

Angelini Bruno. Bottegoni Marina (2002), *“La formazione nella pubblica amministrazione”*, Rivista del Personale dell'Ente Locale, edizioni Maggioli, n. 3-4/2002.

La consapevolezza della centralità delle risorse umane per lo sviluppo della pubblica amministrazione è maturata soprattutto in seguito alla sensibilissima accelerazione delle dinamiche economiche, sociali e politiche che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio.

Spesso però le leggi sono solo in grado di introdurre miglioramenti nell'organizzazione del lavoro: meno frequentemente, infatti, sono adatte ad investire sulle risorse umane, sulla cultura del servizio pubblico.

Il tema della formazione in questo quadro si impone prepotentemente come uno dei principali strumenti di innovazione e mutamento: sono proprio le politiche formative che devono proporsi di realizzare quel cambiamento nelle organizzazioni attraverso la trasmissione e la verifica di un sapere qualificato, sempre più orientato alla filosofia della gestione piuttosto che a quella dell'adempimento formale.

4. Il Piano formativo

La direttiva Frattini già citata, prevede al punto riferito alla programmazione della formazione che “il Dipartimento della Funzione Pubblica ... emanerà un atto di indirizzo annuale della formazione,. Il documento conterrà le linee di azione e i programmi strategici nazionali necessari per garantire l'innovazione e la coesione nel processo di riforma della P.A. e le eventuali forme di collaborazione e cooperazione con altri soggetti pubblici e privati. Le singole amministrazioni predisporranno, entro il 31 marzo di ciascun anno un piano della formazione del personale tenendo conto: dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi e ai nuovi compiti, della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche introdotte. Il piano di formazione dovrà indicare gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie; prevedere l'impiego delle risorse interne e di quelle comunitarie; le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari, prevedendo anche attività di formazione interne, gestite in forma diretta, individuando quindi dirigenti e funzionari da coinvolgere in tali attività”.

Il processo in cui si realizza compiutamente l'iniziativa formativa si articola nelle seguenti fasi principali:

- l'analisi annuale dei bisogni,
- la predisposizione negoziata del Piano Generale della Formazione,
- la progettazione degli interventi, la sua realizzazione e la valutazione dei risultati.

E' soprattutto il dirigente che ha modo di rilevare, fin dal loro sorgere, carenze, bisogni, punti di debolezza, aspirazioni che i collaboratori vengono mostrando nell'ambito del rapporto quotidiano. E' da lui, quindi, che possono venire suggerimenti attendibili circa le azioni formative da effettuare. Per quanto riguarda il Piano della Formazione da sottoporre alla RSU, è opportuno realizzarlo sistematicamente, in modo tale che i singoli interventi formativi siano fruibili al meglio, interessino il maggior numero di lavoratori, non siano eventi sporadici, ma rappresentino passi di un processo continuo e pluriennale, finalizzato a produrre nuove culture aziendali e nuove conoscenze.

Le considerazioni relative all'avvio del progetto formativo possono essere riassunte in questi momenti di confronto con l'organizzazione:

- le caratteristiche organizzative dell'Ente (organigramma, organizzazione del personale, aree professionali, mission, etc.)
- il paesaggio culturale dell'Ente;
- lo sviluppo dell'azione formativa nella sua fase fondamentale di analisi dei bisogni avvicinando le persone per le componenti professionali di ruolo e della relazione delle attese;

Nella definizione del piano si deve tendere ad elaborare una strategia globale di approccio all'organizzazione avviando processi operativi orientati all'integrazione delle competenze professionali con la dimensione del ruolo e della relazione, cercando di connettere alle necessità di cambiamento organizzativo le ragioni di una formazione vissuta da tutti come opportunità di riflessione personale.

Il progressivo metodo di realizzare la formazione attraverso rilevazioni ed interviste incontrando ed ascoltando le persone dell'organizzazione risulta fondamentale in quanto le esigenze di incremento professionale meglio si condividono se ricondotte ad un quadro più ampio di valori e di storie narrate con spontaneità. In ogni fase della formazione è opportuno verificare la coerenza tra le esigenze professionali degli attori organizzativi e l'ambiente, favorendo, se possibile, un quadro armonico di intenti tra fruitori e realizzatori dei processi formativi sulla base del piano formativo integrato.

Ciò che possiamo sinteticamente definire un quadro di programmazione ed operatività composto dalla rilevazione dei bisogni, da azioni orientate al raggiungimento di obiettivi esplicitati e condivisi, dalla creazione di standard qualitativi e dalla verifica dei processi, da valutazioni formative e sommative, è connesso alla natura "integrata" del piano che tende a sviluppare un concetto globale dell'essere in formazione. Le scelte formative che si ritengono allineate al processo di trasformazione culturale degli enti locali impongono di non trascurare gli aspetti più specificatamente addestrativi e tecnici, e nel contempo di privilegiare una formazione orientata alla modifica dei comportamenti e allo sviluppo organizzativo. La creazione della mentalità di servizio, lo sviluppo di una sensibilità alla gestione delle risorse, il rafforzamento del ruolo dei dirigenti sono tutte tematiche che si ritengono da inserire nei programmi dei corsi di formazione degli enti locali. E' fondamentale inserire una formazione di tipo generale, orientata non tanto a fornire cognizioni specialistiche, ma a offrire conoscenze e strumenti che contribuiscano al radicamento culturale del processo di cambiamento in atto, rafforzino il senso di identità delle persone e tenga conto delle loro aspettative e delle loro incertezze. Ciò è motivato dalla consapevolezza che per affrontare una trasformazione davvero culturale e ricostruire il rapporto tra gestione delle risorse umane e svolgimento delle funzioni pubbliche occorre che ci si attrezzino per garantire il compimento della missione delle amministrazioni e il raggiungimento dei fini per i quali esistono e funzionano.

5. La formazione

Definire la formazione non è semplice a causa delle numerose modalità in cui si esplica e finalità che si propone. Formare è, sopra ogni cosa, un atto di cultura: cultura della cittadinanza, storica, sociale, economica, scientifica, emozionale e nei tempi più recenti anche di cultura europea e globale. Assumerne, come principale paradigma di analisi, la dimensione culturale, costituisce sicuramente un atto coerente alle richieste poste dal secolo della conoscenza. Fare formazione significa intervenire nella complessa dinamica che caratterizza il processo di apprendimento dell'adulto nella società e nei contesti organizzativi. Implica, pertanto, la conoscenza e la padronanza delle diverse variabili soggettive, di gruppo, organizzativi socio - culturali che influenzano la possibilità e la capacità dell'uomo di costruirsi e di modificare la sua "mappa" dell'ambiente e la sua collocazione all'interno di essa; di fondare e di arricchire i suoi sistemi di conoscenza e di analisi della realtà e di comprendere i fattori personali e culturali che lo legano a tali sistemi; di analizzare e gestire le dinamiche affettive e motivazionali che caratterizzano gli stili specifici di relazione con gli altri, con l'organizzazione, con il mondo esterno. Una definizione più mirata, che focalizza l'attenzione sul sapere professionale e che interessa solo una delle aree di vita della persona, il lavoro, è quella secondo cui " fare formazione significa intervenire, in maniera finalizzata e organizzata, sulla cultura professionale di individui e gruppi, attraverso la metodologia dell'apprendimento consapevole" . Per cultura professionale intendiamo l'insieme, da un lato, del cosiddetto "sapere professionale" costituito dal patrimonio di informazioni, di conoscenze articolate in tecniche e metodologie professionali, di capacità; dall'altro lato, dalla "cultura organizzativa di ruolo" data dall'insieme di valori, di credenze, atteggiamenti, norme implicite tipiche di un gruppo sociale professionale – organizzativo. Le metodologie dell'apprendimento consapevole stanno a significare, inoltre, quelle attività nelle quali il soggetto che

apprende è consapevole di come e di cosa sta apprendendo. Ricordiamo che non siamo nell'ambito della pedagogia ma dell'andragogia scienza dell'insegnamento agli adulti per cui il processo di apprendimento dell'adulto si basa su una serie di presupposti che chiunque operi nel campo non può ignorare: il diverso concetto che gli adulti hanno di sé come persone responsabili delle proprie decisioni, il ruolo decisivo dell'esperienza passata, una disponibilità ad apprendere più limitata perché mirata solo a ciò di cui sente il bisogno di sapere e la tendenza ad orientarsi verso un apprendimento centrato sui problemi, tipico di una formazione professionale applicativa. Un punto fermo è, sicuramente, il concetto di cambiamento: acquisire una conoscenza, modificare un atteggiamento o sviluppare un'abilità è sempre un processo di cambiamento di uno stato in un altro: cambiamento che può generarsi nel soggetto o gruppo di soggetti ma che può prodursi anche nell'organizzazione. Infatti, per definizione, ogni attività di formazione è volta a favorire un cambiamento di comportamento degli individui attraverso un'influenza sulla sfera delle conoscenze, abilità e atteggiamenti. I soggetti cambiano in quanto apprendono, mentre le organizzazioni apprendono in quanto cambiano: il vero problema per i soggetti è di essere disposti a cambiare mentre per le organizzazioni è di essere disposte ad apprendere. E' rivolta dunque all'aumento delle conoscenze sul piano razionale in termini di miglioramento "quantitativo dei dati di conoscenza, di nozioni, di elementi concettuali (sapere), all'addestramento all'acquisizione di abilità operative, manuali o intellettuali, inteso come miglioramento "qualitativo di particolari capacità, tecniche legate alla modalità specifiche richieste per svolgere i problemi connessi ad un particolare ruolo istituzionale o professionale (sapere fare) e infine, allo sviluppo complessivo delle potenzialità e all'aumento delle capacità psichiche, inteso come miglioramento quali-quantitativo, come approfondimento sulle proprie modalità di strutturare la relazione sociale o i rapporti all'interno di diversi gruppi sociali di appartenenza, come evoluzione e maturazione sul piano personale nei modi di affrontare i diversi problemi di relazione con cui ci si trova confrontati agendo nel contesto sociale in generale o all'interno di gruppi, organizzazioni, istituzioni (sapere essere). A ciascuno di questi obiettivi si tende di associare differenti piani su cui si focalizza l'apprendimento e i tipi diversi di strumenti o metodologie didattiche. In genere i formatori indicano tra gli scopi principali di un programma di formazione:

- lo sviluppo delle abilità, cioè delle capacità nell'esecuzione del lavoro;
- la trasmissione delle informazioni circa l'organizzazione, il funzionamento e la politica dell'azienda;
- la modifica degli atteggiamenti in misura più favorevole alle finalità individuali e collettive.

Il processo di formazione è quindi connesso ai problemi relativi al cambiamento e all'apprendimento: in quest'ottica fare formazione significa "ricercare e trasformare", significa non aumentare la sicurezza degli individui piuttosto fare emergere a livello coscienze le "resistenze" alla necessità di evoluzione e affrontare in gruppo il difficile compito di imparare a cambiare: apprendere ad apprendere. L'obiettivo didattico formativo è l'insegnamento-apprendimento di competenze destinate a tradursi in prestazioni professionali. L'apprendimento visto come il processo mediante il quale si origina un'attività o viene modificata un'attività preesistente attraverso la risposta ad una situazione. Potrebbe essere definito come la capacità di mettere a profitto l'esperienza, se non fosse che di certi tipi di apprendimento l'individuo non "profitta". Abitudini inutili, o inadeguate sono apprese al pari di quelle utili. Quaglino (1985) ha suggerito una logica della formazione secondo cui essa deve essere pensata e realizzata in termini di processo, inteso come sequenza di operazioni ordinate in modo logico: l'analisi dei bisogni formativi, la progettazione dell'intervento, l'attuazione e la valutazione dell'azione formativa. E' importante ricondurre le quattro tappe del processo di formazione a due differenti ordini di sistemi:

- sistema informativo che incrementa la banca-dati e comprende l'analisi dei bisogni e la valutazione dei risultati;
- sistema operativo che è diretto all'esecuzione e include la progettazione e l'azione formativa.

Dunque formazione come processo, orientamento strategico, tecnologia ed espressione dei valori, rappresentano le condizioni vincolanti ogni attività formativa al pieno raggiungimento delle finalità individuate dal legame tra apprendimento individuale e cambiamento organizzativo. La fase di analisi dei bisogni con quella della verifica dei risultati rappresentano i momenti più politico-organizzativi del

processo di formazione. La fase di progettazione e quella di attuazione rappresentano invece i momenti più specificatamente tecnico-professionali.

6. Le aree di apprendimento

I sottosistemi di personalità modificati dalla situazione educativa sono:

1. Le conoscenze,
 2. Le abilità;
 3. Gli atteggiamenti.
1. Le conoscenze concernono principalmente i fatti e le teorie costituenti il bagaglio informativo necessario per comprendere un dato dei tipi di strutture organizzative, un modello di sistema motivazionale ecc. ; gli strumenti e le tecniche applicabili ad una situazione definita per risolvere un certo problema chiaramente identificato (ad esempio, l'uso di un terminale per trasmettere i dati).
 2. Le abilità si identificano con le capacità di affrontare un problema, di elaborare alternative di soluzione, di scegliere e di realizzare la linea d'azione prescelta, il tutto facendo ricorso a strumenti conoscitivi molteplici, a schemi flessibili d'analisi e di decisione, all'esperienza maturata nel risolvere situazioni analoghe (ad esempio si pensi all'abilità di supervisore di un gruppo di persone);
 3. Gli atteggiamenti che sulla base delle ipotesi di valore o di fatto determinano il modo di reagire – positivo o negativo – nei confronti di oggetti, persone, concetti e situazioni. Nelle situazioni aziendali ad esempio, atteggiamenti rilevanti concernono il lavoro in generale, il comportamento di persone o gruppi interni all'azienda (dipendenti, colleghi e superiori) ed esterni (consumatori, sindacati, enti pubblici), oppure le mansioni svolte dall'individuo.

Sintetizzando si può dire che le conoscenze individuano il momento del sapere, le abilità quello del sapere fare, gli atteggiamenti quello del sapere essere. Ogni situazione di apprendimento modifica abitualmente uno fra i tre aspetti sopra elencati; in termini di attività educativa ciò implica che gli interventi formativi debbono essere progettati in modo diverso a seconda che siano finalizzati a modificare una delle tre particolari aree di apprendimento. Diversa è quindi la formazione rivolta al cambiamento degli atteggiamenti da quella indirizzata a trasmettere nuove conoscenze o a esercitare determinate abilità. Ciò vale in particolare per l'impiego dei metodi didattici. La trasmissione di conoscenze, per esempio, richiede chiarezza, esaustività, formalizzazione e la verifica della capacità esplicativa; di conseguenza, metodi didattici atti a trasmettere il messaggio in modo preciso, sistematico e compiuto. La maturazione delle abilità decisionali, invece, impone – accanto all'acquisizione di interpretazione e di selezione dei dati rilevanti – l'esercizio del processo medesimo e il suo progressivo affinamento; di conseguenza, metodi didattici atti a stimolare l'attenzione e la sensibilità verso certi fenomeni e ad attivare la sperimentazione. La modifica degli atteggiamenti, infine, richiede la revisione critica delle ipotesi consolidate, spesso inconsapevoli, che sono spesso il vincolo maggiore all'adozione di nuovi modi di comportamento; di conseguenza, metodi didattici che alimentino questo processo e che sappiano farlo maturare in termini di acquisizione autonoma e convinta.

7. La tipologia delle azioni formative

La formazione assume un ruolo decisivo non solo per un'esigenza di elevazione professionale e complessiva della propria individualità, ma soprattutto per individuare interventi sempre più efficaci al fine di creare e sviluppare le competenze necessarie. Le attività formative che vengono svolte nei diversi contesti si possono riferire alle seguenti categorie:

- Formazione specialistica: si tratta di una formazione rivolta a soddisfare bisogni individuali ed è prevalentemente centrata sulla trasmissione di conoscenze e tecniche specialistiche;
- Formazione gestionale e manageriale: il suo contenuto è rappresentato dalle conoscenze interfunzionali e dalle metodologie che interessano la gestione dell'azienda.

- Formazione per momenti di carriera: è un momento di “preparazione” per i nuovi ruoli di carriera in base ai piani di sviluppo individuali;
- Formazione al comportamento organizzativo: si tratta di creare modelli di comportamento organizzativo, oggetto di cambiamento i rapporti tra i singoli (dinamica di gruppo);
- Formazione per cambiamento di ruolo: è un passaggio da strumento per il cambiamento individuale a supporto per il cambiamento istituzionale, interviene sul contenuto di responsabilità dei titolari del ruolo stesso;
- Formazione per lo sviluppo organizzativo: dove
 1. L'efficacia della formazione è sempre più legata alla coerenza con cui si interviene su tutte le variabili del sistema organizzativo.
 2. La formazione si rivolge, pertanto, non solo a supportare i mutamenti di ruolo, ma di tutti i mutamenti strutturali ed operativi.
 3. La formazione esce dall'aula per diventare uno degli strumenti per realizzare cambiamenti organizzativi.
 4. I bisogni di formazione sono sempre più ricercati nei mutamenti strutturali e si rivolgono sempre più al cambiamento dei gruppi di lavoro. I partecipanti sono un gruppo di lavoro, capo e collaboratori insieme, i componenti di una singola unità, oggetto di cambiamento.
- Formazione per il cambiamento strategico: si tratta di una formazione come supporto del cambiamento strategico. Il formatore per individuare i bisogni di formazione va a leggere il piano aziendale, gli obiettivi e le strategie in esso indicate, li decodifica e li traduce in bisogni e programmi formativi. Fonte ed oggetto del cambiamento diventa la strategia aziendale.

8. La metodologia formativa

Nella classificazione della metodologia didattica si fa riferimento ai metodi tradizionali, ai metodi emergenti e ai metodi riflessivi. Vediamoli nel dettaglio.

I metodi tradizionali, legati ad una metodologia didattica classica sono i seguenti:

a) Istruzione programmata; b) Lezione; c) Lettura; d) Discussione; e) *Incident*; f) Caso; g) Simulazione; h) *In-basket*; i) *Role-play*; l) Esercitazione; m) Gruppo esperienziale (*T-Group*); n) Gruppo in Studio; p) Lavoro di progetto; q) Autocaso.

a) Istruzione Programmata: si tratta di un apprendimento progressivo e sequenziale, per micro-unità di sapere rispetto ad un oggetto la cui completa conoscenza è garantita dal compimento dell'intero percorso. L'approccio di tipo meccanicista (soggetto passivo/molecolare/paziente).

b), c), d) Lezione, Lettura, Discussione: si tratta di un approccio accademico classico. Si configurano come la tradizionale relazione di insegnamento: al soggetto è richiesta attenzione ed ascolto. L'apprendimento è vincolato alla informazioni trasmesse dal docente. Nella logica di questo scambio di unità di conoscenza o di sapere tra chi “sa” e chi “non sa” la lezione è vincolata a tempi comunque limitati, istituisce massima dipendenza tra docente e discente ma consente basso controllo da parte di quest'ultimo sull'apprendimento del primo.

e), f) *Incident*, Caso: un caso è una “situazione-problema” che richiede una soluzione. Il metodo didattico che ne consegue punta sull'attivazione di processi di analisi di fatti e di dati di un determinato contesto organizzativo e sulla ricerca di risposte ai classici interrogativi “come è successo?”. e “cosa fare?”. In tal senso è il punto di passaggio tra l'apprendimento accademico a quello attivo: dove la relazione pedagogica tra docente e allievo privilegia la discussione ed il confronto al semplice “ascolto”, e dove il tipo di apprendimento sollecitato si caratterizza nella logica del *problem solving* e del *problem-analysis*.

g), h), i), l) Simulazione, *In-basket*, *Role-play*, esercitazione: questi metodi segnano il definitivo passaggio da un approccio “accademico” ad uno attivo. La logica condivisa è quella dell'apprendimento per esercizio, sperimentazione, riproduzione (attiva) di problemi e situazioni (con ovvio riferimento prevalente agli oggetti e alle condizioni di lavoro dei soggetti): come un caso simulato “dal vivo”. Si tratta di un modello di apprendimento di tipo esperienziale.

m) gruppo esperenziale: si parla di una metodologia formativa che si riassume nella centratura sul gruppo; il gruppo è momento e strumento, motivo e movente, soggetto e oggetto di apprendimento. Si caratterizza come modalità formativa per l'apprendimento sollecitato, in termini di analisi e rielaborazione personale dell'esperienza del soggetto nel gruppo, ed in funzione di differenti livelli, da quello dei vissuti emotivi suscitati o emergenti.

n), p), q) Gruppo di studio/lavoro di Progetto/autocaso: questi metodi si caratterizzano anzitutto per la condivisione del proposito di favorire un apprendimento maggiormente centrato sul soggetto sia rispetto ai processi attivati che ai contenuti del progetto educativo. Si tratta di metodi educativi che privilegiano una duplice dimensione: quella della *problem-analysis* da un lato e quella delle discussioni e del confronto dall'altro.

I Metodi emergenti: metodologie recenti, poco conosciute nel nostro paese, riconducibili alla classificazione di Burgoyne, Boydell e Pedler: 1. *Outdoor development*; 2. *Outward bound*; 3. *learning community*; 4. *autonomy laboratory*; 5. *action learning*; 6. *joint development activities*; 7. I metodi riflessivi.

1), 2) *Outdoor development/Outward bound*: si tratta, così come dice il nome, di qualcosa "oltre il confine": rappresentato dalle condizioni, situazioni, problemi abituali di lavoro dei soggetti.

Si tratta di un progetto educativo caratterizzato da condizioni di apprendimento assolutamente estranee ai soggetti e prevalentemente del tipo "territori naturali" più o meno hard, inospitali o difficili (ad esempio rapide, montagne, foreste, deserti, mari); e da compiti di apprendimento che sono "compiti reali legati a problemi reali per persone reali in campo reale e con vincoli reali", compiti legati ad esercizi di esplorazione o avventura o sopravvivenza naturale. La finalità del metodo è di proporre un percorso di apprendimento dalla realtà in situazioni-limite che richiedono un completo coinvolgimento del soggetto (anche fisico) e in condizioni inabituali assolutamente non familiari tali da richiedere al soggetto stesso l'utilizzazione di tutte le sue risorse, la ricerca e la sperimentazione attiva in assenza di punti di riferimento stabili e rassicuranti (scuola di sopravvivenza).

3) 4) *Learning Community/autonomy laboratory*: la filosofia pedagogica che sostiene il metodo è che l'apprendimento non può che essere favorito dalla costituzione spontanea di un gruppo di soggetti che reciprocamente si scelgono a vicenda, condividono gli stessi obiettivi di apprendimento e l'intenzione di realizzare un progetto finalizzato. In questi metodi non vi sono percorsi lineari di apprendimento docente verso discente, ma lo stesso docente è soggetto di apprendimento in una pluralità di percorsi tra loro intrecciati.

5), 6) *Action learning/joint development activities* Il metodo assume importanza soprattutto nel campo della formazione manageriale. In sintesi ciò che definisce *action learning* (AL) come metodo è l'assunzione di problemi reali (di lavoro ed organizzativi) come contenuto del progetto educativo. AL tende così a proporsi come metodologia educativa che copre il campo di diversi progetti sia in campo organizzativo, che a processi di apprendimento individuali basati sullo scambio reciproco. Quanto al *joint development activities* tende a coincidere con AL. Unica differenza è riferita all'orientamento eminentemente propositivo dei progetti, rispetto a quelli tendenzialmente risolutivo di AL.

7) Metodi Riflessivi: si tratta di tecniche formative riconducibili al modello di apprendimento di tipo riflessivo. Le caratteristiche di questo metodo sono la centratura del soggetto al livello della più generale area del sé; il distacco da più precisi riferimenti sia alla esperienza di lavoro, di ruolo, o organizzativa in termini di problemi concreti, sia all'agire; e il recupero del più generale campo di esperienza personale come rimando per l'auto-riflessione.

Tutti i metodi emergenti sono caratterizzati dal principio di rottura del *setting* di aula tradizionale.

Per riassumere, riportiamo quella che Quaglino definisce la Teoria dei Metodi con la seguente classificazione:

1. Istruzione programmata
2. Metodi centrati sull'ascolto (accademismo)
 - lezione/lettura/discussione
 - caso/*incident*
3. metodi centrati sul coinvolgimento (attivismo)

- lavoro di progetto/gruppo di studio/autocaso
 - esercitazione/simulazione/role play/In-basket
 - gruppo esperienziale
4. metodi centrati sulla responsabilizzazione (progettualismo)
- *outdoor development/outward bound*
 - *learning community/autonomy laboratory*
 - *action learning/joint development activities*

9. L'analisi dei fabbisogni formativi (TNA=Training Needs Analysis)

Per analisi dei fabbisogni formativi (TNA) si intende comunemente un certo numero di processi che esaminano quali siano i problemi esistenti in fatto di nuove professioni e competenze necessarie affinché l'organizzazione funzioni (managerialità, gestione risorse umane, organizzazione, clienti esterni ed interni, gestione risorse finanziarie, finanziamenti, modalità di gestione dei servizi) e quale tipo di intervento formativo sarebbe idoneo per ovviare a tali problemi. Alla base di ogni intervento formativo sta un problema di adeguamento dei comportamenti individuali al ruolo richiesto dall'organizzazione, nonché esigenze di sviluppo della risorsa umana finalizzato all'arricchimento professionale e all'aggiornamento professionale (formazione continua). Per decidere le forme, i modi e gli obiettivi di un'attività formativa va riservata attenzione alle principali variabili che influiscono sul comportamento di chi svolge un ruolo come le variabili strutturali (descrizione formale, livelli gerarchici, organigramma, risorse), variabili tecnologiche (impianti, macchine, metodi di lavoro, know how), variabili umane (aspettative e preparazione dei soggetti), variabili sociali (clima, cultura, appartenenza, modalità direzionali), variabili relative ai meccanismi operativi (procedure, flussi, valutazioni) e variabili relative alla relazione tra sottosistema e ambiente (ambiente esterno). Si tratta pertanto di un'attività di ricerca finalizzata all'acquisizione di dati ed informazioni utili ed attendibili per proseguire nelle tappe successive del processo formativo. Uno dei Principi della Qualità della direttiva Frattini sulla formazione e valorizzazione del personale è proprio l'individuazione dei destinatari della formazione e le loro esigenze. In merito la responsabilità delle amministrazioni nella formazione del personale emerge in modo chiaro già da questa fase. L'analisi dei fabbisogni, prevede la direttiva, richiede:

- 1) una banca dati del personale contenente informazioni sui titoli di studio, le esperienze lavorative interne ed esterne e i precedenti percorsi formativi;
- 2) quadro aggiornato delle risorse umane con le previsioni dei flussi dei turn-over, in base alla "programmazione delle assunzioni";
- 3) il quadro delle missioni e dei compiti già attribuiti e in via di attribuzione ai vari uffici;
- 4) la conoscenza del proprio personale, delle relative esigenze ed aspettative di carriera, anche attraverso l'utilizzo delle tecniche del "bilancio delle competenze".;
- 5) la considerazione delle esigenze familiari o personali, al fine di garantire le pari opportunità, individuando i percorsi e le metodologie formative più appropriate.

L'insieme di queste informazioni va raccolto e organizzato in apposite banche dati, anche per evitare di destinare ad attività formative personale non interessato, non impiegabile a copertura dei nuovi compiti degli uffici e non dotato di professionalità adeguata per livello o settore. Un primo impiego ottimale delle risorse finanziarie e umane richiede un'attenta individuazione dei destinatari della formazione, tenendo conto che quando calcoliamo il costo per la formazione dobbiamo considerare anche il costo per la eventuale mancata prestazione presso la propria amministrazione.

La TNA deve portare alla luce il rapporto tra individui ed organizzazioni, in quanto il processo formativo si sviluppa in un contesto organizzativo.

I soggetti coinvolti in questa analisi possono essere:

- i committenti (ovvero chi finanzia, promuove, riceve le influenze organizzative dell'azione formativa);
- i formatori o responsabili di organizzazione le azioni formative (i quali erogheranno direttamente o commissioneranno le attività organizzative);
- i possibili partecipanti (o un loro campione di rappresentanza) che saranno esposti all'azione formativa

I tre soggetti citati possono essere “presenti” a diverso titolo di coinvolgimento. Sui possibili partecipanti si possono raccogliere semplicemente delle informazioni socio-organizzative, possono essere intervistati o coinvolti direttamente nella definizione degli obiettivi formativi. Ciò che conta è il fatto che le istanze emergenti da committente-utente e formatori siano sostanzialmente presenti nella elaborazione dei bisogni formativi. Nella dialettica che si snoda tra il precedente citato “triangolo” negoziale, l’analisi dei bisogni dovrebbe suggerire nel modo più chiaro possibile i bisogni realisticamente appagabili con azioni formative, i quali spesso non combaciano con i bisogni espressi da una sola delle parti. Una corretta analisi serve a definire gli obiettivi della formazione. L’analisi deve essere condotta partendo dai fabbisogni individuali e dai ruoli e dai bisogni organizzativi, alla luce delle norme che attribuiscono nuovi compiti, e tenendo conto dell’attività di programmazione delle assunzioni e di quanto previsto dai contratti e dagli accordi sindacali. In questa fase, inoltre, va considerata la Direttiva generale per l’attività amministrativa e per la gestione, in relazione agli aspetti riguardanti gli obiettivi delle singole strutture e degli uffici ed alla copertura formativa necessaria per il loro raggiungimento. L’analisi dei bisogni formativi va effettuata costantemente, in concomitanza con l’attività annuale di programmazione dell’attività amministrativa (direttiva Frattini sulla formazione).

9.1 I modelli, la metodologia e gli strumenti della ricerca applicata e analisi dei fabbisogni di formazione.

Definiti i perché e i soggetti della fase di analisi dei fabbisogni di formazione assume rilevanza il metodo da adottare.

9.1.1 Il metodo

Il problema della metodologia nel caso dell’analisi dei bisogni non può essere affrontato in modo radicalmente diverso da come esso si pone per qualunque altro tipo di attività di ricerca. Ciò significa riconoscere che per quanto riguarda in primo luogo gli strumenti da utilizzare ci si può avvalere fondamentalmente solo:

- dell’osservazione diretta;
- dell’intervista individuale o di gruppo;
- del questionario o check lists o altri analoghi strumenti che si basano sulla compilazione di uno scritto.

Il metodo dell’osservazione diretta comporta i seguenti svantaggi come ad esempio la soggettività dell’osservazione, o problemi operativi di indubbia complessità: si pensi alla difficoltà di procedere all’interno di una organizzazione con un’attività di osservazione di un certo numero di persone per periodi di tempo significativi o ancora difficoltà collegate con una specifica preparazione di chi conduce la ricerca.

Il metodo del questionario, è lo strumento che da sempre ha trovato più ampia applicazione. Ciò nonostante anche per il questionario è possibile identificare talune osservazioni critiche circa l’eccessiva distanza che esso di fatto istituisce tra il ricercatore e l’oggetto d’indagine o l’eccessiva dimensione dell’oggetto di indagine stesso anche in termini di disomogeneità rispetto alla caratteristiche salienti o per il fatto che si ottengono dati di superficie rispetto all’oggetto di indagine, piuttosto generali e generici. A quest’ultimo aspetto negativo si può ovviare con l’opportuna standardizzazione dello strumento. La procedura in questo caso è quella di effettuare alcune interviste aperte con un campione di potenziali interlocutori dell’indagine e di giungere per questa via alla formulazione di più precise domande da introdurre nel questionario. I vantaggi del questionario sono la disponibilità di dati esprimibili anche in forma quantitativa e una facile lettura e comprensione dei risultati.

Il ricorso all’intervista risulta da privilegiarsi rispetto agli altri strumenti, dove con il termine di intervista si intende indicare il modo estensivo, qualunque tipo di procedura di indagine che implichi una esplicita collaborazione tra ricercatore ed interlocutore dell’indagine stessa, una situazione relazionale di interrogazione diretta e di dialogo. I vantaggi sono legati al fatto che si tratta di uno strumento di indagine più efficace per questo tipo di attività di ricerca, e che consente di ottenere una ricchezza di dati. Gli svantaggi anche in questo caso sono riconducibili agli aspetti connessi all’ansia vissuta nella relazione di scoperta e alla necessità di disporre di un chiaro e completo schema di riferimento concettuale attinente l’oggetto di indagine. Tuttavia è proprio la possibilità di modificare

ed interagire in corso d'opera con l'intervistato che attribuisce maggiore attendibilità a questo strumento di analisi.

9.1.2 Il modello di riferimento

Nella progettazione dell'impianto metodologico-procedurale da utilizzarsi nel caso dell'analisi dei bisogni occorre tenere presente la raccolta di tre differenti tipi di dati:

1. dati generali sull'organizzazione in base ai quali ricavare una descrizione sufficientemente dettagliata dei diversi aspetti della realtà organizzativa entro la quale si pensa di promuovere iniziative di formazione, quanto al suo disegno strutturale, alla articolazione e al tipo di compiti e obiettivi, ai mezzi utilizzati per lo svolgimento di tali compiti per il controllo del raggiungimento di tali obiettivi, ai piani e ai programmi che ne orientano il funzionamento e ai complessi processi che si svolgono al suo interno e rispetto all'ambiente esterno in cui opera;
2. dati sul personale che consentono di ottenere una descrizione delle caratteristiche oggettive possedute dalle persone che in questa organizzazione operano (età, titolo di studio, anzianità aziendale, anzianità nella mansione, interprofessionale etc.); nonché delle caratteristiche inerenti alcuni aspetti di ciò che si indica solitamente con il termine di comportamento organizzativo (assenteismo, dimissioni, *turnover* etc.);
3. dati sulla formazione in base ai quali ottenere un profilo sufficientemente dettagliato e in serie storica delle iniziative di formazione promosse e realizzate dall'organizzazione sia al suo interno sia avvalendosi di opportunità esterne, nonché degli *iter* formativi delle persone.

Sarà possibile ricavare questi dati avvalendosi di documenti già formalizzati di cui l'ente dispone (bilancio, modelli previdenziali ed assistenziali etc.) dall'altro di opportune liste di interrogazione e analisi organizzativa. Rispetto all'analisi dei bisogni di formazione degli individui si tratta invece di ricavare appropriate informazioni in merito, attraverso un'attività di ricerca condotta presso i potenziali clienti e finalizzata ad esplorare specifiche aree di temi e problemi.

Ne possiamo indicare in particolare quattro:

- analisi dell'attività: le informazioni inerenti i bisogni di formazione vengono elaborate a partire da una descrizione sufficientemente articolata e dettagliata di ciò che gli individui "fanno", del loro lavoro, dei compiti che svolgono, delle operazioni che quotidianamente compiono (mediante questionari di intervista più o meno strutturati o *job descriptions*);
- analisi del ruolo: si tratta in questo caso di ottenere indicazioni su come gli individui "si rappresentano", il loro ruolo nell'organizzazione globalmente inteso e nei diversi aspetti concernenti da un lato il raggiungimento degli obiettivi assegnati e dall'altro le relazioni interpersonali e di autorità, nonché sulle valutazioni personali che esprimono in merito a questi aspetti;
- analisi degli eventi critici: indicazioni particolarmente efficaci si possono ottenere dalla ricostruzione approfondita ed analitica di situazioni che gli individui ritengono particolarmente critiche e che essi incontrano con una certa frequenza nello svolgimento della loro attività;
- analisi del sistema di attese: in questo caso si ricercano indicazioni concernenti specificatamente la relazione tra individui e l'organizzazione per ciò che si riferisce da un lato alle attese reciproche, esplicite o implicite, così come esse vengono percepite dagli individui stessi, nonché all'insieme dei "bisogni" cui sono collegate (bisogni di appartenenza, di sviluppo, di carriera etc.), dall'altro ai piani e ai progetti che guidano e orientano il loro agire quotidiano nell'organizzazione rispetto all'articolazione dei differenti gruppi cui l'individuo appartiene non solo dentro l'organizzazione, ma anche fuori di essa.

E' possibile ricavare questi dati ricorrendo all'impiego di liste di interrogazione finalizzate sia all'osservazione, che al questionario, che all'intervista, tenendo conto delle considerazioni metodologiche più generali di cui abbiamo parlato in precedenza. Il compito che spetta all'analista, sarà quello di confrontare i dati raccolti sia presso l'organizzazione sia presso gli individui e di ricavare da essi elementi utili a pervenire ad una definizione dei bisogni di formazione.

10. La progettazione

Progettare un intervento formativo significa stabilire:

1. gli obiettivi formativi: Mager definisce l'obiettivo come: "un insieme di parole, simboli e/o immagini che descrivono un intero" e aggiunge che "un obiettivo indicherà l'intento nella misura in cui si deve descrivere con precisione ciò che l'allievo dovrà fare per dimostrare l'acquisizione dell'obiettivo, le condizioni importanti in cui l'azione dovrà esplicitarsi e il criterio con cui si giudicherà l'acquisizione dell'obiettivo".
2. gli obiettivi didattici: "la *performance* che i discenti devono essere in grado di mostrare per essere considerati competenti" così come vengono definiti da Mager; descrive il risultato che l'istruzione si prefigge piuttosto che il mezzo didattico. La loro programmazione costituisce il punto di collegamento con la fase precedente di analisi dei bisogni formativi.
3. i contenuti che devono essere inseriti. La progettazione dei contenuti e la loro sequenza risponde a logiche "razionali" nell'ambito della disciplina cui i contenuti si riferiscono;
4. le metodologie formative da utilizzare; la progettazione delle metodologie è fortemente legata alla "soggettività" delle persone cui i contenuti sono destinati, alla contingenza organizzative e di relazione tra le parti nell'ente etc..

In fondo la progettazione dei contenuti si riferisce soprattutto al cosa imparare; mentre la progettazione delle metodologie e dei processi si riferisce soprattutto al come cioè a quali sono le opportunità e quali le difficoltà e i problemi da superare per apprendere.

5. le risorse da impiegare (umane e materiali).

Oltre agli aspetti puramente pedagogici e didattici, si tratta di programmare anche gli aspetti organizzativi e logistici come l'articolazione e la durata, la sede di svolgimento, la composizione del gruppo la documentazione, l'utilizzo dei mezzi audiovisivi, il reporting per la committenza etc.. I soggetti coinvolti in questa fase sono i responsabili organizzativi della formazione e/o i formatori.

La direttiva Frattini sulla formazione e sulla valutazione del personale enuncia le singole fasi: "la progettazione dovrà considerare diversi elementi, tra i quali: gli obiettivi dell'azione formativa, le caratteristiche dell'organizzazione; - le risorse finanziarie, il numero e le aree professionali del personale coinvolto; - i programmi didattici; le metodologie da adottare; - il piano di qualità; i sistemi di verifica e valutazione individuale; i sistemi di valutazione del programma (in itinere ed ex post). Il progetto didattico dovrà essere concentrato sui fabbisogni specifici delle amministrazioni e dovrà corrispondere alle esigenze sia dell'organizzazione sia del personale.

In considerazione, poi, dei processi di mobilità professionale che investono tutte le pubbliche amministrazioni e che possono costituire occasioni positive di scambi ed apporti di esperienze fra le amministrazioni stesse, la progettazione dovrà proporsi la trasparenza anche in funzione della trasferibilità degli obiettivi formativi perseguiti e raggiunti, oltre che della loro capitalizzazione quale "credito" formativo individuale".

11. L'attuazione dell'intervento formativo

L'azione formativa coincide con la fase di realizzazione del progetto di formazione; il suo scopo è il raggiungimento degli obiettivi prefissati. I partecipanti entrano nel vivo delle attività unitamente al docente, che assume il ruolo di responsabile del processo di acquisizione.

Si tratta di tradurre in pratica il progetto formativo apportando tutti gli aggiustamenti in fase, adottando e riadattando i metodi senza perdere di vista gli obiettivi.

In questa fase i soggetti coinvolti sono i responsabili organizzativi della formazione, e/o i formatori e i partecipanti.

Durante questa fase è importante tener conto dei principi generali dell'apprendimento che sono così sintetizzabili:

1. la motivazione: nessuno impara se non è motivato a farlo. Per apprendere è necessario una serie continua di stimoli;
2. la verifica dei risultati parziali: quando un individuo in formazione verifica quanto sta apprendendo, apprende più velocemente;

3. il trasferimento della formazione: è possibile trasferire conoscenze, informazioni, e competenze da un settore a un altro;
4. il trasferimento negativo o interferenza: una persona che ha imparato qualcosa in modo sbagliato ha più difficoltà ad apprendere in modo corretto;
5. il ritmo di formazione: le procedure e gli stimoli devono essere accuratamente programmati nel tempo disponibile e previsto;
6. il principio per cui non si ripetono gli atti che danno luogo ad errore, ma quelli che provocano una certa utilità;
7. l'apprendimento è migliore se gli incentivi e le motivazioni sono di tipo sociale, cioè socialmente desiderabili;
8. le situazioni di gruppo migliorano la qualità e la velocità dei processi di apprendimento;
9. la legge del periodo di latenza: per iniziare a vedere il miglioramento del rendimento e le modificazioni di comportamento di un individuo è necessario passare attraverso un periodo privo di apparenti trasformazioni, in cui il cambiamento è appunto latente;
10. la legge del *plateau* cioè dell'"appiattimento": secondo la quale dopo un iniziale progresso rapido dell'apprendimento si registra un periodo di stasi e consolidamento. Dopo questo periodo di arresto più o meno lungo l'apprendimento riprende regolarmente. Se dunque negli sforzi formativi ci si ferma al *plateau* si perdono molte possibilità concrete di ottenere ulteriori miglioramenti del rendimento e del comportamento individuale.

12. La Valutazione dei risultati dell'Azione Formativa

L'obiettivo di questa fase è, all'interno dell'attività formativa, quello di validare o verificare con opportuni strumenti l'avvenuto apprendimento; e rispetto all'organizzazione, quello di verificare il reale utilizzo dell'apprendimento acquisito durante la normale attività organizzativa. Queste due verifiche si chiamano:

- verifica di apprendimento;
- verifica di trasferimento: ovvero di uso lavorativo dell'apprendimento.

I soggetti coinvolti in questa fase ritornano ad essere gli stessi coinvolti nel momento dell'analisi dei bisogni:

- i committenti;
- i fornitori o i responsabili organizzativi della formazione;
- i partecipanti o parti di essi.

La valutazione dei risultati è un'attività di ricerca che ha l'obiettivo di misurare il soddisfacimento dei bisogni di formazione, opportunamente rilevati, a seguito dell'intervento formativo realizzato. Il controllo dei risultati della formazione è senz'altro una operazione piuttosto difficile: la valutazione, infatti, consisterebbe nello stabilire in che modo e in quale misura il partecipante trasferisce le conoscenze, le capacità, gli atteggiamenti e l'esperienza vissuta nella propria realtà lavorativa. Per un'analisi qualitativa, vengono utilizzati quasi sempre dei questionari intermedi o finali rispetto al periodo dedicato alla formazione, che permettono, attraverso il confronto fra le varie edizioni dei seminari e dei corsi, di tenere sotto controllo l'adeguatezza dei contenuti e dei modi rispetto alle esigenze e alle aspettative dei partecipanti. Naturalmente, è importante anche effettuare un *follow-up* dopo un certo tempo, per valutare, in maniera più completa, l'efficacia e il perdurare dei cambiamenti e delle riflessioni attivati dal confronto con lo *staff* e con il gruppo. E' bene tenere presente, comunque, che non esistono tecniche valide in assoluto per la valutazione dei risultati in quanto risulta difficile isolare tutte le variabili con attinenza diretta alla sola formazione. La sequenza è composta dai seguenti passaggi:

- l'azione formativa provoca nei partecipanti delle reazioni;
- dalle reazioni si passa alla fase dell'apprendimento che, a sua volta, produce cambiamenti nel comportamento sul lavoro;
- questi cambiamenti si manifestano con degli effetti sull'organizzazione che facilitano il raggiungimento del fine organizzativo.

Quindi è possibile valutare la formazione non solo nei termini di aumento delle conoscenze o di miglioramento delle capacità da parte dei partecipanti, ma anche esaminando quanto di ciò che è stato appreso viene trasferito dagli individui sul lavoro.

La valutazione può definirsi, in via generale, un'attività tesa a produrre ritorno di informazione su un'azione o su un evento. Nel significato semantico più profondo del termine, "valutazione" non è sinonimo di misurazione, bensì richiama l'idea del "dare valore", cioè dell'attribuire un significato a fatti, informazioni e dati. Nel contesto formativo, il termine è utilizzato per identificare attività o procedure per la conoscenza degli effetti determinati dalle azioni formative. I risultati attesi su cui si misura l'efficacia della formazione generalmente attengono a:

- aggiornamento e incremento delle competenze;
- modifica dei comportamenti;
- raggiungimento di nuovi risultati;
- miglioramento, quantitativo e qualitativo, dei servizi.

I destinatari della formazione a questo punto non si limitano ad essere i partecipanti ai corsi, ma anche i dirigenti delle amministrazioni e, nel medio-lungo periodo, gli utenti, diretti fruitori dei servizi gestiti dal personale formato. Più in particolare, la valutazione dei risultati delle attività formative è volta a misurare l'efficacia e l'efficienza degli interventi realizzati. L'efficacia di un intervento formativo può essere valutata considerando diversi piani. Ad un primo livello, infatti, si può valutare il gradimento rispetto all'intervento, espresso dal giudizio dei partecipanti sull'esperienza formativa vissuta, giudizio che riguarda sia la struttura dell'intervento sia la sua realizzazione (qualità delle lezioni e delle discussioni, lavori di gruppo ecc.). In particolare si considerano:

- a. la coerenza dei contenuti rispetto alle aspettative;
- b. la compatibilità della durata in rapporto ai temi trattati;
- c. la trasferibilità/applicabilità nell'attività lavorativa degli argomenti oggetto del corso;
- d. il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- e. l'efficacia didattica dei relatori e delle metodologie didattiche prescelte.

Su quest'ultimo aspetto la direttiva Frattini sulla formazione già citata ci chiarisce che: "l'attività formativa deve risultare utile e quindi pertinente per tre categorie di utenti: i partecipanti ai corsi, le amministrazioni e i cittadini. Per misurare l'efficacia dei risultati dell'azione formativa intrapresa, pertanto, occorre tener ben presenti le valutazioni espresse dai partecipanti alle attività formative, quelle dei dirigenti delle amministrazioni e infine, le valutazioni espresse dai cittadini che usufruiscono dei servizi delle P.A.". Si parla dunque di valutazione su più fronti, utilizzando strumenti metodologici ad hoc:

- un questionario di ingresso per la valutazione delle conoscenze, all'inizio del corso e/o del modulo didattico;
- un questionario di uscita per la valutazione dell'apprendimento, relativamente ad un modulo didattico;
- una eventuale prova finale, complessa e selettiva, per il conferimento di un attestato comprovante l'acquisizione di specifiche competenze professionali (nel caso dei corsi per specialisti informatici),
- un questionario di soddisfazione.

Esiste anche un questionario che permette ai docenti fornire la propria valutazione sui partecipanti, sul "clima di aula", sull'organizzazione, sulla correttezza del fornitore nel trasmettere gli obiettivi didattici da conseguire, sui materiali didattici già predisposti, da utilizzare in aula. Questo strumento garantisce al docente la possibilità di rilevare eventuali carenze organizzative e comunicative che potrebbero compromettere o aver compromesso la propria didattica.

Questa prima fase di valutazione tuttavia, essendo collocata in un periodo antecedente a quello di inserimento nella pratica professionale, può risultare estremamente riduttiva proprio, perché legata esclusivamente alla sfera percettiva dei partecipanti. Vengono applicati anche strumenti di valutazione di incremento delle competenze a valle degli interventi formativi da monitorare *on the job* da parte dei diretti responsabili delle risorse interessate attraverso l'osservazione diretta del miglioramento della

pratica lavorativa ed inseriti in appositi spazi valutativi del soggetto (ad esempio nella scheda di valutazione delle prestazioni).

Circa invece la misurazione dell'efficienza delle attività formative sono in fase di studio modalità per la costruzione di un sistema di razionalizzazione/valutazione dell'utilizzo delle risorse disponibili - umane ed economiche - basato sul rapporto tra gli interventi realizzati ed i costi sostenuti.

13. Conclusioni

Il mondo delle pubbliche amministrazioni sta vivendo, contemporaneamente o con ritardi che diventano sempre più contenuti, le stesse tendenze del mondo delle imprese, e dimostra di saper cogliere le opportunità insite anche nelle nuove metodologie di formazione come ad esempio la formazione a distanza e nella gestione in rete dei processi di riqualificazione delle proprie risorse umane. Un dato sullo stato della formazione nelle pubbliche amministrazioni riguarda il carattere diffuso e il ruolo strategico riconosciuto alle attività formative nel processo di riforma delle pubbliche amministrazioni e nelle politiche di gestione delle risorse umane. Il dato quantitativo in questa sede va integrato con dei dati normativi e programmatici che ci forniscono alcuni elementi chiave sul "sistema" della formazione. La realizzazione in molte amministrazioni di uffici per la formazione e di piani per la formazione sono dati significativi che ci consentono di non enfatizzare il pur importante rapporto investimento in formazione/spesa per il personale. Comincia a emergere l'idea della formazione come dimensione costante della vita professionale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, permettendo di superare il concetto statico di dipendente pubblico, coerentemente con il processo di privatizzazione, e di passare dalla "normativa sul pubblico impiego" alla "gestione delle risorse umane". Le pubbliche amministrazioni possono oggi affrontare il tema della formazione del capitale umano già prima dell'inserimento lavorativo, dialogando con il mondo delle Università e delle Istituzioni scolastiche presentandosi per la prima volta come "mondo del lavoro" e come datore di lavoro esigente. La formazione che diventa "sistema" significa: sfugge al dominio dell'offerta e modifica il mercato, imponendo bisogni precisi e parametri di qualità continuamente aggiornati. In un quadro di crescita e consolidamento degli interventi formativi, anche nell'ottica dei nuovi contratti collettivi nazionali, un altro strumento richiesto per "governare" il mercato della formazione attiene al tema della qualità, con tutte le sue complessità, che trova larghi settori della pubblica amministrazione al fine di gestire in modo efficiente ed efficace le ingenti risorse disponibili per la qualificazione del personale. Essenziale, allora, divengono le "linee guida" predisposte dalla direttiva Frattini, tese a leggere e interpretare il mercato della formazione, per ottenere dei servizi formativi rispondenti ai bisogni e uno strumento che consenta la diffusione di una cultura della valutazione. La frontiera di lavoro delle strutture di formazione sarà, infatti, nei prossimi mesi, quella della valutazione dell'efficacia delle attività formative, predisponendo meccanismi di monitoraggio che consentano di valutare l'apporto della formazione sulle conoscenze, sui comportamenti e sui risultati in termini di qualità dei servizi. Utile sarà a questo proposito realizzare, attraverso un sistema adeguatamente aggiornato di raccolta dei dati, un *benchmarking* con altre realtà di enti locali e con la formazione continua nelle imprese. Un confronto che appare ormai inevitabile sia per costruire e verificare dei parametri di riferimento sia per il processo di avvicinamento tra mondo del lavoro privato e mondo del lavoro delle pubbliche amministrazioni. Ciò richiede un sistema di raccolta dei dati meno episodico, al fine di garantire la completezza del quadro, e un lavoro di ricerca per far emergere tutte le attività di formazione. Tale impegno richiederà il consolidamento di una tendenza e l'articolazione del sistema della formazione con l'utilizzo di diversi strumenti: gli uffici della formazione, l'osservatorio dei bisogni, le ricerche sulle nuove professionalità, le analisi sulla qualità e le metodologie formative.

Un impegno che potrà contribuire al miglioramento del raccordo tra formazione e innovazione normativa, affinché le attività formative diventino il motore propulsore del cambiamento. Questo è tanto più necessario oggi, dopo una fase intensa di enorme produzione normativa, che ha creato in alcune amministrazioni situazioni di attesa per il necessario ridisegno delle competenze e in altre una domanda mirata alla creazione di nuove figure e al rafforzamento di determinate competenze.

Occasioni da non perdere dovranno essere quelle previste dai contratti collettivi, per qualificare il personale nell'ottica dell'avanzamento di carriera, ma anche della professionalizzazione, e quella costituita dalle risorse della nuova programmazione comunitaria, importante soprattutto per il livello di *governance* regionale. Le figure tecniche, gli agenti per lo sviluppo a livello locale e regionale, i nuovi responsabili acquisiti con le procedure dell'*e-procurement*, i responsabili della comunicazione e le altre figure qualificate assunte attraverso processi di *outsourcing* dovranno costituire uno dei punti di riferimento della formazione e, quindi, della ricerca e programmazione dei prossimi mesi. La definizione dei compiti e dei ruoli delle pubbliche amministrazioni non dovrà realizzarsi attraverso processi di *downsizing*, ma attraverso la riqualificazione delle risorse umane secondo i principi del *knowledge management*.

Queste ultime riflessioni sembrano allontanarsi dal tema della formazione, così come questa è stata conosciuta nelle amministrazioni per anni, e più vicine al fronte delle politiche sulle risorse umane, nella quale la formazione diventa dimensione permanente e strategica. E' forse questa la tendenza che, con un certo ottimismo, vorremmo poter vedere consolidata fra qualche anno.

14. Bibliografia di riferimento

- Associazione Italiana Formatori (AIF), *Professione formazione*, F. Angeli, Milano, 1995
- Barbiero A. Soldano A., *Modelli e Processi organizzativi dell'Ente Locale Guida teorico-pratica per progettare la struttura organizzativa di Comuni e Province*, Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna (RN), 2001
- Battistelli A. Majer V. Odoardi C., *Saper, essere formazione come percorso di cambiamento nelle organizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 1995
- Bellamio D., *La formazione aziendale*, in Skill: teorie ed esperienze sulla formazione, ENAIP Lombardia, n. 10, giugno 1995
- Bruscaglioni M., *La gestione dei processi nella formazione degli adulti*, F. Angeli, Milano, 1996
- Castagna M., *Progettare la formazione: guida metodologica per la progettazione del lavoro in aula*, F. Angeli, Milano, 1995
- Carducci P., *La valutazione degli investimenti in formazione*, Scuola Superiore Guglielmo Reiss Romoli Ed., L'Aquila, 1995
- Delfino, Falduto, Fontana, Miele, Panassidi, Pantè, *Sistemi di controllo e valutazione per la regolarità, la direzione e l'incentivazione*, Giuffrè Editore, 2000
- Lipari D., *Progettazione e valutazione nei processi formativi* Edizioni Lavoro, Roma, 1995
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *4° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2000*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione con la collaborazione di Formez e Istituto Tagliacarne, Eurografica, Roma, 1999
- Quaglino G.P., *Fare Formazione*, Il Mulino, Bologna, 1985
- Quaglino G.P. Carrozzini G.P., *Il processo di formazione: dall'analisi dei bisogni alla valutazione dei risultati*, F. Angeli, Milano, 1996
- Tamassia L., *Reclutamento, selezione e progressioni. Le potenzialità dei nuovi strumenti di valorizzazione professionale*, Corso di formazione per il management pubblico, El. A cura dell'Università degli Studi di Urbino Facoltà di Scienze della Formazione
- Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla Formazione e Valutazione del Personale della Pubblica Amministrazione del 13/12/2001
- Direttiva Generale sull'attività amministrativa e sulla gestione del dipartimento della funzione pubblica per l'anno 2002 del 14/3/2002
- Circolare n. 14 del 24 aprile 1995 del Ministero della Funzione Pubblica in materia di formazione del Personale della Pubblica Amministrazione