

MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 24 aprile 1995, n. 14/95.

Direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale.

MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 24 aprile 1995, n. 14/95.

**Direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale**

*A tutti i Ministeri - Gabinetto - Direzione generale affari generali e personale*

*Alle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato*

*A tutti gli enti pubblici non economici*

*Al Consiglio di Stato - Segretariato generale*

*Alla Corte dei conti - Segretariato generale*

*All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato generale*

*A tutte le regioni*

*A tutte le province*

*A tutti i comuni*

*Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione*

*Ai Formez*

*All'A.R.A.N.*

e, per conoscenza:

*Alla Presidenza della Repubblica - Segretariato generale*

*Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale*

*Ai commissari di Governo presso le regioni e province autonome*

*All'A.N.C.I.*

*All'U.P.I.*

Il Dipartimento della funzione pubblica, al fine di sollecitare nelle pubbliche amministrazioni processi di formazione del personale da esse dipendenti, nell'ambito dei poteri di indirizzo e di coordinamento ad esso conferiti dalla legge, sentito il Ministro del tesoro, tenuto anche conto delle disposizioni contrattuali relative al personale del pubblico impiego, emana la seguente direttiva.

## **1. PREMESSA.**

Nel contesto della gestione delle risorse umane addette ai cicli produttivi di beni e servizi in tutti i settori, quello attinente alla formazione e' il segmento piu' critico a causa della scarsa attenzione da sempre riservata al capitale umano, con i conseguenti ridotti investimenti finanziari.

Cio' vale in tutti i campi di attivita' ma principalmente nel settore dell'impiego pubblico. I finanziamenti destinati alla formazione, rilevabili nei bilanci annuali delle diverse amministrazioni, sono, per lo piu', di ridotta entita' e non sempre vengono poi effettivamente impiegati.

Le poche lodevoli eccezioni sono rappresentate da quelle amministrazioni che fanno formazione a favore di specifiche categorie di personale, al momento del suo reclutamento. Per cui, in un quadro di forte tensione ed interesse al rinnovamento delle strutture pubbliche, la questione formazione assume rilievo di vera e propria emergenza che impone, con forza, a tutti i responsabili dell'organizzazione degli uffici e della gestione del personale, una attenta riflessione sui perche' di tanto ritardo e sugli sviluppi piu' immediati che essa dovra' assumere.

Rispetto al sistema attuale di formazione, caratterizzato dalla settorialita' ed occasionalita' degli interventi, si deve passare, gradatamente, ad una formazione sistematica, organica e tecnicamente corretta in modo da favorire continuamente la crescita delle professionalita'.

Il processo autonomistico e di decentramento amministrativo deve poter contare su un personale preparato, attento e disposto a mobilita' funzionale, in grado di responsabilizzarsi verso i risultati e verso i processi di controllo interno.

Al momento, si stima un fabbisogno formativo annuo di almeno 200 mila dipendenti delle varie amministrazioni e qualifiche; il che implica un problema di finanziamento, che nell'attuale situazione di crisi finanziaria non e' da sottovalutare, anche se va ricordato che spesso i pur scarsi finanziamenti esistenti non vengono utilizzati e che inoltre raramente le amministrazioni fanno ricorso ai fondi che la Unione europea mette a disposizione per le attivita' formative.

E', quest'ultima, una opportunita' che va colta, tanto piu' che i finanziamenti della Unione europea sono proporzionati all'ammontare dei finanziamenti autonomi di ciascuna amministrazione.

E' quanto mai opportuno, quindi, che nei bilanci dei prossimi anni vengano previsti significativi appositi stanziamenti commisurati al monte retributivo.

Si puo' considerare, a titolo indicativo e compatibilmente con le esigenze di flessibilita' dei bilanci di ciascuna amministrazione, che uno stanziamento pari ad almeno un punto per percentuale del monte retributivo costituirebbe un obiettivo auspicabile ed un

risultato utile ad un progressivo allineamento ai livelli dei programmi formativi nella pubblica amministrazione dei principali paesi europei.

## 2. PROFILI GENERALI.

La formazione va assunta quale elemento essenziale per una equilibrata gestione del personale in servizio, al pari della verifica delle dotazioni organiche, delle conseguenti iniziative di reclutamento e di mobilità e dell'introduzione di sistemi valutativi e premianti. Pertanto, vanno tenute ben presenti le linee evolutive, che l'inevitabile processo di profonde modificazioni della amministrazione pubblica e' chiamato a percorrere. Si fa riferimento, da un lato alla semplificazione delle procedure; dall'altro all'esigenza di costruire un'amministrazione in grado di sviluppare momenti di efficienza, quindi di produttività ed economie, uniti alla qualità ed all'efficacia delle prestazioni e dei servizi; un sistema, nel suo complesso, più rispondente alle esigenze dei cittadini - utenti e consumatori.

Vanno perciò sollecitati, accanto a momenti di effettiva riorganizzazione degli uffici, interventi volti a dare certezza e qualità dei servizi, in un contesto di semplificazione delle procedure di produzione basato su poche regole che assicurino tutela e facilità di fruizione dei medesimi servizi. Perciò, in linea generale, la formazione deve porsi l'obiettivo di:

coadiuvare l'amministrazione verso una prospettiva di orientamento al servizio;

sollecitare la realizzazione di una gestione per progetti con obiettivi predeterminati, in sostituzione del metodo che privilegia gli atti ed i provvedimenti;

rivolgersi anzitutto alla dirigenza che, in base ai recenti provvedimenti in materia di personale pubblico, viene ormai richiamata a più efficaci regole funzionali di

responsabilità ed autonomia gestionale, senza peraltro tralasciare la formazione di quadri e del restante personale, chiamato a misurarsi con i nuovi modelli operativi che la tecnologia impone;

favorire l'interazione culturale e progettuale con il sistema privato, dando vita a momenti formativi e di aggiornamento manageriale comuni;

mettere l'amministrazione in condizione di poter sostenere il confronto con le altre realtà pubbliche dell'Unione europea.

In definitiva, la formazione a favore del personale delle pubbliche amministrazioni, preliminarmente, deve privilegiare obiettivi di operatività, da conseguire nei seguenti campi.

a) Capacità dei dipendenti pubblici di operare in realtà amministrative informatizzate.

Nelle pubbliche amministrazioni la diffusione del mezzo informatico ha raggiunto livelli tali da suggerire, ormai, interventi apprezzabili di formazione, al fine di rendere economici gli investimenti, di consentire alle amministrazioni una sostanziale autonomia di gestione dei sistemi informatici, di favorire un processo culturale fra gli operatori pubblici e di socializzazione tra informatica ed apparato organizzativo.

In conseguenza, gli interventi debbono mirare a:

diffondere la cultura informatica;

formare utilizzatori potenziali, con riferimento ai dirigenti ed ai dipendenti privi di qualsiasi conoscenza informatica;

aggiornare gli attuali utilizzatori;

formare addetti informatici.

Pertanto, le amministrazioni che hanno sistemi informatici complessi, avranno anzitutto cura di rivolgere attenzione formativa agli specialisti informatici e telematici (sistemisti,

programmatori, analisti ed operatori dei diversi profili).

In tutte le amministrazioni i soggetti da coinvolgere nei processi formativi sono i dirigenti che per la loro attivita' svolgono compiti di gestione, di governo delle innovazioni e quindi fungono da regolatori dei cambiamenti, e gli addetti che, pur non direttamente coinvolti, sono potenziali utilizzatori dello strumento informatico come ausilio alle loro attivita'.

b) Analisi delle procedure e dell'organizzazione, basata anche sulle conoscenze quali-quantitative degli aggregati, con l'introduzione della cultura del dato statistico.

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e la legge 23 dicembre 1994, n. 724, stabiliscono che tutte le pubbliche amministrazioni debbono procedere a riorganizzare gli uffici sulla base della verifica delle funzioni e delle procedure, con l'obiettivo di una loro semplificazione e razionalizzazione. Inoltre, e' previsto che si debbano rideterminare le dotazioni organiche di personale sulla base delle effettive necessita'. Cio' richiede la presenza di professionalita' che sappiano analizzare, progettare e prospettare soluzioni organizzative, oltre che per gli uffici, anche per le procedure. Occorre, quindi, che esse conoscano le principali tecniche per la valutazione dei risultati, per la gestione del personale impiegato e per l'uso del dato statistico. Del resto, in linea con i principi sopra richiamati, gia' il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 fa obbligo alle pubbliche amministrazioni di istituire uffici di statistica funzionalmente dipendenti dall'ISTAT, dei quali si sollecita la concreta operativita'.

In questo contesto, tenuto conto di una prevalente formazione giuridica dei livelli superiori della pubblica amministrazione, appare indispensabile attivare una formazione di carattere statistico, capace di introdurre tecniche e metodi operativi di lavoro orientati alla valutazione quantitativa dei fenomeni.

La conoscenza statistica costituisce il necessario supporto per le decisioni di carattere macro economico ed il requisito minimo per le analisi della coerenza tra le scelte politiche e le realta' amministrative esistenti. Inoltre aiuta ad operare le scelte attraverso la misurazione del livello di soddisfazione dell'utenza e consente anche il controllo sulla trasparenza e sulle modalita' delle forniture.

Per ottenere questi risultati e' necessaria una strategia formativa mirata:  
alla impostazione delle rilevazioni, per ottenere gli elementi valutativi necessari;  
alla organizzazione dei dati negli archivi;  
all'individuazione ed all'utilizzo delle tecniche di analisi piu' appropriate;  
alla valutazione delle informazioni ottenute.

Interessante potrebbe risultare anche l'utilizzo dell'ampia esperienza maturata dalla Banca d'Italia all'interno dell'attivita' di formazione dei propri funzionari e dirigenti. Attraverso un nutrito programma di seminari interni, che hanno interessato materie economiche, di statistica metodologica e di econometria, la Banca ha impostato un proprio sistema, completo e complesso, di informazioni concernenti l'intero sistema finanziario, la bilancia dei pagamenti, l'andamento della finanza pubblica, etc. che vengono raccolte e pubblicate mensilmente.

Alla formazione statistica debbono essere interessate le seguenti categorie di personale:

dirigenti, per l'utilizzo del dato statistico a fini decisionali;  
quadri, ai fini di una corretta lettura ed analisi del dato; altre figure professionali, per la raccolta, la catalogazione e l'elaborazione dei dati statistici.

c) Sviluppo di profili di managerialita' capace di progettare le attivita', di valutare comparativamente i risultati di gestione ed in grado di analizzare i costi ed i rendimenti. L'autonomia dei poteri di spesa che deve caratterizzare i dirigenti della pubblica

amministrazione rende necessaria la misurazione dell'efficienza dei servizi offerti anche attraverso la valutazione dei benefici in correlazione con i costi relativi.

Per la prima volta la dirigenza pubblica è chiamata a misurare il risultato delle proprie iniziative secondo il criterio privatistico dell'analisi costi-benefici, fino ad ora patrimonio esclusivo dell'analisi aziendale dei fatti e dei problemi imprenditoriali.

Proprio perché si tratta di un modo assolutamente nuovo di intendere le funzioni nella amministrazione pubblica, il ruolo della formazione indirizzata al controllo di gestione assume carattere fondamentale. Sono rari i casi di persone che nella pubblica amministrazione hanno già affrontato queste tematiche e non sarà probabilmente sufficiente fare riferimento a specifici bagagli culturali, in considerazione dello scarso spazio riservato, ancora oggi, al tema in questione, anche nelle facoltà universitarie ad indirizzo economico.

È evidente che formazione diretta al controllo di gestione non può significare una generalizzata acquisizione di nozioni amministrativo-contabili, ma dovrà essere finalizzata a fornire una cultura del controllo, attraverso strumenti di analisi e di valutazione del già richiamato rapporto costi-benefici.

A tal fine, potrebbe soccorrere lo sviluppo di cicli formativi comuni a dirigenti del sistema pubblico e del mondo dell'impresa privata da realizzare, in una prima fase, in forma sperimentale. Ciò consentirebbe di mutuare le diverse esperienze ed ai dirigenti pubblici di acquisire l'orientamento al controllo della gestione e verifica del risultato, di sviluppare conoscenza per la costruzione di un sistema integrato tra pubblica amministrazione ed impresa finalizzato alla crescita qualitativa del sistema paese nonché l'arricchimento di conoscenze del quadro socio-politico ed economico italiano. Ad una fase sperimentale in pochi stages rivolta all'alta dirigenza, potrebbe seguire la realizzazione di una più larga sperimentazione fino a conseguire un vero e proprio programma di formazione permanente da realizzare attraverso la mobilitazione e l'impegno dei due sistemi.

Alla formazione per lo sviluppo dei profili di managerialità sono interessate le seguenti categorie di personale:

dirigenti, per utilizzare le analisi a fini decisionali;

quadri, ai fini di una corretta e più possibile sofisticata elaborazione delle informazioni ed analisi dei risultati;

altre figure professionali, per la raccolta dei dati.

d) Formazione della dirigenza per sostenere l'impatto con le rappresentanze sindacali in sede di contrattazione decentrata.

Le relazioni sindacali nelle amministrazioni pubbliche hanno assunto, nel tempo, sempre maggiori spazi, segno di un riconoscimento di valore non solo ai momenti di mera verifica dell'attuazione dei contratti, ma anche alle proposte in tema di organizzazione e di impiego del personale.

Attualmente, il livello di contrattazione dove l'amministrazione è direttamente coinvolta è quello decentrato. In questa sede, il rapporto con le organizzazioni sindacali si svolge su alcuni temi fondamentali ai fini del perseguimento degli obiettivi di efficienza e di produttività, quali: sistemi di incentivazione della produttività attraverso progetti di valenza nazionale, criteri per l'attribuzione dei trattamenti accessori, accordi per regolare i flussi di mobilità fra diverse amministrazioni ed all'interno di ciascuna di essa nonché per stabilire linee di indirizzi e criteri per il miglioramento dell'ambito di lavoro, ecc.

È chiaro che per affrontare temi così delicati, l'amministrazione deve potenziarsi nelle professionalità da impiegare, in modo da avere veri e propri esperti in contrattazione.

Tali esperti debbono avere conoscenza della contrattualistica pubblica, delle tecniche di

organizzazione del lavoro, della misurazione della produttività, nonché dei criteri base per la valutazione della qualità del lavoro svolto dai dipendenti.

Si tratta, in definitiva, di esperti che garantiscano l'amministrazione nei rapporti con le organizzazioni sindacali ed essere, inoltre, capaci di far maturare proposte di miglioramento degli apparati.

Le figure da coinvolgere nella formazione sono essenzialmente dirigenti e funzionari di qualifiche elevate.

e) Formazione del personale da adibire agli uffici per le relazioni con il pubblico.

A sostegno della piena attuazione della legge 7 agosto 1990, n.

241, l'art. 12 del più volte richiamato decreto legislativo n.

29/1993, stabilisce che le amministrazioni pubbliche nella loro riorganizzazione individuino appositi uffici per le relazioni con il pubblico. Compito di tali uffici è quello di favorire l'esercizio del diritto di partecipazione dei cittadini, di garantire l'informazione a chiunque abbia rapporti in corso con l'amministrazione pubblica e di acquisire, a sua volta, informazioni e proposte utili a migliorare l'organizzazione dell'ufficio stesso.

È evidente che il personale addetto a tali uffici deve possedere professionalità ed attitudini particolari, che debbono essere acquisite.

L'obiettivo da perseguire è quello di poter disporre di dirigenti e funzionari in grado di avviare, far funzionare e gestire gli uffici, di relazionarsi con l'utenza fornendo informazioni complete, tali da rendere un servizio utile e di snellimento delle procedure, e che sappiano, altresì, trasmettere il messaggio di un'amministrazione impegnata a rinnovarsi sul fronte della qualità dei servizi e del rapporto con l'utenza.

f) Favorire la diffusione dell'apprendimento delle lingue straniere.

Va ricordato, anzitutto, che la vigente disciplina in materia di reclutamento di personale, prevede che i candidati ai concorsi pubblici per le qualifiche direttive e dirigenziali superino prove tendenti all'accertamento della conoscenza almeno di una lingua straniera. Perciò i nuovi funzionari amministrativi e tecnici nel loro bagaglio culturale di base dovranno avere anche la conoscenza delle lingue, che va coltivata e conservata. In questo campo, due sono le motivazioni a sostegno di un intervento formativo. Da un lato un approccio meramente culturale, dall'altro la necessità per l'amministrazione pubblica di essere presente nei consessi internazionali con funzionari in grado di ben rappresentarla. I recenti sviluppi delle relazioni fra gli Stati europei consigliano di sostenere interventi formativi di lingue indirizzati soprattutto a quel personale che, poi, deve farne uso pratico. Uno studio delle lingue attraverso le scuole di amministrazione potrebbe risultare antieconomico se generalizzato e non inerente all'attività svolta; è preferibile, anche per l'apprendimento della lingua, un programma di scambi temporanei tra dipendenti delle diverse amministrazioni europee.

Proprio dall'apprendimento della lingua può prendere avvio la formazione del personale, anzitutto dirigenziale, per favorire il processo di crescita istituzionale europea.

Tali processi di formazione mirata a dotare le amministrazioni di personale che contribuisca alla loro migliore organizzazione e funzionalità, non escludono altri interventi che specifiche situazioni richiedano.

### **3 - STRUTTURE CHE FORNISCONO SERVIZI FORMATIVI.**

Per le necessita' formative le amministrazioni centrali e periferiche, al momento, possono fare affidamento su un sistema articolato che vede, da un lato, istituzioni che operano con vocazione generale quali la Scuola superiore della pubblica amministrazione ed il Formez, dall'altro altre scuole, a vocazione specialistica professionale, per lo piu' operanti per conto ed all'interno delle amministrazioni di appartenenza.

Sia la Scuola superiore che il Formez svolgono attivita' formativa a favore del personale dirigente e direttivo, tecnico ed amministrativo delle pubbliche amministrazioni in base a direttive del Dipartimento della funzione pubblica; ma mentre la Scuola superiore opera essenzialmente nel campo delle amministrazioni statali, il Formez orienta il suo servizio, prevalentemente, verso le amministrazioni regionali e locali.

### **4 - COMPITI DELLE AMMINISTRAZIONI.**

Per avviare un primo concreto intervento formativo, le amministrazioni, verificate le reali possibilita' di sviluppare iniziative formative al loro interno, avranno cura di prospettare le loro esigenze anzitutto per attivare le istituzioni sopra richiamate.

A tale proposito si ricorda che, in base alle recenti disposizioni contrattuali, le linee di indirizzo generale per l'attivita' di formazione professionale sono oggetto di contrattazione in sede decentrata.

Pertanto, le amministrazioni pubbliche che intendano effettuare formazione comunicano al Dipartimento della funzione pubblica, entro il mese di settembre 1995 (vedi tabelle allegate), il numero dei dipendenti da avviare a processi di formazione, nel corso del 1996.

Il Dipartimento, in relazione alle comunicazioni pervenute, effettuera' una valutazione di coerenza con le indicazioni della presente direttiva e promuovera', d'intesa con il Ministro del tesoro, le piu' opportune iniziative per il reperimento delle risorse finanziarie; comunichera', inoltre, alla Scuola superiore ed al Formez, le richieste di formazione al fine di elaborare i conseguenti piani di attivita' formativa.

### **5 - RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA.**

Il ruolo che il Dipartimento e' chiamato a svolgere nell'ambito di un sistema di formazione non puo' che riguardare anzitutto l'incentivazione alla realizzazione delle varie iniziative formative, in funzione di interfaccia tecnica, di coordinamento nonche' di interessamento alle azioni necessarie per i finanziamenti comunitari.

Il Dipartimento, in tale contesto, porra' in essere le seguenti azioni:

favorire l'istituzione presso la Scuola superiore ed il Formez di un osservatorio sui fabbisogni formativi delle amministrazioni pubbliche;

realizzare banche dati sulla formazione;

ferme restando le competenze della Scuola superiore della pubblica amministrazione, verificare la coerenza delle azioni formative, poste in essere direttamente dalle amministrazioni, ai principi ed alle indicazioni delle direttive emanate dal Dipartimento;

realizzare accordi quadro con le Universita' e con altri centri formativi, anche del settore privato, al fine di facilitare gli interventi formativi delle amministrazioni;

promuovere ricerche nel campo della formazione;

istituire una conferenza permanente dei direttori del personale delle amministrazioni centrali al fine di sviluppare e diffondere esperienze nel campo della formazione.

La presente direttiva, per le regioni e per gli enti pubblici da esse dipendenti, costituisce linea di indirizzo e di coordinamento.

Il Ministro: FRATTINI

Registrata alla Corte dei conti il 2 giugno 1995

Registro 1 Presidenza, foglio n. 240

### FABBISOGNI FORMATIVI PER L'ANNO 1996

Amministrazione

*A. Formazione da effettuare mediante la Scuola superiore della pubblica amministrazione e il Formez.*

#### PERSONALE INTERESSATO

Campi formativi	Dirigenti	VII, VIII e IX qualifica	V e VI qualifica	Altre	Totale
	Informatizzazione				
	Organizzazione				
	Managerialità				
	Contrattazione				
	Relazioni pubbliche				
	Apprendimento				
	Lingue straniere				
Totale					

## FABBISOGNI FORMATIVI PER L'ANNO 1996

Amministrazione

B. *Formazione effettuata direttamente dall'amministrazione.*

### PERSONALE INTERESSATO

Campi formativi	Dirigenti	VII, VIII e IX qualifica	V e VI qualifica	Altre	Totale
	Informatizzazione				
	Organizzazione				
	Managerialità				
	Contrattazione				
	Relazioni pubbliche				
	Apprendimento				
	Lingue straniere				
	Totale				

