pianificazione con il *budget* è quindi in molti casi almeno minimamente presente.

Il monitoraggio e la valutazione della formazione

Emerge un'attenzione piuttosto diffusa soprattutto verso la valutazione, percepita mediamente come l'aspetto più importante da rafforzare. *Si può affermare che è elevata la sensibilità (si può parlare di "moda") ma si riscontra un certo "disorientamento" rispetto alle metodologie.* Le attività sistematiche e formalizzate di monitoraggio sembrano essere molto poco diffuse rispetto alle possibili opzioni. Le pratiche più diffuse che permettono all'Ufficio formazione di intervenire per correggere e migliorare il processo sono:

- sul piano quantitativo, la verifica dell'andamento delle presenze, indicatore in grado di segnalare situazioni in cui è sicuramente necessario intervenire;
- sul piano qualitativo: il contatto informale con i partecipanti, in qualche caso la verifica periodica con i fornitori, chiamati a rendere conto sull'andamento delle attività, talvolta applicando schemi e strumenti di monitoraggio, occasionali visite in aula da parte dei funzionari dell'Ufficio formazione.

Di contro, la *tutorship* interna all'Ente, modalità più impegnativa ma che dovrebbe garantire un controllo del processo molto più efficace, è estremamente poco praticata.

Nelle amministrazioni centrali il processo di monitoraggio *in itinere* risulta poco sviluppato o strutturato. In quasi tutti i casi è presente un monitoraggio di tipo logistico sullo stato di erogazione degli interventi, ed uno economico-finanziario legato al sistema di pianificazione e controllo (spesso la spesa per la formazione viene monitorata attraverso un *set* specifico di indicatori), pur in assenza di una procedura codificata di *monitoring* sullo stato di avanzamento del Piano formativo.

La valutazione del gradimento attraverso questionari somministrati a fine giornata, o a fine modulo, o a fine corso, è una pratica che, benché non sia scontata per molti Enti, è acquisita per molti altri, ed è inoltre facilmente trasferibile. Quasi mai è citata come strumento di verifica e intervento *in itinere*, come se i questionari accumulati a fine corso fossero oggetto di elaborazione e riflessione soltanto a posteriori.

L'aspetto della valutazione *ex post* è in genere percepito nelle Amministrazioni centrali come rilevante, anche se il livello di sviluppo non risulta sempre adeguato. In quasi tutti i casi risultano abbastanza acquisiti e sviluppati gli ambiti della valutazione di gradimento/soddisfazione, gestiti prevalentemente attraverso lo strumento del questionario.

I dati vengono rielaborati al livello centrale dagli Uffici formazione che li collazionano, e li analizzano anche in ottica di azioni correttive.

Per quanto riguarda la valutazione dell'apprendimento, le azioni formative in cui si effettua con maggiore frequenza sono quelle che hanno per oggetto materie quali le lingue e informatica, che potremmo definire *skill standard* per la loro applicazione trasversale a più settori e contesti organizzativi. Alcuni Enti effettuano usualmente *test* di pre-ingresso e di verifica finale per questo tipo di contenuti. Si tratta di strumenti di valutazione in buona parte consolidati e presenti sul mercato, anche del settore privato. Andando oltre queste applicazioni, qualche Amministrazione ha sviluppato *test* più specifici su proprie materie tipiche.

È poi usuale che per alcuni corsi si confezionino *test* a risposta multipla *ad hoc*, costruiti in base al contributo dei diversi docenti, integrato dal coordinatore del corso.

In più, alcune Amministrazioni svolgono prove di apprendimento più costose e impegnative dei *test* a risposta multipla, almeno per i corsi ritenuti più importanti. Talvolta queste valutazioni concorrono all'attribuzione delle progressioni economiche, anche se non con un peso decisivo, altre volte sono fatte ad esclusivo scopo motivazionale e informativo per i destinatari.

Per quanto riguarda la valutazione dell'applicazione al lavoro e dell'impatto sull'organizzazione, si riscontrano prassi rare, destrutturate, prevalentemente informali ed introdotte di recente. È la tipologia di valutazione più impegnativa e complessa, ma è anche quella che dovrebbe contribuire maggiormente ad una comprensione più profonda di quanto accaduto, e quindi ad una programmazione più mirata ed efficace. Si segnalano:

- le valutazioni che coinvolgono i capi: colloqui con i dirigenti (es. Comune di Taranto) oppure questionari somministrati a distanza di tempo (es. Provincia di Milano);
- le valutazioni che coinvolgono i partecipanti: *follow up* a distanza di alcuni mesi dal corso (Provincia di Grosseto).

Anche nelle Amministrazioni centrali la valutazione di impatto è poco praticata, l'interesse per l'argomento è comunque elevato e forte la consapevolezza che si tratta della tematica più importante da rafforzare o sviluppare.

A conclusione, è interessante riportare un commento rilevato sul campo: "l'Ufficio formazione è più impegnato nella valutazione dei fornitori, e non dell'apprendimento, o dell'impatto sull'organizzazione". A interpretazione di questo commento, si avanzano due ipotetiche motivazioni:

- la *performance* del fornitore costituisce una condizione di base per il buon esito dei processi formativi, per cui conoscere i fornitori, selezionarli, orientarli diventa così una priorità;
- gli operatori della formazione hanno un ruolo nell'organizzazione e un bagaglio di competenze e valori che li induce maggiormente a valutare la fornitura che gli esiti del processo.

Alla luce dei due modelli di riferimento illustrati in precedenza (accentrato, decentrato), le Amministrazioni risultano oggi distanti da queste due situazioni estreme, sebbene queste fossero facilmente riscontrabili in passato.

Nell'ambito delle Amministrazioni centrali il modello prevalente è quello misto, soprattutto nelle realtà molto ramificate sul territorio (Agenzie fiscali, ma anche Ministero della Giustizia, Beni culturali, altri), con livelli di decentramento che variano da caso a caso (massimo in Agenzia Entrate con *budget* autonomo di ogni Direzione regionale e Piani formativi regionali). Nella maggior parte dei casi, è stata costituita nel tempo una rete di formatori interni/referenti per la formazione (di livello dirigenziale o non) che collaborano con gli Uffici centrali nella rilevazione dei fabbisogni, nella progettazione degli interventi, nell'organizzazione logistica e nel monitoraggio; l'aver formato un gruppo coeso che condivide linguaggio e metodologie rappresenta in alcune realtà uno dei principali punti di forza della funzione formazione.

Molte Regioni, grazie ad un consolidamento significativo della funzione formazione, ma anche per via del diverso assetto di poteri tra centro e periferia (Direzioni generali) hanno elaborato schemi di programmazione che tengono espressamente conto del problema dell'equilibrio tra istanze trasversali e specifiche, tra accentramento e decentramento delle risorse per la formazione, con scelte che propendono più o meno verso uno dei due estremi.

Anche gli Enti locali si riconoscono in un modello di gestione della formazione misto, con una formazione trasversale ed una settoriale. A differenza delle Regioni, però, gli Enti locali tendono meno a formalizzare una delega ai settori per la gestione delle risorse destinate alla formazione specifica.

In sintesi, la ricerca di un equilibrio tra modello *top down* e *bottom up*, rappresenta una sorta di condizione minima necessaria per la qualità della gestione dei processi formativi, rispetto a cui buona parte delle Amministrazioni è allineata.

Il sistema informativo a supporto della formazione

La maggior parte degli uffici formazione dichiara di avere un proprio sistema informativo. Di sicuro, solo di recente, le Amministrazioni hanno incominciato ad effettuare degli investimenti superando la precedente inattività in materia.

In generale, le principali funzionalità assicurate riguardano:

- prevalenza di strumenti per gestire aspetti logistici ed organizzativi (iscrizioni, aule). Primi servizi di *E-learning*;
- ancora poco diffusi strumenti a supporto di monitoraggio e valutazione. In generale ci si limita alla gestione informatizzata di questionari di gradimento o di apprendimento;
- alcune banche dati sui *curricula* formativi e competenze;
- assenza di strumenti per la predisposizione del Piano.

Le Amministrazioni hanno investito con l'intento di:

- favorire una migliore programmazione della formazione, e integrare maggiormente formazione e gestione delle risorse umane;
- snellire le attività più *routinarie*, come la gestione delle presenze o il *data entry*, liberando personale da impiegare in attività più strategiche.

Specifico è il caso delle Amministrazioni centrali perché, in quasi nessun caso, è presente un sistema informativo integrato per la gestione della formazione. In alcuni Ministeri sono presenti degli strumenti informatizzati (banca dati personale, banca dati formatori interni, scheda profili personale) non sempre interfacciati, oltre all'utilizzo abbastanza diffuso della rete *Intranet*. Esiste comunque la consapevolezza dell'utilità di un sistema informativo avanzato per snellire la gestione dei dati ed agevolare la funzione formazione. Le Agenzie fiscali del Mef sono più avanti per quanto concerne gli strumenti informativi perché supportate da un partner tecnologico *in house*; sono presenti dei sistemi informativi per la gestione del personale ma ancora privi dei moduli specifici per la formazione, tranne in un caso (Agenzia dogane), ed un rilevante ricorso al sistema *E-learning* (si segnala sempre il caso della Agenzia dogane).

Su questa tematica il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato interventi di sistema tra i quali citiamo il "Laboratorio sui modelli e le metodologie per programmare e valutare la formazione", attualmente in corso.