

La formazione come misura di prevenzione della corruzione – Parte prima

di Antonella Marascia¹

«La Pubblica Amministrazione è l'unico ponte che può unire i cittadini ai propri diritti fondamentali ed alla propria identità collettiva: se tale ponte non è facile da praticare e su di esso, specie i più deboli, non incontrano persone portatrici di competenza e di capacità relazionale, viene posta in crisi la credibilità dello Stato e dei suoi rappresentanti e nascono, tragicamente, poteri alternativi.»
(Targa del premio AIF “Filippo Basile”, 1^a edizione, 5 luglio 2002)

1. Dalla Formazione per la produzione alla Formazione per lo sviluppo

Da una vignetta dei Peanuts riportiamo un breve dialogo tra Marcie Johnson e Piperita Patty:

“Marcie: Se facciamo lettura matematica e storia, capo, la mattina da cosa cominciamo?”

Piperita: Bisogna sempre studiare storia la mattina, Marce, prima che succeda qualche altra cosa.”

La breve storia della formazione pubblica in Italia, segna un vistoso cambiamento delle conoscenze, delle competenze e dei comportamenti richiesti ai dipendenti ed ai dirigenti per affrontare le sfide di una società sempre più complessa, a partire dagli anni novanta del secolo scorso.

La Circolare n. 14 del 24 aprile 1995 del Ministro della Funzione Pubblica in materia di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni si limita ad applicare alla P.A. i concetti tipici della formazione aziendale: *«Nel contesto della gestione delle risorse umane addette ai cicli produttivi di beni e servizi in tutti i settori, quello*

¹ Segretario generale del comune di Mazara del Vallo, formatore, past-president AIF Sicilia

attinente alla formazione è il segmento più critico a causa della scarsa attenzione da sempre riservata al capitale umano, con i conseguenti ridotti investimenti finanziari.(omissis) 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.»

Bisogna attendere la Direttiva «Frattini» del 3 Dicembre 2001 sulla *“Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche Amministrazioni”* per definire la formazione quale *«leva strategica per lo sviluppo del personale»* ed introdurre veri e propri piani formativi annuali e triennali, strutturati in un processo ciclico e migliorativo di analisi dei fabbisogni, definizione delle attività, realizzazione delle stesse, valutazione dei risultati.

Un ulteriore passo in avanti si ha con l'art. 7bis del D.Lgs 165/2001² il quale stabilisce che *“Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 (...) nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un piano di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto: dei fabbisogni rilevati; delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi; della programmazione delle assunzioni; delle innovazioni normative e tecnologiche”.*

Come sancito dai Contratti collettivi nazionali di lavoro, alla formazione del personale si dovrebbe destinare addirittura non meno dell'1% dell'intera massa salariale (traguardo mai pienamente raggiunto, pur se con qualche pregevole eccezione). Il piano di formazione deve indicare gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle disponibili a tale scopo, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.

Si apre così una bella ed intensa stagione di sperimentazione, innovazione e cambiamento che coinvolge diversi soggetti pubblici e privati: dal Dipartimento della Funzione Pubblica al Formez, dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL), dalle comunità professionali degli innovatori e dei comunicatori pubblici alla nostra stessa Associazione Italiana Formatori (AIF). I Cantieri per l'Innovazione, i Successi di Cantieri, il Progetto Magellano PA, lo stesso premio nazionale AIF dedicato a “Filippo Basile” e destinato ai migliori progetti formativi delle pubbliche amministrazioni, sono una testimonianza concreta del nuovo orientamento per il concreto miglioramento dei servizi pubblici e dei rapporti con il cittadino.

² Articolo introdotto con l'art. 4, comma 1, della L. 3/2003

In questo clima particolarmente stimolante e creativo, la formazione rafforza la sua vocazione di sostegno al cambiamento anche e soprattutto a livello locale, accompagnando il processo di riforma costituzionale del 2001 che assegna alle autonomie locali un ruolo strategico per lo sviluppo dei territori e delle comunità.

Questo processo si traduce anche nel definitivo passaggio dall'agire per singoli adempimenti ad una gestione per obiettivi, nella quale il Piano della performance (in uno con il Piano esecutivo di gestione e con il Piano dettagliato di obiettivi) diventa lo strumento con il quale valutare l'effettivo miglioramento della performance organizzativa, dirigenziale ed individuale delle P.A. (L. 15/2009; D.Lgs 150/2009) misurandone i risultati anche in termini di soddisfazione dei cittadini.

2. I tagli alla formazione pubblica: una schizofrenia tutta italiana

I tempi cambiano, e di brutto, con i tagli derivanti dalla cosiddetta *spending review* che calano come una scure anche sulla formazione, proprio nel momento in cui la pubblica amministrazione si trova a fronteggiare le sfide della complessità derivanti dall'introduzione di nuovi servizi, nuove tecnologie, nuovi bisogni, nuove metodologie, nuovi strumenti di programmazione anche comunitaria: *«A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche (omissis) 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.»*³

La successiva istituzione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) centralizza l'offerta formativa pubblica e rende ancor più difficile attuare piani formativi aderenti ai reali bisogni degli amministratori e del personale degli enti locali, che necessitano di acquisire maggiori conoscenze, competenze e metabolizzare nuovi comportamenti per rispondere con efficacia alle richieste dei cittadini e delle imprese.

I risultati di questo sensibile peggioramento qualitativo e quantitativo in materia di formazione pubblica si leggono nel 16° (ed ultimo) Rapporto annuale sulla formazione nella PA 2012-2013 promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, coordinato dalla SNA e realizzato insieme al Foromez PA, al Gruppo Tecnico delle Regioni e all'Istituto Guglielmo Tagliacarne delle Camere di Commercio: *"L'investimento in formazione per dipendente è stato decurtato soprattutto nelle Amministrazioni regionali e locali e nelle Camere di commercio, dove si è registrata una netta caduta media del 58,9% rispetto al 2010; mentre nelle Amministrazioni*

³ Art. 6, comma 13, del DL 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010

centrali, che includono anche il comparto Sicurezza non soggetto al taglio, la riduzione è stata del 23,2%".

3. La formazione «obbligatoria» e la formazione come misura di prevenzione della corruzione

Un cambio di rotta si avverte con l'emanazione delle nuove norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs 81/2008) ma, soprattutto, con l'introduzione di una rigorosa legislazione in materia di prevenzione della corruzione (L. 190/2012) ed in materia di trasparenza (D.Lgs 33/2013). La stessa Corte dei Conti, consapevole della portata del cambiamento normativo, con diversi pronunciamenti chiarisce che la formazione "obbligatoria" sia in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro sia in materia di anticorruzione e trasparenza deve essere esclusa dai tagli introdotti dalla *spending review*.

Si aprono nuovi scenari che riabilitano il ruolo dell'apprendimento permanente degli adulti nella PA, in un'ottica di potenziamento del benessere organizzativo e di mitigazione dello stress lavoro-correlato, nonché di contenimento del rischio corruttivo e di valorizzazione dell'etica.

In particolare, l'entrata in vigore della Legge 190/2012 (sulla quale ci soffermeremo più ampiamente nella seconda parte dell'articolo) definisce la formazione quale strumento specifico e specialistico per la mitigazione del rischio corruttivo:

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) – tra l'altro – deve individuare il personale da inserire nei programmi di formazione⁴, anche specifici e settoriali, predisposti dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Inoltre, con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, il RPC deve provvedere alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni.⁵ Infine, tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a verificare annualmente lo stato di applicazione dei codici di comportamento e devono organizzare attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.⁶

Non a caso, dopo diversi anni di totale assenza di mercato della formazione pubblica, negli ultimi anni si è assistito ad una vera e propria esplosione di proposte di formazione in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza, diritto di

⁴ Art. 1, comma 10, lett. C) della L. 190/2012

⁵ Art. 1, comma 11, L. 190/2012

⁶ Art. 54, comma 7, D.Lgs 165/2001, come modificato dalla L. 190/2012

accesso, codice di comportamento, codice dei contratti. Una particolare attenzione è stata rivolta dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e dal Ministero dell'Interno alla formazione dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione, figura che, negli enti locali, in genere coincide con il Segretario Comunale.

La stessa Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), presieduta da Raffaele Cantone, ha ritenuto opportuno attivare un confronto costante in materia anche attraverso le **“Giornate nazionali di incontro con i Responsabili della prevenzione della corruzione”** la terza delle quali si è appena svolta a Roma il **24 maggio 2017**, nel solco tracciato dalle precedenti giornate, secondo una modalità di ascolto e condivisione. Sono state infatti inizialmente condivise in plenaria le principali novità legislative intercorse nell'ultimo anno in materia di trasparenza e contratti pubblici che hanno riguardato direttamente il ruolo, i poteri e le competenze del RPCT. Dopodiché si sono approfonditi alcuni temi in tre gruppi di lavoro, all'interno dei quali si è potuto dare ampio spazio alle esperienze, alle criticità, ai suggerimenti, alle buone pratiche, dei diversi partecipanti. Sono stati quindi presentati in plenaria i Report dei gruppi di lavoro e la giornata si è chiusa con le considerazioni finali del presidente Cantone che non ha mancato di sottolineare l'importanza di affrontare al meglio questo importante cambiamento culturale e riconquistare la fiducia dei cittadini e delle imprese, obiettivo fondamentale nella lotta alla corruzione.

