



**PARTE II - CAPITOLO 3**

**LA FORMAZIONE  
PER LA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE  
FINANZIATA  
DAL FONDO SOCIALE  
EUROPEO**

## LA FORMAZIONE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE FINANZIATA DAL FONDO SOCIALE EUROPEO

di Teresa Cianni e Giusy Rizzo - Tecnostruttura delle Regioni per il Fse

Nel consueto spirito di collaborazione interistituzionale, il Coordinamento tecnico Fse<sup>1</sup> è stato invitato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ad offrire un contributo alla stesura del *Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione*, giunto alla sua dodicesima edizione.

Il volume di quest'anno si colloca in un periodo di transizione che vede da un lato l'approssimarsi del termine<sup>2</sup> della programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, dall'altro l'avvio delle prime iniziative a valere su quella per il 2007-2013. L'elaborato che segue intende, pertanto, ripercorrere le fasi salienti che hanno caratterizzato l'evoluzione delle iniziative formative destinate al personale pubblico nella programmazione Fse 2000-2006, tentando di fornire un primo bilancio in ordine ai risultati raggiunti. Al tempo stesso esso intende offrire degli spunti di riflessione sui futuri sviluppi della formazione destinata alla Pubblica Amministrazione, anche alla luce delle opportunità offerte dal nuovo quadro normativo, e sulle possibili modalità di traslazione delle esperienze più significative nel ciclo programmatico attuale.

Un *focus* specifico sarà infine dedicato al Progetto interregionale/transnazionale *Diffusione di best practices presso gli uffici giudiziari italiani*, un'azione di sistema avviata dalla Pubblica Amministrazione di Bolzano nell'ambito del POR 2000-2006 che la maggior parte delle Amministrazioni ha qualificato come buona pratica da condividere e trasferire nel nuovo periodo 2007-2013.

### UNO SGUARDO D'INSIEME ALLE INIZIATIVE REALIZZATE NELL'INTERVALLO TEMPORALE 2000-2008: BILANCIO DI UNA PROGRAMMAZIONE CHE VOLGE AL TERMINE

L'ultimo decennio ha rappresentato un momento di cambiamento per la Pubblica Amministrazione. Il processo di decentramento amministrativo e la conseguente ridefinizione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali, alla luce del mutato contesto istituzionale e socio-economico – disegnato dalla nuova architettura costituzionale – le aumentate esigenze dei cittadini sulla qualità dei servizi erogati e sulla capacità di programmazione degli interventi, l'implementazione del sistema di *e-government*, richiedevano una profonda revisione dell'organizzazione, la reingegnerizzazione dei processi, l'utilizzo diffuso delle tecnologie e delle applicazioni informatiche, la nascita di nuove professionalità e l'adeguamento di quelle tradizionali.

<sup>1</sup> Coordinamento tecnico IX Commissione "Istruzione Lavoro Innovazione e Ricerca" della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

<sup>2</sup> In ragione dei significativi cambiamenti intercorsi nella situazione socio-economica e nel mercato del lavoro di tutti i Paesi dell'UE, la Commissione europea ha esteso il termine finale di ammissibilità della spesa, prevedendo quale data ultima per la chiusura della programmazione 2000-2006 il 30 giugno 2009.

In questo processo di mutamento la qualificazione professionale e la formazione rivestivano un ruolo cruciale, contribuendo a costruire un sistema fondato sulla conoscenza e sulle competenze idoneo a gestire il cambiamento e a garantire al contempo un'elevata efficacia dei servizi e delle prestazioni.

Ma quale è stato l'apporto del Fondo sociale europeo a questo *iter* di ammodernamento e crescita della Pubblica Amministrazione?

A tale riguardo va evidenziato come la programmazione Fse 2000-2006 abbia segnato una svolta nell'evoluzione degli interventi diretti al rafforzamento del *capacity building* in ambito pubblico.

È stato in effetti a partire dal 2000 che la formazione destinata al personale delle Pubblica Amministrazione è divenuta una priorità della Strategia europea per l'occupazione (SEO), nell'ambito del Pilastro adattabilità, testimoniando così una volontà di considerare l'apprendimento continuo come un'esigenza comune a tutti i lavoratori sia quelli del settore privato sia quelli del settore pubblico.

Tale orientamento è stato quindi trasposto nei regolamenti dei Fondi strutturali 2000-2006 e segnatamente nel regolamento del Fse, ritenuto per sua natura il principale strumento di attuazione della SEO.

In particolare all'interno del suddetto regolamento il legislatore comunitario ha posto un forte accento sulla esigenza di rafforzare alcuni settori specifici della Pubblica Amministrazione, quali l'istruzione e la formazione professionale e i servizi per il lavoro, caldeggiando l'individuazione all'interno degli strumenti di programmazione di una misura dedicata all'ampliamento/adeguamento delle competenze del personale pubblico.

Nell'ambito dei PO regionali il potenziamento del settore pubblico è stato conseguentemente identificato come un obiettivo strategico da perseguire attraverso l'individuazione nei complementi di una misura specifica destinata allo sviluppo e alla valorizzazione delle risorse umane occupate presso le Amministrazioni.

La realizzazione di tale misura appariva quanto mai determinante in un contesto in cui si richiedeva una Pubblica Amministrazione competente e capace di programmare e gestire a più livelli le risorse pubbliche nonché di coordinare ed integrare le politiche e gli strumenti.

Si puntava in altri termini a realizzare Pubbliche Amministrazioni capaci di innovarsi e di divenire promotori dello sviluppo del territorio.

Con l'avvio della programmazione operativa, le Regioni/Pubbliche Amministrazioni si sono dunque trovate a doversi misurare con la pianificazione e l'attuazione di interventi del tutto inediti per le realtà del centro-nord, realizzati in via solo sperimentale all'interno dei POM – nel periodo '94-'99 – nelle aree del Mezzogiorno.

In prima istanza l'attenzione non poteva che focalizzarsi attorno al tema dell'aggiornamento delle competenze in funzione delle nuove esigenze imposte dal processo di decentramento.

Di fatto la *devolution* con l'introduzione di un ordinamento cosiddetto a "statualità policentrica" – in quanto costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati ma autonomi – aveva determinato un trasferimento di competenze e risorse pubbliche verso gli Enti più vicini ai cittadini, alle imprese e al territorio, facendo emergere conseguentemente con sempre maggior evidenza la necessità di procedere ad una rapida riorganizzazione delle funzioni e ad un adeguamento delle competenze/conoscenze degli Enti medesimi.

La scelta delle azioni da intraprendere per far fronte a queste importanti esigenze non poteva che partire da un'attenta analisi finalizzata all'individuazione dei bisogni da soddisfare successivamente con interventi formativi appropriati.

Nella gran parte delle Amministrazioni si è provveduto quindi a realizzare in via preliminare accurate indagini che consentissero di mettere a punto iniziative il più possibile rispondenti al potenziamento delle competenze del personale delle varie organizzazioni.

Sulla base degli esiti di tali indagini è stato messo a punto un programma di sviluppo delle risorse umane, impiegate presso le stesse Regioni o presso le Province, diretto a favorire la nascita di nuove professionalità e l'acquisizione delle competenze necessarie alla programmazione, progettazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche in generale, della formazione/lavoro per quanto attiene gli ambiti di più stretta pertinenza del Fse.

Sovente la formazione è stata corredata da interventi di tutoraggio e assistenza tecnica, finalizzati all'ottimizzazione dei processi di programmazione e gestione dei Fondi comunitari. In alcune realtà essendo state attivate delle vere e proprie scuole di formazione continua per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, gli interventi sostenuti dal Fse hanno costituito un'ulteriore opportunità per specializzare ed estendere la progettazione.

A tale riguardo si può citare ad esempio l'esperienza della Regione siciliana che in partenariato con l'Università di Palermo ha istituito una "Scuola regionale delle tecnologie informatiche per la Pubblica Amministrazione e le imprese".

Superata questa prima fase, in cui era decisamente prioritario colmare il *gap* di competenze più strettamente tecnico professionali, l'attenzione è stata spostata sugli aspetti che in maniera altrettanto rilevante potevano incidere sull'efficienza operativa e la capacità di *governance* degli Enti.

Nell'era digitale, la modernizzazione dell'apparato pubblico non poteva che passare necessariamente attraverso l'impiego delle nuove tecnologie che, nel realizzare la società dell'informazione basata sull'innovazione e la conoscenza, migliorano la qualità della vita e prevengono le esclusioni di natura sociale ed economica.

In particolare si è inteso attuare un modello di Pubblica Amministrazione orientato all'utente e con cui sia facile interagire.

La realizzazione di tale modello di Pubblica Amministrazione non poteva prescindere da un adeguato programma di formazione delle risorse umane, in un'ottica di sviluppo delle capacità e competenze necessarie all'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione e delle applicazioni informatiche.

Particolare rilievo è stato dato al tema della qualità, in una logica di semplificazione delle procedure e dei processi amministrativi.

Alla domanda di servizi innovativi nei contenuti, faceva eco la richiesta di modelli di intervento e di erogazione dei servizi più semplici e più vicini ai cittadini e alle imprese. Per far fronte a tale sollecitazione si sarebbe reso necessario introdurre una cultura della semplificazione tanto a livello di produzione normativa quanto di documentazione, modulistica e procedure.

Diverse Amministrazioni hanno in tale ottica finanziato attività di studio e analisi finalizzate all'individuazione di modelli specifici che, anche attraverso la realizzazione di sistemi informatici e telematici, agevolassero l'accesso dei cittadini agli atti delle Amministrazioni e consentissero lo scambio dei dati tra le stesse.

Anche la comunicazione con il pubblico è stata ritenuta una variabile strategica nel processo di costruzione di una Pubblica Amministrazione efficiente. Conseguentemente sono state avviate pertinenti iniziative formative, in favore degli operatori impiegati presso gli sportelli, al fine di elevarne la capacità di dialogo con i cittadini. A compimento dell'*iter* di qualificazione poi, sono stati spesso erogati moduli diretti al perfezionamento delle competenze linguistiche.

I profondi cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro, a partire dalla legge 30/03, hanno segnato un momento topico nel processo di mutamento/crescita delle iniziative destinate alle Pubbliche Amministrazioni.

La forte domanda di flessibilità ed adattabilità nell'organizzazione del lavoro delle Amministrazioni ha indotto il legislatore nazionale a rispondere a tale istanza mediante l'introduzione di forme contrattuali e modelli di gestione del lavoro più flessibili.

A seguito di questo processo di riforma le Regioni e Province autonome sono state conseguentemente impegnate su due versanti:

- da un lato sull'aggiornamento delle competenze dei *manager* e dei funzionari regionali e provinciali preposti alla pianificazione e gestione delle politiche del lavoro;
- dall'altro sulla promozione dell'utilizzo di queste nuove forme contrattuali e l'attivazione di percorsi di supporto ed accompagnamento alla sperimentazione di modalità innovative di organizzazione del lavoro (*job sharing*, *job rotation*, telelavoro).

La riprogrammazione di metà periodo ha offerto alle Regioni l'opportunità di avviare una riflessione in ordine alla scelte strategiche operate, anche in vista di un eventuale riorientamento delle azioni verso i bisogni emergenti a livello territoriale.

Gli impatti positivi delle iniziative destinate alle Amministrazioni pubbliche, evidenziati peraltro dai rapporti dei valutatori indipendenti, hanno spinto le Regioni/Pubbliche Amministrazioni a continuare ad investire su tale filiera d'interventi. D'altro canto l'esperienza maturata nei primi tre anni di programmazione ed il consolidarsi delle competenze, da parte degli addetti al comparto pubblico, hanno reso possibile la pianificazione ed attuazione di iniziative più mirate a *target* specifici e incentrate su tematiche innovative che andavano affiorando nel panorama comunitario e nazionale.

Nel triennio 2004-2007 l'"ambiente" ha rappresentato il fulcro attorno al quale sono stati sviluppati diversi interventi formativi, ciò in considerazione della sempre crescente attenzione al tema da parte della Commissione, anche a fronte degli impegni assunti dallo Stato italiano nel processo di convergenza verso i *benchmark* fissati dall'UE.

Tali percorsi spaziano dall'acquisizione delle conoscenze/competenze sugli strumenti volontari per la gestione ambientale dell'Amministrazione pubblica (la norma ISO 14001, il regolamento EMAS e gli accordi volontari), necessari per la predisposizione di una valutazione sistematica e periodica dell'efficienza ambientale e per la certificazione ambientale dell'Amministrazione pubblica; alla contabilità ambientale per gli Enti pubblici, finalizzata a trasferire le metodologie necessarie a poter procedere ad una quantificazione degli impatti ambientali delle attività umane e ad integrare le componenti ambientali nei processi decisionali; agli acquisti verdi sostenibili – per fornire agli amministratori, ai dirigenti e ai funzionari della Regione, delle Province e degli Enti locali territoriali gli elementi cognitivi necessari a realizzare la conversione degli approvvigionamenti delle Pubbliche Amministrazioni verso prodotti e servizi a basso impatto ambientale, anche attraverso l'individuazione di indicatori di settore per la scelta dei fornitori.

Diversi sono stati i corsi aventi ad oggetto: la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, le energie rinnovabili e l'*urban management*, considerata l'attualità di tali problematiche; mentre in prospettiva dell'avvio del nuovo ciclo programmatorio particolare enfasi è stata posta sull'acquisizione delle *expertise* necessarie alla realizzazione della valutazione d'impatto ambientale e della valutazione ambientale strategica.

Da ultimo, ma non certo per importanza, si segnala un intervento formativo incentrato sul nuovo approccio alla gestione dei conflitti di interesse – *Mutual gains approach to negotiation*.

Lo sviluppo sostenibile richiede l'integrazione di fattori sociali ed ambientali in tutte le politiche economiche. Questo impone alle parti coinvolte, ed in primo luogo a chi lavora per la Pubblica Amministrazione, di conoscere e di saper utilizzare tecniche di negoziazione e di risoluzione dei conflitti.

Le iniziative formative sul *Mutual gains approach to negotiation* hanno consentito agli amministratori, ai dirigenti e ai funzionari regionali, provinciali e degli Enti locali di conseguire il *know how* e gli strumenti necessari ad affrontare in maniera costruttiva l'interazione tra gli attori portatori di interessi contrastanti. L'obiettivo degli interventi era in definitiva quello di far acquisire ai partecipanti un metodo che applicato ai casi concreti consentisse di trovare soluzioni alternative in grado di soddisfare più interessi.

Altro tema centrale è stato quello dell'immigrazione, che ha reso necessari percorsi formativi diretti al personale impiegato presso i servizi pubblici deputati al controllo dei flussi migratori, al fine di garantire una razionale ed adeguata gestione del fenomeno. Gli stessi miravano in particolare a favorire l'integrazione tra i servizi del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito degli uffici dello Stato e degli Enti pubblici operanti direttamente nei confronti dell'immigrazione regolare.

Il nuovo ruolo assunto dagli Enti locali – per effetto del processo di decentramento amministrativo e fiscale – di promotori del miglioramento economico, ha spinto diverse Amministrazioni ad investire sulla formazione degli attori locali per lo sviluppo e l'innovazione territoriale.

Si segnala, tra le altre, l'esperienza della Provincia di Varese che in partenariato con l'Università *Carl Liuc* ha proposto un corso diretto a trasferire, agli operatori impegnati nella progettazione delle politiche di crescita del territorio, le conoscenze necessarie alla messa in opera di un modello di sviluppo locale partecipativo. Tale modello implica l'abbandono di logiche di politica economica ormai superate, imperniate sulla centralità delle imprese da sostenere attraverso meccanismi di incentivazione, in favore di una "nuova programmazione" che prevede una presenza attiva del partenariato sociale e l'assunzione di responsabilità dei soggetti, pubblici e privati, che si rendono protagonisti dello sviluppo territoriale.

Nel quadro di queste iniziative si iscrive altresì un progetto di qualificazione del personale degli Enti locali per il rilancio della competitività del sistema regionale.

Si tratta in particolare di due interventi formativi (circa un milione e mezzo di euro del Fse) che si pongono l'obiettivo di rafforzare le competenze delle Pubbliche Amministrazioni, in vista di pervenire ad un ampliamento dell'offerta di servizi *on line* che le stesse sono in grado di erogare in favore di quelle imprese caratterizzate – più di altre – da necessità di ristrutturazione o riconversione, a seguito di crisi settoriali o di riposizionamento competitivo.

Nell'ultimo scorcio di programmazione le ormai esigue risorse delle misure dirette al rafforzamento del *capacity building* sono state in prevalenza indirizzate al finanziamento di attività di approfondimento sulle innovazioni introdotte dai nuovi regolamenti per la programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013.

Tali iniziative hanno peraltro avuto un'immediata ricaduta sull'operatività consentendo l'acquisizione delle *skills* necessarie alla predisposizione dei documenti programmatori (POR) e degli altri ad essi collegati (piani di valutazione, piani di comunicazione, descrizione dei sistemi di gestione e controllo, ecc.).

Di particolare pregio appaiono inoltre i progetti dedicati alla riorganizzazione dell'Amministrazione della giustizia in un'ottica di semplificazione ed ottimizzazione funzionale dei servizi preposti allo scopo.

A dare impulso a questa tipologia d'interventi è stata la Pubblica Amministrazione di Bolzano, nell'ambito del "Progetto *Procure*" di cui si parlerà più diffusamente nella par-

te conclusiva del documento, attraverso la realizzazione di un'azione di sistema diretta da un lato ad aggiornare le competenze dei magistrati e del personale amministrativo occupato presso le Procure, dall'altro a sfruttare il potenziale offerto dalle tecnologie informatiche per ottimizzare la gestione ed il trattamento delle pratiche giudiziarie e per creare uno sportello da destinare al rilascio automatico delle certificazioni ai cittadini.

I notevoli risultati prodotti da tale iniziativa, quali la certificazione di qualità del sistema secondo gli *standard* UNI-EN ISO 9000-2000 e la messa a punto e diffusione presso la cittadinanza di una carta servizi, hanno spinto diverse Regioni a riflettere sull'opportunità di procedere alla sperimentazione di iniziative analoghe nell'ambito dei propri territori attraverso una traslazione della buona pratica nella programmazione Fse 2007-2013.

In dirittura di arrivo, al termine di un periodo programmatorio che si concluderà ufficialmente il 30 giugno 2009, e considerato che per il prossimo ciclo esiste una linea d'intervento dedicata al rafforzamento del *capacity building* solo per le regioni dell'obiettivo convergenza, si può tentare di effettuare un primo bilancio.

Tale bilancio appare complessivamente positivo. Sebbene in alcune Regioni si siano registrati dei ritardi nell'avvio delle iniziative, questo ha rappresentato sì una criticità dal punto di vista strettamente finanziario ma un vantaggio sotto il profilo della qualità degli interventi, consentendo una maggiore armonizzazione e coordinamento degli stessi ed una più completa aderenza alle esigenze che andavano via via emergendo.

L'analisi dei progetti realizzati nel corso degli otto anni trascorsi ha evidenziato altresì come *in itinere* si sia verificato un progressivo ampliamento non solo degli interventi messi in campo ma anche della platea dei destinatari e dei livelli di Governo coinvolti.

Sotto il primo aspetto si passa gradualmente da una formazione a "carattere emergenziale", mirata a colmare i *gap* di competenze più prettamente tecnico operative, ad una "formazione a più ampio raggio" che lambisce anche aspetti legati all'etica professionale e alla consapevolezza del ruolo e del valore sociale del lavoro pubblico.

Per quanto concerne la platea dei destinatari, le iniziative formative inizialmente appannaggio esclusivo dei *manager* regionali e provinciali vengono successivamente estese anche ai funzionari e agli operatori addetti a sportelli di dialogo con il pubblico. Le caratteristiche della formazione variano ovviamente in funzione dei *target* di riferimento. È così possibile operare una distinzione tra una formazione di tipo strategico, diretta ai livelli dirigenziali al fine di consentire l'acquisizione delle competenze necessarie alla pianificazione di iniziative strumentali al perseguimento degli obiettivi strategici dell'Ente, e una formazione di mantenimento e sviluppo delle abilità professionali, diretta ai funzionari e agli operatori al fine di adeguarne le competenze ai mutamenti normativi intervenuti nelle materie di loro interesse.

Relativamente ai livelli di Governo si assiste ad un sempre maggiore coinvolgimento, negli interventi formativi, degli strati *sub* regionali: Province, Comuni, Comunità montane, Associazioni di Comuni. Tra gli obiettivi vi è quello di raggiungere un modello di *lean organization* (organizzazione snella) che si caratterizza come modello strutturale leggero, a gerarchia distribuita, in quanto prevede il superamento dell'organizzazione

verticistica dei grandi apparati burocratici, a favore di una pluralità di piccole unità organizzative (Comuni, Comunità montane, Enti parco, ecc.) capaci di gestire in piena autonomia alcune linee di *policy* e in cui le persone riescono a sviluppare abilità specifiche che permettano di fornire risposte mirate e tempestive alle istanze dei territori.

Cambiamenti significativi si rilevano anche nelle modalità di erogazione della formazione.

In linea generale si tendono a privilegiare modalità di apprendimento non statiche, caratterizzate da una stretta interrelazione tra formazione ed intervento, consulenza e tutoraggio.

Si tende inoltre ad abbandonare la vecchia logica della formazione unidirezionale, da svolgersi per lo più in aula, in favore di un apprendimento interattivo che prevede l'attivazione di *forum* tematici ed incontri in *chat* attraverso i quali sviluppare un dialogo di studio, scambiare riflessioni, opinioni e commenti, realizzando una comunità virtuale di lavoro tra professionisti ed operatori.

Sovente si ricorre a seminari di approfondimento su temi specifici, associati – nella gran parte dei casi – a *work experiences* presso altre Amministrazioni/Enti finalizzate all'acquisizione di elementi di rilievo che consentano un più agevole trasferimento nella propria realtà lavorativa di quegli esempi valutati come maggiormente rispondenti alle esigenze manifestate.

Negli ultimi anni inoltre si denota una certa tendenza a prediligere una formazione pluri-Pubbliche Amministrazioni – diretta cioè a più Amministrazioni – la quale presenta l'indubbio vantaggio di mettere al centro dell'intervento la dimensione del confronto, dello scambio, della co-produzione orizzontale di saperi, conoscenze ed idee tra persone di organizzazioni diverse. Il limite di questa tipologia formativa è tuttavia quello di andare a discapito della possibilità che si creino le condizioni per fornire risposte puntuali e mirate alle specificità e peculiarità delle singole situazioni lavorative coinvolte; ecco perché la stessa deve necessariamente coesistere con la formazione mono-Pubblica Amministrazione e non può invece completamente sostituirsi ad essa.

Novità si prospettano anche sul versante delle procedure, laddove si evidenzia una sostanziale apertura verso l'opportunità di ricorrere alla gara d'appalto anche per l'erogazione delle attività formative.

### **L'ORIENTAMENTO DELLE REGIONI NELL'UTILIZZO DELLE RISORSE DESTINATE ALLA FORMAZIONE DEL PERSONALE PUBBLICO:**

#### **ATTUAZIONE FINANZIARIA E FISICA DELLE MISURE PER LA PA**

Al fine di fornire un quadro esaustivo dell'andamento delle misure destinate alla formazione della Pubblica Amministrazione co-finanziate con il Fondo sociale europeo nella programmazione 2000-2006, si presenta di seguito una panoramica sullo stato di attuazione finanziaria e fisica.

Analogamente alle elaborazioni predisposte negli anni scorsi, i dati di avanzamento finanziario evidenziano l'ammontare di risorse impegnate e spese rispetto a quelle programmate, mentre i dati di avanzamento fisico forniscono informazioni su progetti (approvati, avviati e conclusi) e destinatari (approvati, avviati e conclusi).

I dati utilizzati, aggiornati al 31 dicembre 2008, sono stati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato-IGRUE integrati da ulteriori informazioni fornite dalle Regioni negli anni precedenti, sia per le Regioni del centro-nord (obiettivo 3) che del Mezzogiorno (obiettivo 1).

In linea generale il 2008 ha rappresentato l'ultimo anno solare utile per la programmazione degli interventi dei Fondi strutturali 2000-2006, e quindi anche per le iniziative rivolte alla formazione della Pubblica Amministrazione. Il 31 dicembre 2008 costituiva infatti la data finale di ammissibilità delle spese, in base agli orientamenti formulati dalla Commissione europea per la chiusura della programmazione 2000-2006; entro la quale bisognava impegnare e spendere le risorse.

I mutamenti intervenuti nel panorama economico e la conseguente crisi finanziaria ed economica mondiale che ha investito anche i sistemi produttivi di tutti i Paesi della UE, ha indotto la Commissione europea a prorogare la data finale di ammissibilità delle spese al 30 giugno 2009 per tutte quelle realtà che, alla luce delle mutate condizioni del contesto socio-economico, ne avevano fatto richiesta<sup>3</sup>.

Tale opportunità consentirà quindi alle Regioni/Pubblica Amministrazione di disporre di un maggior lasso di tempo, nell'ambito del quale sarà possibile adoperare in maniera più proficua tutte le risorse disponibili nei Programmi operativi, giungendo conseguentemente al completo utilizzo anche dei residui sulle misure destinate alla formazione ed aggiornamento della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda le risorse programmate, le scelte complessivamente effettuate ad inizio della programmazione 2000-2006 misero a disposizione circa 281 milioni di euro per tali tipologie di intervento; le risorse aumentarono ulteriormente nel 2004, con la riprogrammazione di metà periodo, fino a toccare la soglia dei 309 milioni di euro<sup>4</sup>.

A livello regionale poi gli ammontare finanziari annuali hanno subito variazioni grazie alla possibilità di modificare il piano finanziario del complemento di programmazione, e quindi di modulare le dotazioni finanziarie in modo da soddisfare al meglio le esigenze del territorio.

Un rapido *excursus* dell'intero periodo programmatico evidenzia come le difficoltà di attuazione delle misure in discussione, incontrate nella fase di avvio, risultino ad oggi definitivamente superate.

La tabella riportata di seguito (tabella 1) mette a confronto l'ammontare di risorse impegnate e spese con l'ammontare di risorse programmate.

<sup>3</sup> Con decisione del 18/02/09 la Commissione europea ha modificato, con riferimento alla data finale di ammissibilità delle spese, le decisioni dei Programmi operativi delle Regioni obiettivo 1 e obiettivo 3 che avevano presentato apposita istanza.

<sup>4</sup> Vedi contributi anni precedenti per maggiori dettagli.

Tabella 1 - DATI DI ATTUAZIONE FINANZIARIA DELLE MISURE RIVOLTE ALLA FORMAZIONE DELLA PA

REGIONI /PA	PROGRAMMATO MISURA PA 2000-2006	IMPEGNI MISURA PA	PAGAMENTI MISURA PA	%	%
Obiettivo 3	193.215.526	197.360.828	175.321.064	102,15	90,74
Obiettivo 1	100.027.658	93.155.113	80.927.393	93,13	80,91
<b>Totale</b>	<b>293.243.184</b>	<b>290.515.941</b>	<b>256.248.457</b>	<b>99,07</b>	<b>87,38</b>

Fonte: dati di monitoraggio IGRUE al 31 dicembre 2008

Per quanto riguarda le risorse complessivamente programmate al 31 dicembre 2008, pari a 293 milioni di euro, si registra un incremento complessivo di 1,4 milioni di euro rispetto all'anno precedente.

La lieve diminuzione, rispetto all'anno precedente, della dotazione finanziaria disponibile nelle regioni dell'obiettivo 3 è compensata dall'incremento verificatosi nei territori obiettivo 1 (più 2 milioni di euro circa).

Per quanto riguarda i dati di attuazione finanziaria senz'altro positivi sono i risultati raggiunti sia dagli impegni, che raggiungono una quota pari all'99,07% circa delle risorse programmate, sia dalle spese, la cui percentuale è pari all'87,38% del programmato.

Rispetto all'anno precedente, i dati confermano un incremento costante delle risorse impegnate di circa 7,5 milioni di euro e una variazione consistente delle risorse certificate alla Commissione europea che aumentano di circa 38 milioni di euro.

A livello di obiettivi, si segnala per il centro-nord l'*overbooking*<sup>5</sup> della misura ed un incremento di circa 6,7 punti percentuali delle risorse spese.

In ambito regionale, vanno evidenziate le ottime *performance* di attuazione delle Regioni Abruzzo, Umbria e Valle d'Aosta che si aggiungono a Bolzano, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Trento, i cui valori di impegni e pagamenti risultano superiori a quelli registrati nel complesso.

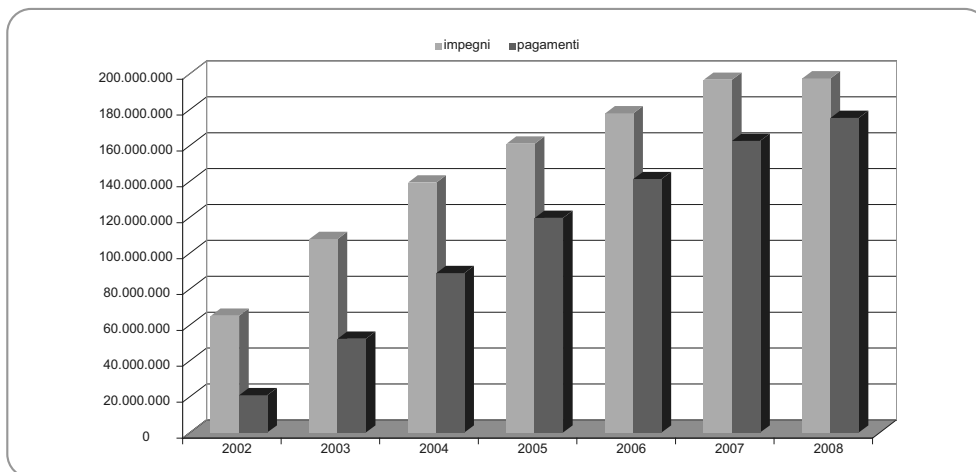
Con riferimento alle regioni del Mezzogiorno si segnalano i sorprendenti traguardi raggiunti sul versante degli impegni (+7,8% rispetto all'anno precedente) e soprattutto sul versante delle spese (+42%), da Regioni come Calabria, Campania, Sardegna e Puglia che mostrano valori superiori a quelli medi.

Al fine di completare il quadro dell'attuazione (finanziaria e fisica) fornita negli anni scorsi, si è proceduto all'aggiornamento al 2008 dei dati contenuti nei grafici (1-6) presentati nei contributi precedenti, per entrambi gli obiettivi.

I valori riportati fanno presumere il totale utilizzo delle risorse previste entro il 30 giugno 2009<sup>6</sup>.

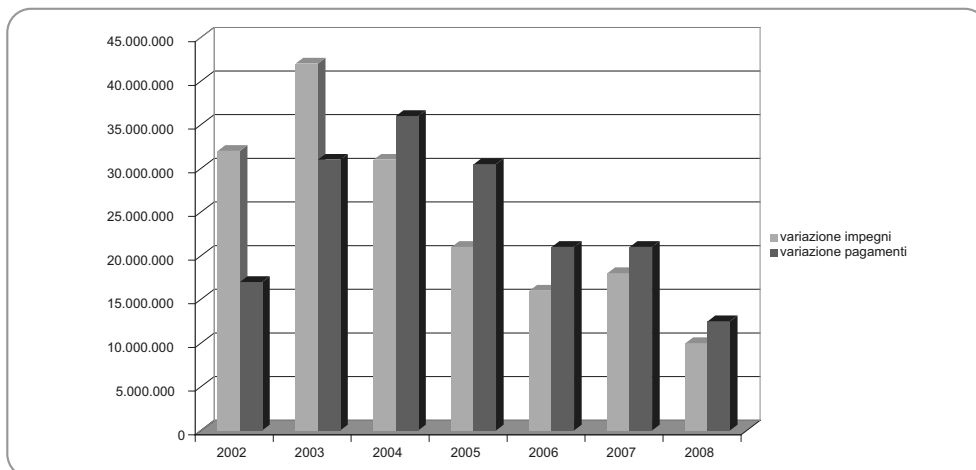
<sup>5</sup> Risorse impegnate superiori a quelli disponibili.

<sup>6</sup> Data finale di ammissibilità delle spese.

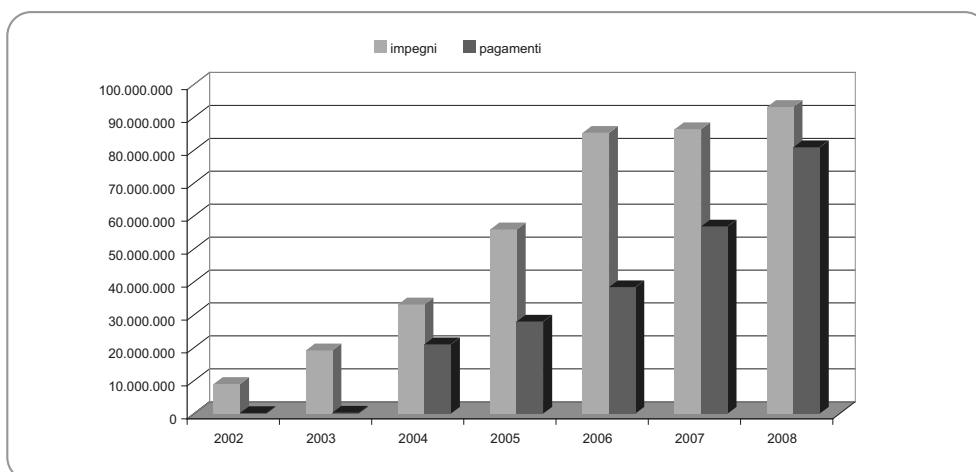


**Grafico 1**  
TREND ATTUAZIONE FINANZIARIA DELLA MISURA RIVOLTA ALLA PA NELLE REGIONI OBIETTIVO 3

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impegni	65.138.178	107.911.271	139.377.815	160.975.153	177.945.403	196.628.233	197.360.827
Pagamenti	20.771.800	52.299.533	88.837.545	119.665.386	141.258.276	162.558.702	175.321.063



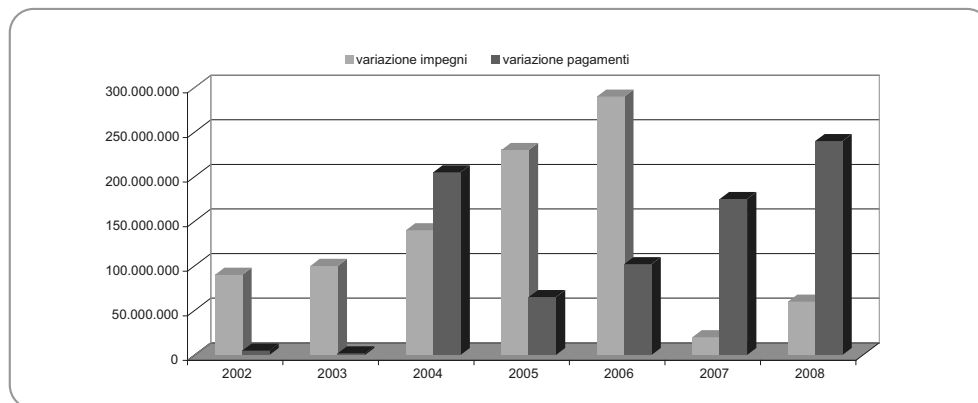
**Grafico 2**  
OSCILLAZIONE DELLA CAPACITÀ DI IMPEGNO E DI SPESA DELLE REGIONI OBIETTIVO 3 PER LA MISURA RIVOLTA ALLA PA



**Grafico 3**  
TREND DI ATTUAZIONE FINANZIARIA DELLA MISURA RIVOLTA ALLA PA NELLE REGIONI OBIETTIVO 1

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impegni	8.995.769	19.231.065	33.154.651	55.951.062	85.276.043	86.408.470	93.155.113
Pagamenti	192.558	275.536	21.040.236	27.974.129	38.414.828	56.845.336	80.927.392

**Grafico 4**  
**OSCILLAZIONE DELLA**  
**CAPACITÀ DI IMPEGNO E DI**  
**SPESA DELLE REGIONI**  
**OBIETTIVO 1 PER LA MISURA**  
**RIVOLTA ALLA PA**

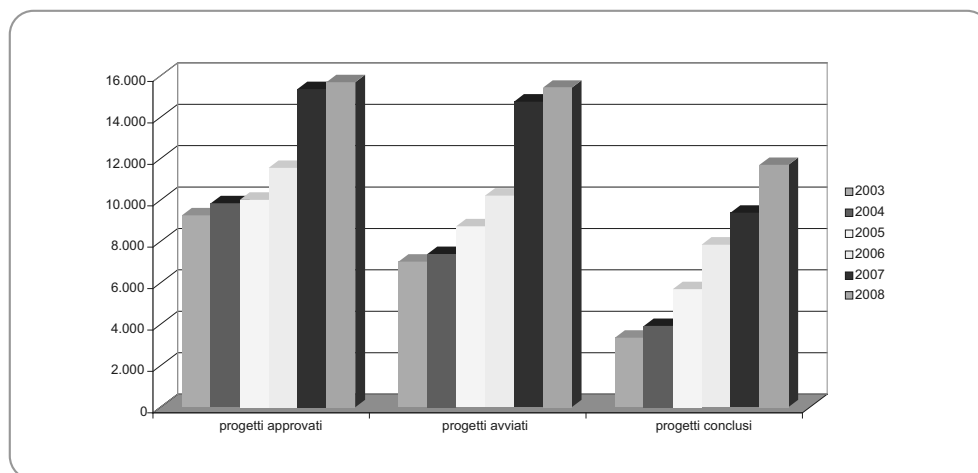


Per le regioni del centro-nord, grafici 1-2, si evidenzia una crescita costante delle risorse impegnate e spese dall'inizio del periodo di programmazione fino al 2007.

L'annualità 2008, seppur in presenza di valori assoluti di crescita sia per gli impegni sia per i pagamenti, mostra naturalmente variazioni più contenute soprattutto sul versante delle risorse impegnate che registrano già dallo scorso anno valori di *overbooking*.

Con riferimento alle Regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1), da una lettura delle informazioni riportate nei grafici 3-4 emerge chiaramente che le difficoltà incontrate nei primi anni di attuazione vengono superate non solo in ordine alle risorse impegnate ma anche e soprattutto relativamente a quelle certificate alla Commissione europea. Solo nell'annualità 2008 queste ultime sono, infatti, aumentate di 24 milioni di euro.

**Grafico 5**  
**TREND ATTUAZIONE FISICA**  
**E PROCEDURALE**



	PROGETTI APPROVATI	PROGETTI AVVIATI	PROGETTI CONCLUSI
2003	9.267	7.032	3.357
2004	9.853	7.397	3.925
2005	10.017	8.736	5.700
2006	11.556	10.222	7.852
2007	15.362	14.758	9.391
2008	15.699	15.427	11.702

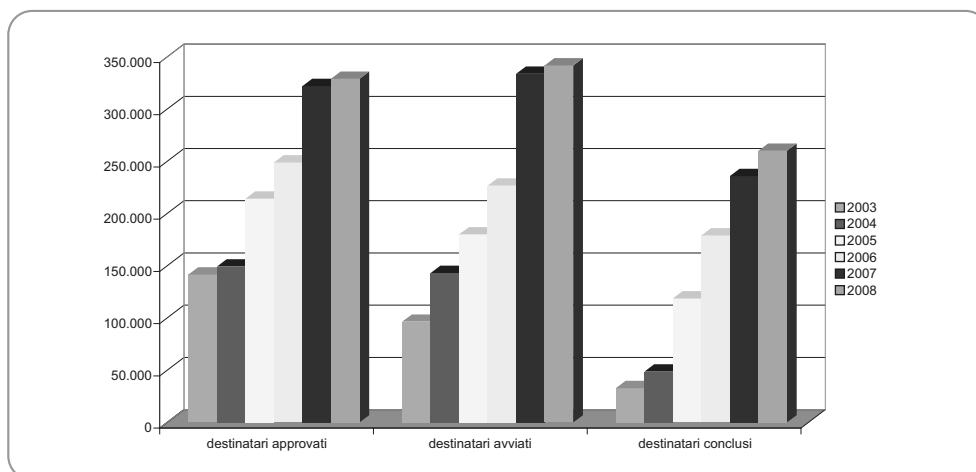


Grafico 6  
TREND ATTUAZIONE FISICA  
E PROCEDURALE

	DESTINATARI APPROVATI	DESTINATARI AVVIATI	DESTINATARI CONCLUSI
2003	141.628	96.500	32.919
2004	149.316	143.114	48.806
2005	214.244	180.119	118.775
2006	248.955	226.779	179.106
2007	322.065	333.934	235.988
2008	329.068	341.956	260.202

Infine anche i valori registrati complessivamente sui progetti (approvati, avviati e conclusi) e sui destinatari (approvati, avviati e conclusi) mostrano ottime *performance* nell'attuazione di tali tipologie di intervento.

Un confronto con i dati forniti lo scorso anno evidenzia una variazione consistente sia con riferimento ai progetti sia relativamente ai destinatari conclusi, rispetto ai quali si registra rispettivamente un incremento pari al 24,6% per gli uni e al 10,2% per gli altri.

### I FUTURI SCENARI DELLA FORMAZIONE DESTINATA ALLE PA NELLA CORNICE DELLA PROGRAMMAZIONE FSE 2007-2013

Per il periodo 2007-2013 si registra un'inversione di rotta rispetto alla precedente programmazione (2000-2006). Il legislatore comunitario è sembrato tornare all'originaria posizione<sup>7</sup>, prevedendo la possibilità di finanziare iniziative dirette al rafforzamento delle competenze del personale impiegato presso le Amministrazioni pubbliche esclusivamente per le Regioni che ricadono nell'obiettivo convergenza.

Alla base della scelta sembrano esservi in ogni caso ragioni più di natura finanziaria che non di carattere prettamente strategico.

I risultati senz'altro positivi, prodotti dall'attuazione della misura nel corso della programmazione 2000-2006, incentivavano a prevederne la finanziabilità in tutti i territori anche per il ciclo programmatico 2007-2013.

<sup>7</sup> Si rammenta che nella programmazione '94-'99 era possibile finanziare interventi formativi diretti al personale impiegato presso le Amministrazioni pubbliche esclusivamente nelle Regioni obiettivo 1 all'interno dei POM.

Tale intento era tuttavia destinato a “scontrarsi” con il minor ammontare di risorse complessivamente a disposizione, contrazione destinata peraltro ad incidere in maniera più significativa proprio sulle Amministrazioni del centro-nord.

Sulla base di tale considerazione il legislatore europeo<sup>8</sup> *in primis* e di conseguenza le Regioni in sede di programmazione operativa, pur nella consapevolezza che il rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione costituiscono requisiti indispensabili per consentire lo sviluppo e la competitività dell'intero Paese, hanno ritenuto di dedicare un'apposita linea di *policy* destinata allo sviluppo del *capacity building* esclusivamente nelle aree che presentavano significativi divari strutturali (obiettivo convergenza).

Nei PO delle Regioni dell'obiettivo convergenza è stato quindi previsto un asse specifico - “Capacità istituzionale”- attraverso il quale si intendono sostenere iniziative dirette per un verso ad innovare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e territorio, in modo da orientarlo ad una maggiore rispondenza della stessa alle esigenze espresse da quest'ultimo, per un altro a migliorare la capacità organizzativa e di erogazione di servizi in generale e più in particolare ottimizzare l'attitudine alla programmazione, gestione, implementazione, monitoraggio e valutazione di interventi cofinanziati dal Fse<sup>9</sup>.

Alcuni ambiti tematici attorno ai quali è presumibile si focalizzerà la programmazione regionale nei prossimi anni, anche alla luce delle recenti evoluzioni dello scenario normativo, riguardano:

- il federalismo fiscale;
- la fornitura/regolazione dei servizi pubblici locali;
- l'internazionalizzazione e la cooperazione territoriale internazionale.

L'attuazione della riforma federalista della Costituzione in campo fiscale potrebbe rendere necessaria, ad integrazione di azioni di sistema di livello nazionale, l'attivazione da parte delle Regioni sia di iniziative formative, finalizzate all'aggiornamento delle conoscenze sul piano legislativo ed istituzionale, sia di azioni di accompagnamento e supporto consulenziale al personale impiegato presso gli uffici impegnati nella gestione dell'accresciuta autonomia tributaria.

Al fine di ausiliare le Amministrazioni preposte alla gestione dei servizi pubblici locali nel processo di attuazione della relativa riforma, si potranno pianificare – sempre in un'ottica di complementarità con azioni a regia statale – percorsi formativi per l'adeguamento delle competenze del personale impiegato presso le Province, i Comuni e le altre Autonomie locali. Particolare attenzione sarà posta al rafforzamento della capacità dell'Ente pubblico nel processo di selezione degli interventi e nella gestione e controllo delle diverse fasi.

<sup>8</sup>L'articolo 3 del regolamento 1081/06 sancisce che il Fse sostiene il rafforzamento della capacità istituzionale e l'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale regionale e locale delle parti sociali e delle ONG nei Programmi operativi delle Regioni obiettivo 1.

<sup>9</sup>Per maggiori dettagli in ordine agli obiettivi specifici comuni, agli obiettivi operativi e alle principali linee d'intervento programmate nell'ambito dell'asse *capacity building*, si rinvia a quanto tratteggiato nei precedenti contributi.

In un'ottica di sviluppo della dimensione transnazionale della Pubblica Amministrazione, altre iniziative riguarderanno il miglioramento delle competenze in tema di internazionalizzazione e cooperazione territoriale/internazionale a supporto dei processi di ampliamento dei mercati, di localizzazione delle imprese e dei processi di scambio transnazionale tra Pubbliche Amministrazioni.

Altri temi, già oggetto di attenzione nel periodo 2000-2006, e attorno ai quali si snoderà la programmazione regionale anche per il 2007-2013 sono:

- l'ambiente;
- la semplificazione;
- la pianificazione strategica del territorio attraverso modalità di partenariato pubblico-privato.

Le Regioni del sud Italia hanno in effetti previsto, all'interno dei programmi operativi, azioni dirette al perseguimento di obiettivi di tutela ambientale, immaginando sia iniziative per l'integrazione della tematica ambientale nei vari strumenti di pianificazione, sia interventi formativi per elevare le competenze dei dipartimenti regionali e provinciali e di altri organismi pubblici in materia di: energie rinnovabili, risparmio energetico, gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati.

In attuazione del processo di semplificazione e più precisamente del pertinente Piano di azione, saranno intraprese, a corollario di eventuali iniziative sostenute dai PO nazionali, attività di formazione per l'apprendimento di metodologie che consentano un miglioramento della qualità e della trasparenza sia del sistema normativo sia delle procedure amministrative, in vista di raggiungere l'obiettivo – fissato a livello UE – della riduzione degli oneri amministrativi derivanti dall'applicazione di norme comunitarie del 25% entro il 2012.

Per quanto attiene alla concertazione e programmazione negoziata con gli attori sociali si intendono supportare proposte dirette alla creazione di competenze specialistiche nella pianificazione e gestione delle politiche di sviluppo locale, con particolare attenzione ad alcune aree critiche quali la finanza e la contrattualistica.

Quantunque le norme sembrerebbero aver escluso *tout court* la possibilità per le Regioni del centro-nord di finanziare interventi formativi in favore dei dipendenti pubblici, a livello nazionale il QSN sottolinea invece come la modernizzazione della Pubblica Amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate costituiscano un obiettivo prioritario della politica regionale unitaria di coesione da perseguire in tutte le aree del Paese. L'accento viene posto sull'aggregato Mezzogiorno in generale e sull'obiettivo convergenza in particolare, dove appaiono maggiori le condizioni di debolezza della struttura amministrativa e più forte il fabbisogno di miglioramento del livello e della qualità delle sue competenze tecniche, rimarcando come il ruolo della Pubblica Amministrazione (programmatorio e operativo, ma anche di regolazione e supporto) appaia imprescindibile sia per l'attivazione di migliori condizioni concorrenziali dei beni e dei servizi pubblici, sia per dar vita alle condizioni che concorrono a creare un contesto di piena legalità.

Lo stesso QSN riconosce che nel corso del 2000-2006 è stato realizzato uno sforzo consistente per il rafforzamento e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, conseguendo progressi significativi (in termini di efficienza finanziaria; capacità di gestione; capacità di cooperazione istituzionale; attivazione di un nuovo ed esteso partenariato economico e sociale).

Occorre tuttavia superare ritardi ancora considerevoli nella disponibilità di competenze specialistiche per funzioni di carattere tecnico-operativo e analitico-valutativo, nel portare a termine i processi di adeguamento organizzativo resi necessari dal nuovo quadro di funzioni e ruoli, nella capacità di gestire i profili negoziali che determinano il successo dei processi di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale su cui si basa larga parte della programmazione, nel rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento dei programmi. Sarebbe pertanto auspicabile continuare ad investire sul *capacity building* sull'intero territorio.

In considerazione di quanto sopra le Regioni del centro-nord si sono lungamente confrontate con i servizi della Commissione per individuare possibili modalità che consentano il finanziamento di iniziative formative, anche sotto forma di scambio di *best practices*, quantomeno in favore di alcuni settori della Pubblica Amministrazione ritenuti di particolare rilievo strategico.

All'esito della consultazione la Commissione ha espressamente acconsentito alla possibilità, per tali Amministrazioni, di finanziare iniziative dirette al miglioramento della *governance* unicamente nel settore della giustizia da realizzarsi, comunque, attraverso il trasferimento di buone pratiche nell'ambito dell'asse "transnazionalità e interregionalità" dei POR Fse 2007-2013.

In definitiva la CE sembra, dunque, confermare l'orientamento del legislatore ponendo uno sbarramento alla possibilità, nelle aree del centro-nord, di finanziare azioni volte al rafforzamento del *capacity building* in ambiti diversi da quello dell'Amministrazione della giustizia. Una più attenta lettura del regolamento Fse, tuttavia, lascia intravedere un margine più ampio di operatività per le Regioni dell'obiettivo CRO le quali, pur non disponendo di un asse dedicato, possono sostenere attraverso tale Fondo misure individuali in favore dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni e azioni di sistema dirette al rafforzamento/ammodernamento degli Enti pubblici di istruzione e formazione e dei servizi per il lavoro, che prevedano tra l'altro percorsi di adeguamento e aggiornamento delle competenze delle professionalità ivi impiegate.

### **IL PROGETTO "DIFFUSIONE DI BEST PRACTICES PRESSO GLI UFFICI GIUDIZIARI ITALIANI": UN CASO DI SUCCESSO A CAVALLO TRA VECCHIA E NUOVA PROGRAMMAZIONE**

L'idea di dar vita a tale progetto nasce sulla scorta dell'esperienza, realizzata dalla Provincia di Bolzano nel passato ciclo programmatico, diretta ad una riorganizzazione degli uffici della Procura della Repubblica al fine di renderne l'azione più efficace sotto il profilo amministrativo e più efficiente sotto quello economico.

Il forte riscontro avuto dalla medesima sia a livello locale che a livello nazionale e l'interesse manifestato dalla Commissione europea, che ne auspicava una prosecuzione anche nella programmazione 2007-2013, hanno indotto la Provincia autonoma di Bolzano, in collaborazione con il Ministero della giustizia, a rilanciare l'iniziativa coinvolgendo le altre Regioni e Province autonome italiane, sollecitando così il trasferimento della positiva esperienza ad ulteriori uffici giudiziari.

In considerazione dell'importanza di un miglioramento complessivo delle *performance* degli uffici giudiziari, sottolineata anche dal Ministero della giustizia, le Amministrazioni regionali e provinciali hanno manifestato l'interesse a replicare l'azione nei propri territori.

A tale scopo è stata quindi data attuazione al progetto interregionale "Diffusione di *best practices* presso gli Uffici giudiziari", promosso e coordinato dalla Provincia di Bolzano, al quale partecipano 19 Regioni/Pubbliche Amministrazioni, il Ministero della giustizia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per la funzione pubblica e il Ministero del lavoro, con l'obiettivo di ottimizzare i processi di gestione e trattamento delle pratiche all'interno degli uffici giudiziari – secondo le indicazioni del *new public management* – nonché per migliorarne il rapporto con l'utenza.

Il progetto interregionale, finalizzato alla capitalizzazione, da parte delle altre Amministrazioni regionali e provinciali, della buona prassi realizzata dalla Procura di Bolzano, si sviluppa lungo sei linee direttrici:

- analisi e riorganizzazione degli uffici giudiziari al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni;
- analisi dell'utilizzo delle tecnologie, adozione delle stesse per il miglioramento organizzativo;
- costruzione della carta dei servizi;
- accompagnamento alla certificazione di qualità ISO 9001:2000;
- costruzione del bilancio sociale;
- comunicazione con la cittadinanza e comunicazione istituzionale: realizzazione e gestione del sito *web*, rapporti con i media e organizzazione di un convegno finale con pubblicazione dei risultati del progetto.

A partire dall'avvio della collaborazione, mediante la sottoscrizione del Protocollo d'intesa, nell'aprile 2008, i primi mesi dell'annualità trascorsa sono stati dedicati alla valutazione da parte dell'unità strategica<sup>10</sup> degli uffici giudiziari candidabili alla sperimentazione, a seguito della pubblicazione di un'apposita *call*, e alla condivisione dello schema di capitolato d'appalto.

Al termine di questa prima fase, le Regioni e Province autonome hanno individuato, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili, gli uffici giudiziari da coinvolgere nella sperimentazione e alcune di esse hanno già avviato le procedure di gara per l'affidamento del servizio di riorganizzazione degli uffici stessi.

---

<sup>10</sup> L'unità strategica costituita dal Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per la funzione pubblica e affiancata dalla segreteria tecnica e dal *task team* ha il compito di supportare le Regioni interessate nella sperimentazione.

Allo stato gli uffici giudiziari interessati sono 59, mentre altri sono ancora in corso di valutazione da parte dell'unità strategica, per un ammontare complessivo di risorse pari a 16.425.000 Euro, a valere sugli assi "transnazionalità e interregionalità" per le Regioni CRO e *capacity building* e per le Regioni convergenza dei POR Fse 2007-2013.

Più precisamente il progetto riguarda attualmente:

- 9 Corti d'appello;
- 3 Procure generali;
- 24 Tribunali;
- 18 Procure;
- 1 Tribunale dei minori;
- 1 Tribunale di sorveglianza;
- 3 Uffici dei giudici di pace.