

**Alle amministrazioni pubbliche inserite
nel conto economico consolidato
della pubblica amministrazione,
come individuate
dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT),
ai sensi del comma 3 dell'articolo 1
della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse
le autorità indipendenti**

DIRETTIVA n. 10/2010

Oggetto: Programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche.

PREMESSA

Il Programma di riforma della Pubblica Amministrazione, delineato dal documento “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale” (28 maggio 2008) e trasferito in larga parte nei provvedimenti normativi in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni adottati da questo Governo, ha posto l'accento sulla rilevanza che la modernizzazione del sistema amministrativo assume ai fini della crescita dell'intero sistema economico nazionale. Tale constatazione diventa ancor più strategica in un momento di rilevante rallentamento dell'economia mondiale.

L'introduzione di sistemi di valutazione della performance delle strutture amministrative e del personale, così come la previsione di strumenti di valorizzazione del merito e di incentivazione dell'impegno dei dipendenti pubblici, sono strumenti finalizzati a ridurre il divario di efficienza che ancora separa il sistema pubblico dal settore privato e a migliorare la qualità dei servizi erogati. Il rilievo dei servizi pubblici infatti (si pensi all'Istruzione, alla Sanità, alla Difesa, alla Giustizia, all'Assistenza ecc.) è tale che dalla loro qualità e disponibilità dipende il recupero complessivo di qualità e produttività del sistema economico e sociale del Paese.

Nell'ambito della strategia di riforma del sistema amministrativo assumono centralità le politiche di valorizzazione del capitale umano e di gestione della conoscenza, la cui efficacia all'interno di ogni sistema organizzativo dipende in misura determinante dalla quantità e soprattutto dalla qualità delle risorse allocate per la formazione.

Peraltro il tema dell'investimento nelle risorse umane gioca un ruolo-chiave nelle strategie dell'Unione Europea. La rinnovata strategia di Lisbona attribuisce al capitale umano il ruolo di fattore essenziale di crescita e di leva centrale per la politica di coesione sociale. La dotazione di capitale umano è considerata come un elemento cruciale nello sviluppo delle nuove tecnologie e come un fattore necessario per il loro utilizzo efficace, nonché come una condizione imprescindibile della capacità di inserimento professionale nei contesti organizzativi innovativi.

La dotazione di capitale umano di ogni sistema dipende dalla consistenza delle risorse umane e dalla loro qualità, in termini di conoscenza e capacità di sostenere il funzionamento del sistema economico e sociale. Dipende altresì, oltre che dalla quantità, dalla qualità delle risorse allocate per la formazione, iniziale e continua, da parte della Pubblica Amministrazione e dalle decisioni delle imprese di investire nello sviluppo delle proprie risorse umane.

La formazione è, peraltro, una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità di prodotti e servizi, devono oggi fondarsi sulla conoscenza e sullo sviluppo delle competenze.

La formazione del personale della Pubblica Amministrazione costituisce una leva strategica per la modernizzazione dell'azione amministrativa e per la realizzazione di effettivi miglioramenti qualitativi dei servizi ai cittadini e alle imprese. La formazione rappresenta, inoltre, uno strumento indispensabile per trarre significativi vantaggi dai cambiamenti nell'organizzazione dell'azione amministrativa e nei processi di lavoro ad essa sottesi, effetto del generale processo di riforma della pubblica amministrazione e del processo di continua evoluzione tecnologica che caratterizza lo scenario all'interno del quale si è sviluppata l'azione amministrativa degli ultimi anni.

La crisi economico-finanziaria che ha recentemente colpito l'economia mondiale ha indotto tutti i Governi europei ad adottare politiche di bilancio rigorose, per garantire la stabilità dei conti pubblici. Anche il Governo italiano ha seguito la medesima strada attraverso l'adozione del decreto-legge n.78/2010 recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010.

Il provvedimento contiene misure di riduzione della spesa e di aumento delle entrate per il periodo 2010-2013, dirette a riportare i saldi di finanza pubblica ai

livelli concordati con le istituzioni europee nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. A tal fine prevede anche, all'art.6, comma 13, che *“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione”*.

Stante il ruolo di “indirizzo, coordinamento e programmazione in materia di formazione, aggiornamento professionale e sviluppo del personale delle pubbliche amministrazioni”, attribuito al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione dal Decreto di delega delle funzioni del presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2008, e in considerazione del forte impatto che la citata norma del decreto-legge n.78/2010 produce sulla disponibilità finanziaria complessiva che le amministrazioni pubbliche possono utilizzare per il finanziamento di attività di sviluppo e potenziamento delle competenze dei dipendenti, si ritiene opportuno fornire indicazioni atte a favorire un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse disponibili, in modo da garantire la necessaria qualità delle azioni di formazione che saranno poste in essere.

Il Ministro svolge le funzioni suddette con il supporto del Dipartimento della funzione pubblica, che si avvale della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (d'ora innanzi SSPA) e di Formez PA.

Si ritiene, altresì, opportuno fornire specifiche linee di indirizzo ai dirigenti che rivestono responsabilità in materia di programmazione e gestione degli interventi formativi, con l'obiettivo di informare l'attività amministrativa ai principi di sana gestione, da perseguire anche attraverso il corretto ed efficace utilizzo delle risorse dedicate allo sviluppo delle competenze del personale pubblico.

1. Destinatari della direttiva

Le disposizioni contenute all'art. 6, comma 13, del richiamato Decreto-legge n.78/2010 sono dettate con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate

dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti.

Deve, al riguardo, notarsi che le citate disposizioni hanno l'evidente obiettivo di contribuire al contenimento e alla riduzione della spesa pubblica e sono, pertanto, dettate in relazione a tutte le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, comprese le autorità indipendenti.

Tuttavia, in virtù della ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni operata dall'art. 117 della Costituzione e confermata dalla recente giurisprudenza costituzionale, le indicazioni contenute nel presente atto si rivolgono esclusivamente alle attività delle amministrazioni centrali dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle autorità indipendenti inserite nel citato conto economico consolidato. Per tutte le altre amministrazioni, invece, esse costituiscono linee-guida finalizzate a garantire un miglior utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla formazione dei pubblici dipendenti. Infatti, benché si tratti di formazione pubblica, sia essa impartita presso strutture pubbliche territoriali sia presso organismi privati con i quali gli enti territoriali possono stipulare apposite convenzioni, la presente direttiva reca disposizioni fondamentali in ossequio al principio di coordinamento della finanza pubblica, che rientra nella competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., nonché a quello di leale collaborazione di cui al successivo articolo 118.

2. Quantificazione delle risorse finanziarie

La norma in oggetto richiama le amministrazioni al contenimento della spesa, ponendo un limite preciso al finanziamento delle attività esclusivamente formative dei pubblici dipendenti. In particolare, prevede che, a partire dal 2011, le amministrazioni debbano ridurre del 50% rispetto al 2009 le risorse finanziarie destinate agli interventi formativi.

Si precisa che per attività esclusivamente formative devono intendersi tutti gli interventi di formazione, aggiornamento ed informazione svolti in presenza o con metodologie *e-learning*.

Sono pertanto escluse dal campo di applicazione della norma le altre modalità primarie, informali e non strutturate nei termini della formazione, di apprendimento e sviluppo delle competenze, costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano (*tutoring, mentoring, peer review, circoli di qualità e focus group, affiancamento, rotazione delle mansioni ecc.*: European Commission 1997, *Partnership for a new organization of work. Green Paper*, "Bulletin of the European Union – Supplement",

no. 4.).

Dovrà, pertanto, essere cura di ciascuna Amministrazione la quantificazione dell'ammontare delle risorse utilizzate per azioni esclusivamente formative nel corso dell'esercizio finanziario 2009, attraverso una puntuale individuazione degli interventi finanziati e delle fonti di finanziamento. Al riguardo si precisa altresì che dovranno essere prese in considerazione solo le azioni formative realizzate con risorse stanziato nell'ambito del bilancio dello Stato, senza considerare gli interventi finanziati con i fondi strutturali dell'UE.

L'individuazione della quota di finanziamento delle attività formative è necessaria, oltre che per la determinazione dell'ammontare massimo delle risorse che nel corso del 2011 potranno essere destinate ai citati interventi, anche per la determinazione di eventuali responsabilità dirigenziali. La norma in oggetto, infatti, stabilisce che *“gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale”*.

3. Ruolo nel sistema formativo della Scuola superiore della Pubblica amministrazione e degli altri organismi di formazione.

L'art.6, comma 13, del decreto-legge n.78/2010, oltre a stabilire il limite di spesa che ogni amministrazione è tenuta a rispettare nel 2011, prevede altresì che le attività di formazione debbano essere prioritariamente svolte tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione.

L'imposizione di un limite alla spesa destinata alle attività formative risponde, come detto in premessa, all'obiettivo generale di garantire l'attuazione di politiche di bilancio rigorose ed il rispetto dei requisiti stabiliti nel Patto di Stabilità. La riduzione degli stanziamenti porta inevitabilmente ad una contrazione delle attività formative di sviluppo delle competenze del personale pubblico; tuttavia un utilizzo delle risorse finanziarie improntato a criteri di efficacia ed economicità potrà indubbiamente garantire il mantenimento, se non il miglioramento, degli standard qualitativi delle azioni che saranno realizzate.

Va in tale direzione la previsione, contenuta nella norma, che le amministrazioni debbano prioritariamente rivolgersi alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ovvero ai propri organismi di formazione. In altri termini è necessario che le amministrazioni, prima di affidare all'esterno la realizzazione delle attività formative, si rivolgano alla Scuola superiore della pubblica amministrazione o ai propri organismi di formazione.

Resta in ogni caso ferma la possibilità per le pubbliche amministrazioni

centrali di affidare attività di formazione a Formez PA, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6, a norma del quale "le attività affidate direttamente dalle amministrazioni centrali e associate a Formez PA sono considerate attività istituzionali."

Le scuole e gli istituti pubblici che a vario titolo sono impegnati nella progettazione, nel coordinamento, nell'erogazione e monitoraggio delle attività di formazione costituiscono un universo differenziato per dimensioni, modelli istituzionali, caratteristiche organizzative, fonti e forme di finanziamento e incardinamento nelle istituzioni di riferimento.

In assenza di un preciso elemento di indirizzo, il ricorso a tali strutture da parte delle amministrazioni centrali, se da un lato riduce i tempi di affidamento, dall'altra potrebbe presentare alcune criticità, quali il mancato coordinamento nella programmazione, con tutti i rischi che ne derivano in termini di spreco di risorse, ridondanza degli interventi e autoreferenzialità dei sistemi di valutazione di efficacia e di impatto.

Al fine di assicurare la necessaria capacità di affrontare le richieste formative delle pubbliche amministrazioni, unendo alla qualità i necessari elementi di economicità, il Dipartimento della funzione pubblica, con il supporto della SSPA, attiverà le necessarie intese con tutte le scuole pubbliche di formazione. Favorirà, altresì, una programmazione degli interventi formativi condivisa e concertata tra le amministrazioni, per massimizzare l'efficacia e la pertinenza delle azioni formative e al tempo stesso valutare la congruità dei costi rispetto agli obiettivi delle azioni.

4. Alcune indicazioni sulla predisposizione dei piani formativi

La qualità del processo di programmazione e gestione delle attività formative è un elemento fondamentale per garantire trasparenza e qualità alle attività di formazione. Il processo dovrà essere condotto secondo i principi tipici di ogni ciclo di programmazione e dovrà tenere conto di quanto previsto dalla Decisione di Finanza Pubblica, di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e dalla Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Il processo dovrà concludersi con la messa a punto di un piano di formazione del personale, che, in linea con quanto previsto dall'art.7-bis del d. lgs.165/2001, tenga "*conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili (...), nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari*".

Il predetto piano va trasmesso, sempre secondo le previsioni della norma citata, entro il 30 gennaio di ogni anno al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'economia e delle finanze.

In relazione ai nuovi compiti attribuiti dal decreto-legge n. 78 del 2010, è necessario che il Piano sia predisposto a seguito di un adeguato *iter* di rilevazione dei fabbisogni formativi e di confronto con l'offerta formativa della SSPA e degli altri organismi pubblici di formazione, in modo da garantire che l'offerta formativa delle scuole pubbliche sia coerente con le reali esigenze di aggiornamento delle competenze espresse dalle singole amministrazioni.

A tal fine si forniscono di seguito alcune indicazioni utili a definire l'*iter* per una corretta predisposizione dei piani ed un'adeguata offerta formativa:

1. In attuazione di quanto previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010, e con la finalità di assicurare la pertinenza, l'efficacia e l'economicità dei piani formativi della pubblica amministrazione, **entro il 15 settembre** di ciascun anno, a partire dall'anno in corso, il Dipartimento della funzione pubblica, congiuntamente alla SSPA, avvia, con la collaborazione delle altre scuole pubbliche di formazione, un processo di consultazione con le amministrazioni interessate, finalizzato alla predisposizione, da parte delle stesse, dei piani formativi per l'anno successivo.
2. **Entro il 15 ottobre** di ciascun anno, a partire dall'anno in corso, le amministrazioni interessate sottopongono alla SSPA ed al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, **il piano generale di formazione per l'anno successivo**. Nel piano formativo devono essere definiti gli obiettivi generali della formazione nell'anno di riferimento, le linee ed i temi strategici per la definizione dei programmi specifici in attuazione degli obiettivi stessi, l'ammontare complessivo delle risorse che verranno dedicate ai programmi, il numero dei beneficiari e le strutture pubbliche a cui le attività saranno affidate.
3. **Entro il 15 novembre di ciascun anno**, a partire dall'anno in corso, le amministrazioni interessate, sulla base del quadro strategico definito nei piani formativi di cui al punto 2 e considerate anche le eventuali osservazioni espresse dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla SSPA, identificano e comunicano al Dipartimento della funzione pubblica e alla SSPA **i programmi formativi specifici** richiesti, in cui vengono definiti: a) i fabbisogni formativi a cui essi rispondono, b) gli obiettivi che intendono conseguire, anche al fine di una successiva valutazione, c) il numero dei partecipanti ai diversi percorsi formativi e le loro qualifiche, d) le risorse messe a disposizione, anche al fine della valutazione della loro congruità. Le Amministrazioni possono delegare

alla SSPA la definizione dei programmi specifici in attuazione dei piani formativi generali predisposti dalle stesse.

4. La SSPA, in base ai programmi richiesti dalle singole Amministrazioni, predispone e propone **entro il 30 dicembre** le **attività formative specifiche di attuazione** degli stessi, definendo gli specifici obiettivi quantitativi e qualitativi di ciascuna attività, la pertinenza dei contenuti, la metodologia didattica, la congruità dei costi, i requisiti e le modalità di ammissione ai corsi. La SSPA procede all'organizzazione delle attività formative sulla base di convenzioni stipulate con le pubbliche amministrazioni interessate, in cui sono definiti i termini e le modalità dell'offerta formativa.
5. Il Dipartimento della funzione pubblica acquisisce informazioni dalla SSPA e dagli altri organismi di formazione sui programmi richiesti a ciascun Istituto di formazione, con la finalità di coordinarne le attività e l'offerta formativa e di evitare la duplicazione di corsi ed il conseguente dispendio di risorse finanziarie.
6. Il ciclo si chiude con la presentazione al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, **entro il 30 gennaio di ogni anno**, del Piano nella versione definitiva, come risultante dall'*iter* di verifica, coordinamento e adeguamento tra domanda e offerta delineato ai punti precedenti.

La SSPA predisporrà, in collaborazione con le altre strutture di formazione pubblica e in base agli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica, un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* di tutte le attività formative più rilevanti.

Roma, 30 luglio 2010

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E L'INNOVAZIONE