

Convegno CNEL 25 gennaio 2025

Il dibattito

Dr. Renato Di Gregorio (Presidente IRIFI)

L'IRFI (Istituto di ricerca sulla formazione – intervento), è un istituto creato nel 1999. Lo scopo del giorno è quello di presentare l'associazione e di presentare il motivo del convegno, la sua articolazione e i suoi obiettivi. L'associazione è nata perché i soci fondatori, avendo lavorato sui processi di cambiamento che hanno attraversato l'Italia, si sono resi conto che si è di fronte ad un grande cambiamento che sta modificando l'assetto, la struttura ed il funzionamento della Pubblica Amministrazione ed il cambiamento che la Pubblica amministrazione induce a livello territoriale anche legando nuovi accordi e relazioni con gli altri attori del territorio per lo sviluppo del territorio. La Pubblica Amministrazione, allora, diventa una grande area di sperimentazione per coloro che si sono occupati di cambiamento, di organizzazione, di apprendimento, di formazione, di gestione del cambiamento. Il pericolo che si poteva correre nelle imprese poteva essere quello di attivare dei processi di formazione, di apprendimento dentro le imprese che si ispirassero ad un modello verticistico, tecnocratico, tayloristico, nel senso che quando c'è un cambiamento, si è soliti fare grandi campagne di formazione che coinvolgono tutte le persone di quelle organizzazioni che vengono erogate a strutture preposte per quello scopo con programmi definiti con una progettualità anche di buon livello. Quando si persegue questo itinerario, le persone vengono coinvolte da questi programmi ma ne risultano attori passivi, sono coloro che devono trasformare la loro cultura, devono acquisirne una nuova per cui c'è qualche progettista preparato che si mette a progettare ciò che c'è di necessità, stabilisce un programma e, poi, attraverso un funzionamento più o meno largo, riesce ad erogarlo. In questo caso gli attori, coloro che godono di questa formazione, sono attori passivi, sono oggetto di una massa di iniziative formative che ha come obiettivo quello di cambiare la loro cultura. Di fronte a questo fenomeno, si è presi una distanza e si è cercato un contesto per poter continuare ad esplorare, a sperimentare, a ricercare, a innovare, a capire ed a gestire; per cui gli obiettivi che i soci fondatori si sono posti sono stati: possiamo dare una veste, una rete che ci consente di distinguere la modalità di intervento chiamandola in un altro modo e distinguendola dalle altre, ed è possibile di fronte a questa distintività creare consensi, esperienze, ricerche, interessi, contributi per poter continuare in questo impegno? Si è deciso allora di creare un'associazione che fosse un po' trasversale, che non fosse un'associazione solo di formatori, di organizzazioni, di strategie, ma fosse un'organizzazione di persone che si occupano di cambiamento, di gestione del cambiamento; da qui la nascita dell'IRFI, con sede a Roma, ha lo scopo di far ragionare le persone su queste modalità di intervento. Lo scenario su cui collocarsi è di un grande cambiamento che sposta a livello territoriale risorse, energie, responsabilità ed il bisogno di integrazione di enti diversi per cui occorre non solo migliorare la capacità di intervento negli enti (imprese e Pubblica amministrazione); ma occorre migliorare la nostra capacità di intervento per far migliorare una nuova organizzazione perché anch'essa ha delle nuove funzioni: quella di produzione, di ricerca, ha la funzione formazione istituzionale, comunicazione, ha una serie di funzioni rappresentate dai vari enti che se ne occupano. Il problema è di far interagire queste funzioni allo stesso modo di quando ci si è occupati di far interagire le funzioni dei Comuni, delle Province, delle imprese, delle aziende di trasporto, delle A.S.L., ed interventi come questi sono sempre più ampi perché le risorse si sono spostate a livello territoriale, nascono altre fonti di organizzazioni territoriali come i patti territoriali, i contratti d'area, cioè tutto ciò che sposta a livello territoriale risorse e responsabilità, ed allora ci si è chiesti quale poteva essere l'apporto che potavamo dare come professionisti e come persone impegnate in questi tipo ai approccio. Si sono

fatte sperimentazioni, riflessioni accorgendosi che ci sono molte regole da apprendere, molte esperienze da maturare, molta ricerca ancora da fare ed alcuni sistemi di vincoli da modificare come

il sistema di erogazione delle risorse finanziarie per l'intervento su questo tipo di territorio a sostegno dei processi di intervento, un'altra cosa da cambiare è la modalità con cui ci si rapporta con la struttura locali e con enti che operano a livello territoriale; un'altra da sostenere, consolidare, rappresentare è la metodologia di intervento. L'obiettivo di questo convegno è di rappresentare e di delineare il cambiamento in atto assieme agli attori che sono presenti sul territorio, quelli che regolano questo cambiamento, questo è il tema del primo panel. Il secondo panel è dedicato alle risposte che la formazione dà a questo processo di cambiamento. Il pomeriggio è dedicato a delineare quali sono le criticità di queste risposte e quali possono essere i suggerimenti per migliorare le risposte e per consolidare alcuni processi quali: la metodologia della formazione-intervento che punta al coinvolgimento e alla partecipazione delle persone nel processo di formazione che differisce dalla formazione tradizionale che, invece, è costruita sull'erogazione di conoscenze alle persone affinché coprano altri ruoli e siano attori del cambiamento. Con la formazione – intervento, le persone vengono messe in un processo di cambiamento ad assumere una responsabilità del cambiamento e, lungo la strada che loro percorrono per assumere questo nuovo ruolo, gli vengono offerte le conoscenze, le esperienze, ma soprattutto il modo per acquisire, per andarsi a ricercare le conoscenze, le esperienze per poter essere efficaci nel proprio ruolo.

Il cambiamento dello scenario: la valorizzazione dell'organizzazione "territorio"

Coordinatore

Dr. Costantino Formica (Presidente del Patto Territoriale del Miglio d'Oro – IRIFI)

Alcuni cambiamenti avvenuti a livello istituzionale, modificazioni territoriali di decentramento amministrativo stanno caratterizzando la vita del nostro Paese. Per ciò che riguarda le politiche dei fattori strumentali, sono da considerare le politiche del mercato del lavoro e della formazione che contengono due novità in corso i cui effetti sono ancora difficili da decifrare: le questioni relative alla riforma dei fondi strutturali ed un fenomeno che le Regioni stanno vivendo con grande intensità, cioè la regionalizzazione dei servizi per l'impiego. L'Italia è il Paese che dal punto di vista delle innovazioni delle politiche formative ha fatto di meno in Europa. La Comunità Europea ha più volte sollecitato attraverso programmi, attraverso politiche di innovazione dei contenuti e di metodologie, poco è venuto dal settore privato per quanto riguarda l'innovazione metodologica ma anche l'impostazione culturale che tendesse ad avvicinare di più e meglio la domanda e l'offerta di lavoro. L'Italia è un Paese che ha sofferto fenomeni degenerativi della formazione professionale in alcune Regioni perché solo da qualche anno si parla di contenuti piuttosto che di modalità degenerate di usare le risorse pubbliche. Il nostro è un Paese che continua a formare profili professionali che non servono al mercato, che non sono richiesti dal mercato che ha necessità di far funzionare il settore dei centri regionali professionali con modalità di sopravvivenza e di assistenza innovativa. Ma occorre guardare con speranza al rinnovamento di questo settore sapendo che il governo ha raccolto la delega che proveniva dall'attuazione del pacchetto Treu ma che la Corte dei Conti ha fermato perché in contrasto con la Costituzione, col disegno di riforma di tutto il settore della formazione perché non ha tenuto conto del fatto che queste politiche sono affidate alle

Regioni. Il Governo si appresta a riproporre quel disegno con le dovute modifiche per innovare alcuni strumenti relativi alla questione degli accreditamenti degli enti formativi, alla certificazione, al riconoscimento dei crediti formativi, alla innovazione nell'attuazione delle politiche che riguarda la formazione continua. Non si nota il respiro del cambiamento profondo e radicale, non si notano delle vere e proprie innovazioni, si continua a guardare la formazione come una sommatoria di discipline da proporre a coloro che devono acquisire una qualifica. In questa cornice va collocata la riflessione sulla formazione – intervento. Se i fondi strutturali, se le Regioni sono ingabbiate da una riforma pur valida e positiva, ma che non raccolgono impulsi che vengono dalla società civile, che non sanno coniugare il cambiamento organizzativo, il cambiamento per innovare, per affermare principi anche ordinamentali di innovazione ma anche di miglior utilizzo delle risorse, non si può guardare più semplicemente alla formazione tradizionale, ma bisogna pensare in grande, in modo da consentire agli attori che fino ad oggi sono stati chiamati utenti, allievi, al massimo partecipanti, di guardare loro con un occhio da protagonisti, come soggetti di avvio di capacità di processi di cambiamento. Ciò sta avvenendo per la realizzazione dello Sportello Unico per le attività produttive nell'area del brindisino dove gli operatori, i dipendenti pubblici si stanno misurando con il cambiamento, con l'introduzione di un nuovo processo complesso ma necessario avvertito come una delle riforme principali degli ultimi anni, che non vede più l'erogazione della formazione come strumento unicamente per l'acquisizione di nuove conoscenze, ma che cerca di coinvolgere il dipendente nell'apprendimento complessivo organizzativo e nel trasformarlo in protagonista di implementazioni di strutture organizzative del tutto nuove. Altro elemento innovativo è la programmazione negoziale che in Italia ha avuto un impulso fondamentale ed ha promosso un processo culturale ed innovativo che veniva dalla Comunità Europea. Nella prima fase della programmazione negoziale, è avvenuto un processo straordinario: la concertazione che ha portato gli attori del territorio a riunirsi attorno ad un tavolo, quelli fino ad ora dimenticati dallo Stato, quelli ai quali fino ad ora non era mai stata data un'offerta reale di protagonismo, quelli che dovevano essere gli stessi soggetti che potevano decidere le politiche di sviluppo, innovando rispetto al passato, che era improntato sostanzialmente sulla filosofia dell'accentramento delle decisioni che non corrispondevano alla logica di sviluppo individuato sul piano oggettivo. In questo processo di definizione di sviluppo del territorio erano esclusi i sindaci, i responsabili della sanità, le organizzazioni culturali del territorio, il sistema scolastico, le Università, le organizzazioni sindacali. Con la programmazione negoziale si è puntati sul decentramento delle decisioni, sulla responsabilizzazione continua, sul principio della sussidiarietà, sul fatto che un Sindaco è in grado di mettere a punto una strategia di sviluppo che va costruita, gestita, progettata, realizzata d'accordo con altri sindaci concertando i propri interessi di sviluppo territoriale con quelli di un altro territorio confinante. Tale processo di concertazione comporta l'apprendimento e la gestione di sviluppo del territorio.

Dr. Caterina Cittadino (Dirigente del Dipartimento della Funzione Pubblica)

Il cambiamento in atto è visibile e percepibile, ma poco compreso nella visione più generale, in quella che hanno gli operatori, i cittadini, in quella che hanno le persone che interagiscono perché il cambiamento in atto coinvolge, sulla base del principio della sussidiarietà, le persone, le società, gli enti pubblici, lo Stato, i cittadini, gli amministratori, tutta la società civile. Importante è comprendere lo scenario generale di tale cambiamento. L'amministrazione pubblica si sta muovendo su tre grandi scenari che nascono da varie necessità e da varie crisi della società.

Cambiare per superare le crisi è solo un aspetto, occorre cambiare muovendo da crisi che si sono create nell'ordinamento per modificare pensando al futuro. Occorre, allora, partire dalle crisi che è il momento dell'analisi per comprendere perché si sono prese alcune direzioni e non altre, perché cambiare è sempre possibile, però il cambiare è frutto di scelte che vanno in una direzione in seguito ad analisi di determinate crisi. Ma quali sono state? Sicuramente l'atteggiamento accentratore che ha mantenuto lo Stato e che ha comportato un intervento sempre più accentratore, sempre consapevole e cosciente delle esigenze del territorio e, di conseguenza, una macchina amministrativa che è diventata sempre più complessa perché lo sviluppo della nostra società ha implicato che lo Stato si facesse carico delle esigenze della società, ma ritenesse, fino a poco tempo fa, di doverle realizzare in proprio. Ne risulta uno stato accentratore, uno stato che si occupa sempre più delle esigenze che vengono dalla società e, quindi, una macchina amministrativa che, in virtù di questi due fattori concomitanti, è diventata sempre più lenta, farraginoso, incapace perché inconsapevole delle esigenze del territorio che sono diverse, perché diverso è il territorio e le esigenze della collettività che sul territorio vive ed opera, ed è incapace, poi, di essere realmente efficace. Ma, quali sono le direzioni che sono state scelte nell'ambito dell'attuazione delle progettazioni e dell'attuazione delle riforme, periodo in cui ci troviamo oggi, la fase delle grandi riforme può ritenersi conclusa al fine di dare contenuti concreti a progetti. Cambiare la società è lo scopo della politica, per cui ogni Governo, anche in passato, si è orientato al cambiamento. Oggi ci troviamo di fronte ad un progetto più complessivo e più difficile da attuare rispetto a qualsiasi progetto realizzato in passato. Si nota la necessità di saper sentire le esigenze del territorio, di saperle trasformare in realizzazioni, in opere. Ciò avviene attraverso un'opera di decentramento, utilizzando un principio che non compare espressamente nella nostra Costituzione, quello della sussidiarietà che consente di trasferire responsabilità e competenze a quegli enti che sono più vicini alla collettività, ma alla quale devono rispondere perché tale vicinanza consenta loro di conoscere, di capire meglio le esigenze della collettività e di poterle realizzare. Principio di sussidiarietà, trasferimento, attraverso un cospicuo corpo di deleghe, di tutta una serie di competenze soprattutto operative agli enti locali, cercando di fare attenzione ad un aspetto che è stato un altro dei problemi che in questi anni si è avuto, cioè il trasferimento diretto delle materie di competenza dello Stato alle Regioni e agli enti locali. In passato, lo Stato accentrava, delegava poco alle Regioni, e le Regioni a loro volta, per quel poco che ricevevano, erano restie a delegare ad enti territoriali. Oggi, sulla base del principio della pari dignità degli enti territoriali, i provvedimenti di delega consentono di considerare sia gli enti locali, ai quali si stanno delegando compiti operativi e tutto ciò che comporta la realizzazione dei servizi, che le Regioni, alle quali si stanno delegando competenze a carattere programmatico. Si sta assistendo, dunque, in base al principio di sussidiarietà, di un ribaltamento almeno nei disegni di legge rispetto al passato. Non bisogna, però, solo pensare al decentramento, ma è necessario pensare anche al modo in cui si realizzano i servizi. Giannini, uno dei più grandi giuristi italiani, ha avuto il merito di trasformare il diritto amministrativo in diritto vivente, di trasformare tutto ciò che giornalmente si fa in procedimento, di capire che l'atto amministrativo è formato da una serie di azioni che si compiono quotidianamente, ha avuto il merito di rendere più vicina, più legata la teoria alla pratica. L'amministrazione è improntata sulla base del principio della legalità che era l'unico che consentiva di agire perché occorreva rispettare le leggi; l'unica preoccupazione del funzionario, del dirigente era che la cosa che si faceva corrispondeva alla norma che la prevedesse. Fino a qualche anno fa, il principio della legalità è stato pensato come "fare solo ciò che la legge prevede di fare". In realtà, oggi, oltre al principio della legalità, sulla base delle trasformazioni in atto, ci sono i principi dell'efficacia, dell'efficienza, della economicità. Il principio della legalità non può essere più pensato come consistente in un atto o come un'azione prevista, che sia in linea con la legge; un tale principio deve portare un risultato, deve essere, cioè, efficace ed efficiente, deve saper condurre ad un risultato che nella scelta della soluzione e della realizzazione, deve essere più efficiente possibile. Allora il principio di legalità

implica che “può farsi ciò che la legge non ti vieta di fare”, anche in questo caso si avverte un ribaltamento non soltanto teorico e giuridico, ma lo si riscontra nei fatti, nell’atteggiamento, nella capacità di scegliere, di decidere volta per volta qual è la cosa migliore, quale cosa può portare ad un effetto concreto. Occorre, allora, rivedere questi meccanismi per portarli in linea al decentramento, ai principi di efficienza, di efficacia che sono intervenuti in veste legislativa nel nostro ordinamento. Come? Attraverso un’opera di semplificazione, riportando al Parlamento la possibilità di svolgere la sua azione che non è quella di definire nel dettaglio gli ordinamenti, ma di definire grandi direttive, grandi azioni perché il Parlamento deve poter esprimere ciò che è compito della politica, cioè il progresso ed il cambiamento della nostra società. Ma come riportare nella sua sede naturale la capacità di progettare anche sotto il profilo del procedimento e del provvedimento? Attraverso un’opera di semplificazione che si attua sulla base della delegificazione. Vale a dire, il Parlamento si spoglia sui settori in cui è necessario che ci sia la cognizione dei tecnici, di specialisti della materia, definisce grandi principi, e la competenza primaria alla regolamentazione di questo settore compete all’amministrazione che ha il compito di realizzare, di eseguire, di fare, di trasformare le linee della legge in opere, in azioni concrete. La delegificazione si ottiene tramite i provvedimenti, quale fonte normativa secondaria, ma che quando il parlamento si spoglia di questa podestà, resta la fonte normativa cui bisogna far riferimento, procedimenti che sono poi realizzati attraverso la semplificazione, cioè attraverso una valutazione comparata di ciò che è giusto fare, di ciò che può essere eliminato, delimitando e seguendo soltanto quegli atti o quei provvedimenti che sono indispensabili per la realizzazione delle attività e demandano il resto alla discrezionalità. Qui rientra il terzo grande settore, perché se il concetto dal parlamento, attraverso la semplificazione, è passato al Governo, ed attraverso questi regolamenti di semplificazione, una grande fetta di tutto ciò che era procedimento diventa opera e ,quindi, discrezionalità di scelta, non si poteva non modificare il rapporto organico fra amministrazione ed i suoi operatori, dai dirigenti ai funzionari, perché impostato com’era, questa discrezionalità che oggi è indispensabile per realizzare il cambiamento, prima non era consentita. Un rapporto di lavoro impostato sulle leggi passa alla contrattazione collettiva nazionale; quindi, ad un momento fattizio in cui sindacati ed amministratori, in maniera paritaria, si confrontano per consentire la definizione dei rapporti, dei diritti e dei doveri degli impiegati e dell’amministrazione pubblica. Quindi la discrezionalità ha implicato la necessità di fornire sempre di più agli operatori, ai dirigenti, al top management dell’amministrazione pubblica, capacità e poteri dei datori di lavoro privati come realizzazione di scelta discrezionale. La terza grande direzione è relativa al rapporto tra amministrazione e dipendenti, alla privatizzazione della dirigenza per poterla dotare di queste capacità di scelta, per attuare necessarie propedeutiche per realizzare non soltanto il rispetto per la legge, ma anche l’utilità dell’azione che sta intervenendo. Il principio di sussidiarietà ha implicato non soltanto la necessità di considerare alla maniera già detta per gli enti territoriali cioè Regioni, Province, Comuni, ma anche di considerare la società civile cioè le organizzazioni che operano sul territorio che con le loro azioni promuovono il cambiamento e lo sviluppo della società. Il principio cui si fa riferimento, introdotto nel decreto legislativo n°59 sul decentramento, è quello della sussidiarietà orizzontale che fa riferimento ad organizzazioni che operano in diverso modo e con diversi fini sul territorio. Importante è conoscere quali sono gli interventi che lo stato deve tenere per realizzare in proprio e quanti e quali attività può trasferire sulla base del principio della sussidiarietà ai privati perché da questi svolti in maniera efficiente. Se questo è lo scenario del cambiamento, è opportuno dire che in virtù di questo disegno organico, l’attuazione di questa grande e complessa opera è molto lenta: il decentramento per quanto riguarda il trasferimento di competenze ad enti territoriali, va molto lenta la semplificazione, in maniera più efficiente si stà agendo sotto il profilo della privatizzazione della dirigenza. Sulla base dei principi della discrezionalità su cui operano e devono far riferimento i dirigenti ed i funzionari della Pubblica Amministrazione, diventa necessario un intervento massiccio ma efficace, oculato, pensato, per formare questo personale affinché possa prime comprendere, essere consapevole delle

proprie possibilità, ed avere la possibilità, attraverso conoscenze ed informazioni, di realizzare effettivamente i contenuti perché, se questo meccanismo si inceppa, si inceppa tutto il processo di riforma. Quindi, il momento formativo, diventa un momento essenziale che deve evitare gli errori di prevedere interventi che siano costanti ed uguali, prevedere forme di differenziazione a seconda della necessità. La formazione diventa il principale strumento che l'amministrazione ha a disposizione per poter procedere a questa grande opera, a questo grande progetto di cambiamento.

Dr. Antonio Naddeo (Dipartimento della Funzione Pubblica)

Il programma PASS è un programma di formazione per i funzionari della Pubblica Amministrazione il cui finanziamento trae origine dal Fondo Sociale Europeo. Il programma della passata programmazione conclusa al 31/12/99 ha trovato ostacoli da parte della commissione perché il Fondo Sociale aveva come obiettivo quello di eliminare i disequilibri occupazionali tra i vari Stati, e non si vedeva perché non si dovesse finanziare i programmi per i funzionari della Pubblica Amministrazione. Ma si è riusciti a convincere la Commissione Europea che le amministrazioni, soprattutto locali, potevano essere il punto di partenza dello sviluppo locale; l'obiettivo del PASS è nato per questo. Il PASS ha seguito tre fasi: PASS 1, 2, 3, ha seguito un'evoluzione nella programmazione per cercare di adattare quello che era il programma iniziale alle esigenze che crescevano sul territorio. Dal PASS 1, nato come programma che doveva portare una conoscenza sull'utilizzo dei fondi strutturali, cioè una competenza che all'interno dell'Amministrazione non c'era, si è passati, in seguito all'evoluzione, al PASS 3 che ha cercato di guardare più all'organizzazione, più agli elementi di competenze trasversali all'interno dell'Amministrazione stessa. Il PASS si è evoluto a tal punto da non considerare più la formazione tradizionale, quella d'aula, quella fatta con materiali antiquati; non più, quindi, formazione tradizionale ma formazione – intervento che prevede un'assistenza consulenziale alle amministrazioni per modificarne l'organizzazione. La parte finale del PASS si è accentrata sugli scambi di esperienza per mettere a confronto due realtà, quella delle amministrazioni del Centro Nord e quelle del Sud tramite un ente, l'Università, che doveva ingegnerizzare il modello creato dall'amministrazione e portarlo ad un'altra, anche i funzionari partecipano a questo trasferimento, perciò è una formazione nell'intervento per trasportare il modello ad altre amministrazioni; l'obiettivo è quello di creare dei modelli che possano essere trasferiti ad altre amministrazioni. In questi scambi ci sono varie materie interessanti quali: il controllo di gestione, organizzazione dell'amministrazione. Nella questione del PASS, per la parte della pianificazione, sono state erogate tutte le risorse a disposizione, ma non si è valutato l'impatto che gli interventi formativi, cioè l'utilizzo delle risorse, hanno sul territorio; ciò è dovuta alla poca attenzione che le amministrazioni pubbliche pongono nei riguardi della formazione perché essa viene ancora vista come un aspetto non fondamentale per l'organizzazione; occorre progettare gli interventi formativi dagli enti, dalle società che lavorano nella formazione per darle alle amministrazioni. L'obiettivo programmato del 2000/2006 è quello di fornire alle amministrazioni la capacità di scegliere e di stabilire qual è l'elemento formativo che serve per le stesse. Le risorse del Fondo Sociale Europeo dovrebbero essere una parte dell'investimento che dovrebbe essere alimentato da parte dell'amministrazione, dovrebbero essere utilizzate al meglio per dare un'impronta organizzativa all'amministrazione. La formazione, dunque, non deve essere un intervento che serve all'acculturamento del singolo. In virtù delle riforme in atto, occorre far leva sulla formazione per la classe dirigenziale perché il dirigente deve essere oggetto di mobilità; perciò, non è importante conoscere tutte le materie che riguardano l'amministrazione di un certo settore, ma l'importante è saper gestire e delegare anche a livello di amministrazione locale perché è qui che ci si deve confrontare con il territorio, con la realtà; è, quindi, opportuno spingere sulla formazione – intervento, sulla consulenza e sul confronto con il settore privato. Tutto l'utilizzo dei Fondi Strutturali deve essere delegato alla programmazione regionale perché la Regione diventa l'ente che gestisce queste risorse.

La formazione a sostegno dello sviluppo territoriale

Coordinatore

Dr. Massimo Tomassini (IRIFI)

Per produrre sviluppo ed innovazione è rilevante l'esistenza di condizioni di apprendimento nelle quali gli individui, le imprese, i territori, riescano a riconoscere le proprie identità e a creare circuiti di produzione e circolazione delle conoscenze di tipo virtuoso; l'economia dell'apprendimento è importante per almeno quattro fattori tra loro strettamente intrecciati: il primo è relativo alle tecnologie dell'informazione perché siamo in un contesto di sviluppo in cui le tecnologie dell'informazione facilitano le opportunità di apprendimento a tutti i livelli, dall'apprendimento degli individui all'apprendimento di processi nel campo della chimica che si possono desumere andando su certi siti e dialogando con esperti: L'altro grande fattore dello sviluppo dell'apprendimento è relativo alla nuova geografia economica globale del mondo perché lo sviluppo, ormai, avviene a livello di territori che sono in grado di assicurare attrattività di investimenti e condizioni opportune per lo sviluppo produttivo grazie alla disponibilità di risorse fisiche ed immateriali; la logica a matryoska in cui ci sono una serie di contenitori che sono gli stati nazionali dentro cui ci sono altre piccole bamboline che corrispondono ai territori sempre più circoscritti, non è più presa in considerazione perché all'immagine della matryoska si deve sostituire quella del mosaico dove si hanno territori in cui lo sviluppo si fa perché funzionano quei fattori di sviluppo e di attrattività degli investimenti, di valorizzazione delle risorse e territori del mosaico in cui questa virtuosità del circuito conoscenze – investimenti non è stata innescata. Un altro aspetto fondamentale è dato dal fatto che sono cambiate le strutture della produzione perché il nostro è un mondo dominato da forme di produzione flessibile in quei territori che funzionano meglio e che consentono la riarticolazione delle strutture dei processi produttivi su scala locale con la creazione di reti che sono decentramenti di grandi imprese o sono indifferentemente reti di piccole e medie imprese capaci di collaborare con loro e di , attraverso il loro apprendimento reciproco, sviluppare le conoscenze necessarie. Il quarto punto è relativo alle conoscenze in quanto tali, quelle che fanno l'economia della conoscenza, dell'apprendimento e che si sedimentano in competenze e in capacità di agire programmi di azione adeguati a determinati contesti e di implementare conoscenze a diversi livelli che riescono a creare vantaggi competitivi. C'è un forte nesso tra competenze individuali e competenze di successo delle imprese perché ci sono esperti che creano vantaggio competitivo per le imprese che spesso viene taciuto quando si parla di metacompetenze, di competenze trasversali per lo sviluppo della conoscenza. Questo è il campo in cui si pone il problema dello sviluppo della formazione per lo sviluppo territoriale; è evidente che il ruolo essenziale della formazione in questo contesto, è quello di sostenere la particolare risorsa conoscenza incorporata in competenze che è la risorsa vincente per vincere la sfida competitiva e per partecipare ciascun territorio a quell'economia mondiale in cui diversi territori si confrontano, vincono o perdono a seconda del fatto che abbiano maggiori o minori capacità di sviluppare le risorse e le competenze. Da punto di

vista dei sistemi informativi, è necessario incrementare modelli formativi non imitati ai cicli tradizionali, ma articolati in funzione di esigenze quali: la formazione continua, l'apprendimento nel corso della vita da parte di vari soggetti. Il secondo aspetto riguarda le diverse agenzie formative che devono sviluppare la cooperazione tra di loro assumendo come obiettivo comune lo sviluppo delle competenze su scala locale; è necessario intensificare le interazioni, l'apprendimento reciproco non solo delle istituzioni formative tra loro, ma anche delle istituzioni formative rispetto alle amministrazioni pubbliche, alle strutture che garantiscono lo sviluppo è necessario riconoscere l'impresa come luogo di apprendimento in cui i processi produttivi sono anche processi di creazione di conoscenze, di valorizzazione, di creazione di competenze. Il sistema formativo educativo, nelle

sue varie articolazioni: formazione professionale, la scuola, l'Università, dovrebbe sentirsi nell'insieme coinvolto nello sviluppo del contesto territoriale. Ciò significa innovare queste istituzioni educative – formative. Allora, la formazione – intervento, come modalità per lo sviluppo dell'apprendimento, ha un ruolo essenziale da giocare, un ruolo di sviluppo delle medesime istituzioni che sarebbe opportuno far partecipare ad iniziative di formazione – intervento, applicare la formazione – intervento alla scuola, alla formazione professionale, all'Università. Sotto il termine della formazione – intervento, convergono quelle prospettive sia teoriche, sia di azione anche piuttosto diverse tra loro che comprende quella sviluppata in Inghilterra e che ricerca e formazione attraverso la ricerca e quella in cui il problema è di trovare soluzioni specifiche per determinati contesti. È opportuno, pertanto, discutere sulla fattibilità di azioni di formazione – intervento a livello territoriale in risposta ai problemi e alle aspettative tra diversi attori sociali.

Dr. Bepi Tomai (Amministratore delegato del FORMEZ)

Ci sono tre stagioni che ricordano il legame tra formazione e territorio. La prima stagione è relativa agli anni 50 in cui sono state fatte esperienze di formazione legate al territorio in una visione comunitaristica dove la formazione per la maggior parte dei cittadini si giudicava alfabetizzazione perché il problema era la lotta all'analfabetismo. La seconda stagione è quella degli anni 70 in cui si è riscoperto da altro punto di vista il territorio e il suo sviluppo; vi era la convinzione potesse liberare delle energie creando delle competenze perché alcuni aspetti dello sviluppo locale sono frenati dalla mancanza di tali competenze a livello locale, per cui è opportuna una formazione per aiutare a leggere le risorse del territorio e formare delle competenze senza delle quali le risorse non diventano posto di lavoro, sviluppo, occupazione, reddito, valore aggiunto. La terza stagione è relativa agli anni 90 in cui si è prestata più attenzione al legame tra formazione e sviluppo territoriale. Lo sviluppo locale, oggi, richiede che si faccia ricorso ai tre fattori menzionati perché ha bisogno di soggetti che siano i protagonisti del loro territorio, ha bisogno di competenze per la realizzazione di un progetto di sviluppo, ha bisogno di dare attenzione alla globalizzazione. La formazione si può muovere su alcuni fronti: occorre rivedere a livello di sistema la formazione della dimensione locale, occorre rivolgersi a quegli interventi volti a rafforzare e a sviluppare nuove competenze per accompagnare processi locali di sviluppo. La formazione – intervento è una leva importante per le situazioni che si vanno generando a livello territoriale in cui si sta dando più attenzione allo sviluppo locale e alle risorse umane dello sviluppo locale.

Dr. Aurelio Iori (Esperto problematiche Enti Locali)

- Il funzionamento delle politiche pubbliche per lo sviluppo del territorio in Italia

Molti Comuni non hanno ancora attivato lo Sportello Unico per le attività produttive e non hanno ancora avuto nessuna richiesta di apertura di avvio di un'impresa; esiste pertanto un problema amministrativo di gestione delle richieste e, quindi, un problema di accordo, di concertazione fra Amministrazioni, fra Comuni, Province, ASL. C'è un modo di affrontare le politiche pubbliche in Italia che non è adeguato quando si tratta di politiche pubbliche che riguardano il territorio perché è impossibile pensare di controllare tutti i fattori che comportano lo sviluppo di un territorio. Bisognerebbe fare memoria storica per capire gli effetti di certe politiche di sviluppo locale da parte dell'amministrazione, bisognerebbe rivedere le politiche di programmazione, capire quale relazione esiste tra definizione degli obiettivi e la loro messa in atto. L'esempio dello Sportello Unico dovrebbe far capire che la formazione – intervento ha vari vantaggi: i partecipanti all'attività formativa sono messi alla prova, le teorie vengono calate sul terreno per cui sia il corpo docente che il progettista di formazione devono portare a buon fine il progetto stesso. Sarebbe interessante che il

progetto di neo-inserimento di nuove o tradizionali figure professionali nella Pubblica Amministrazione si trasformasse da pura e semplice formazione professionale in cui si apprendono i rudimenti del buon tecnico o del buon amministratore che opera in un ente pubblico, ma che diventassero uno strumento di innovazione. In Francia, all'interno di scuole di formazione per la Pubblica Amministrazione c'è un gruppo di docenti che ha il mandato dall'amministrazione pubblica locale per sviluppare un cambiamento, per sviluppare un progetto e, sulla base di questo progetto, si imposta un programma formativo che, proprio perché c'è una base progettuale iniziale ed un mandato esplicito da parte degli amministratori, deve produrre anche un intervento di cambiamento per cui non solo i partecipanti devono acquisire nuove teorie, nuove tecniche, ma occorre anche metterli in pratica con una finalità precisa. C'è un'incongruenza nel sistema italiano quando si parla di formazione per gli adulti, di formazione durante tutto l'arco della vita perché i potenziali partecipanti non sono gli interlocutori del progetto, non fanno parte del gruppo di attori a cui viene data voce per poter decidere e valutare lo stesso progetto, per cui è giusto che ci siano delle tecniche relative alla valutazione come quella di efficienza, di fine attività, quella d'impatto. I soggetti partecipanti sono tutt'al più oggetti di sondaggio, ma non sono soggetti o attori di scelta quando esiste, già oggi, un potenziale mercato della formazione, quindi una molteplicità di offerta.

Dr. Luca Zaia (Presidente della Provincia di Treviso)

- La Provincia di Treviso come attore fondamentale per lo sviluppo territoriale
- Deleghe in materia di formazione professionale

La Provincia di Treviso ha delle prerogative uniche: conta 760.000 abitanti, ha un imprenditore ogni 7 abitanti, fa formazione in proprio da più di 50 anni. La formazione di primo livello che fa, non risponde esilmente alle richieste del territorio; i corsi durano tre anni con la possibilità di recuperare una fascia della popolazione che altrimenti non studierebbero negli anni della obbligatorietà. Il Governo, però, non riconosce l'obbligatorietà scolastica ai centri di formazione professionale. Il Fondo Sociale Europeo in Italia funziona poco perché si fanno più di seicento corsi di formazione sociale europea in Provincia di Treviso dove il 70% dei quali non ha nessun impatto sul mercato, da ciò emerge che non c'è programmazione ovvero l'incontro della domanda e dell'offerta e un utopia sia sul settore formativo, sia sul settore del mercato del lavoro. C'è sicuramente la necessità di lavorare sul primo livello formativo, ma è opportuno investire anche sul secondo livello formativo che risponde alle esigenze del mercato. Ma ancora non si è pronti perché la Provincia richiede deleghe certe alla Regione Veneto, deleghe che la Regione ancora non dà e che deve ancora applicare dotazioni legislative minimali come la legge Bassanini che permettono di dare risposte al territorio. L'imprenditoria trevisana chiede alla formazione che le catene decisionali siano il più corte possibile in modo da programmare sul territorio, chiede che la formazione di secondo livello dia risposte concrete al mondo dell'imprenditoria e del mercato del lavoro. È necessario che il sistema pubblico non sia ingessato; tale necessità è vissuta dagli amministratori, dal territorio. C'è un nuovo interlocutore della formazione, un nuovo utente che non è più la persona da alfabetizzare, ma è il laureato che ha sicuramente un grosso bagaglio culturale, ma che non è in grado di inserirsi nel settore lavorativo, per cui occorre pensare a servizi formativi anche per loro. Un altro aspetto su cui ci si dovrebbe occupare con la formazione è quello del passaggio generazionale perché i più grossi fallimenti imprenditoriali sono dati dal fatto che il passaggio generazionale non è stato gestito; questa è forse la più grossa sfida della formazione perché il figlio dell'imprenditore non è in grado di affrontare la sfida nella guida della futura azienda. La nuova sfida che ha la Provincia di Treviso è quella di portare avanti una triangolazione di grande importanza, cioè l'orientamento professionale, la formazione ed i servizi di impiego, di mettere in rete l'ufficio di collocamento e l'ufficio del lavoro quali realtà territoriali.

La formazione – intervento: esperienze e ipotesi a confronto

Dr. Renato Di Gregorio (presidente IRIFI)

Il convegno verterà su tre tematiche, su tre aree di ricerca utilizzando tre gruppi di approfondimento. Il primo tema è legato alla metodologia della formazione – intervento ed al modo per migliorarla approfondendo quali sono le necessità della metodologia e quali linee di ricerca l'istituto deve perseguire per ottimizzarla. Il secondo tema è legato ai finanziamenti, ai sistemi di erogazione delle risorse a sostegno della formazione che devono mutare per tener conto della tipicità dell'approccio della formazione – intervento; occorre modificare le regole interne alla gestione di queste risorse e, di conseguenza, bisognerebbe cambiare alcune regole del regolamento del fondo sociale Europeo perché esso tiene conto della formazione tradizionale, quella d'aula, quella fatta in modo standardizzato, quella diversa dalla formazione – intervento. Il terzo obiettivo è quello legato alla committenza, alla gestione della committenza perché, quando ci si sposta da un'organizzazione, da un territorio che contiene più organizzazioni, non si trova un unico committente. La committenza non è la struttura di erogazione dei fondi, non è il comune, non è l'impresa o attori diversi che non si riconoscono in una sola committenza. Quali altre forme di committenza bisogna costruire? Di quali strutture che consentono di lavorare e di verificare il risultato formativo occorre tener conto?

Il tipo di intervento fatto utilizzando la formazione – intervento, è incentrato su un progetto che non è solo di formazione, ma è un progetto organizzativo che viene realizzato dagli attori del territorio e il cui sviluppo diventa occasione di apprendimento. Ciò che si va a misurare è il progetto, è l'apprendimento che si sviluppa lungo il processo, la misurazione non viene fatta sul trasferimento delle conoscenze, ma viene fatta sulla qualità del risultato, ragion per cui se non c'è il committente non è possibile valutare il risultato. La committenza nella formazione – intervento è fondamentale; se si parla di un ente, la committenza è chiara, se si parla di un territorio, la committenza è meno chiara; quindi, occorre interrogarsi su come costruirla perché il territorio è l'area su cui ci si deve orientare nei prossimi anni. I tre temi citati: la metodologia, i finanziamenti, la gestione delle risorse, sono da discutere sulla scorta dello scenario costruito in precedenza. Lo scenario è: cosa sta cambiando sul territorio nazionale? Come risponde la formazione a questo cambiamento? Quali le linee? Cosa si sta perseguendo per rispondere al cambiamento in atto?

Metodologia – Gestione con la committenza

Dr. Costantino Formica

Non è possibile teorizzare sulla teoria giusta di fare concertazione, si è nella fase in cui ci sono della certezza per problemi di esperienze locali che si fondano sulla capacità dei soggetti a definire un programma di sviluppo sulla loro capacità, esperienza, motivazioni, capacità di coinvolgimento. Se questo tipo di regole non esistono, c'è, però, una fase in cui lo strumento della concertazione diviene un elemento particolarmente obbligatorio, ci deve essere una fase conclusiva quale momento di definizione e di sottoscrizione di un accordo di linee di sviluppo di un territorio. Si sta vivendo una situazione di forte processualità perché oggi il processo di cambiamento, nelle modalità con cui la società apprende e si forma, sono modalità in lenta e contraddittoria fase di cambiamento, per cui il processo di adeguamento dell'innovazione nell'ambito della formazione è un processo difficile e tormentato. Negli strumenti legislativi esistenti vi è la possibilità di affermare metodologie innovative nella formazione; ciò si può coniugare non solo a livello della strumentazione attuale, quella tradizionale relativa al cambiamento e all'accrescimento delle competenze, ma va coniugato anche a livello della cultura di cambiamento organizzativo perché le

due cose si intrecciano strettamente con il ruolo che svolgono altre istituzioni quali il Ministero del Lavoro, il Ministero della funzione Pubblica, le regioni, le Province. Quest' ultime non hanno avuto e non hanno il potere neanche nell'attuazione delle nuove leggi da parte delle Regioni di attuare un processo di cambiamento radicale; esse devono ridiventare agenzie a servizio dell'impiego sul territorio. Questo è un processo innestato con l'intreccio di competenze che prima appartenevano alle agenzie regionali per l'impiego, con quelle svolte attualmente dalle Province. Il cambiamento in atto è lento e difficile, occorre avviare, perciò, un processo di confronto dialettico e culturale di lungo periodo per dar spazio alla formazione – intervento che ha una processualità culturale di rinnovamento della stessa formazione. Occorre individuare spazi di ricerca da cui possono scaturire processi di cambiamento che vedono utilizzata la formazione – intervento.

Dr. Claudio Stanzani (Presidente SINDNOVA)

- Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro

La salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro è un tema che interviene in maniera decisiva non solo nella qualità dello sviluppo, ma è un elemento di grande attualità nel senso che, dopo dibattuto per anni attraverso la concertazione sia nazionale che territoriale di modelli e di pratiche di sviluppo, si è cominciati a riflettere sulla necessità di definire gli elementi di qualità dello sviluppo che si voleva ottenere e tra questi rientra anche l'elemento della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Un tema come questo fa fatica ad essere compreso nella sua dimensione globale del sistema. La sicurezza sui luoghi di lavoro è il risultato di condizioni interne ed esterne. All'interno dei luoghi di lavoro, la sicurezza è il risultato di una cultura d'impresa, di una cultura organizzativa d'impresa, di una cultura di relazioni all'interno dell'impresa. La sicurezza all'interno dell'impresa è il risultato di comportamenti umani, di un'educazione del fattore umano che deve essere adeguato all'uso di strumenti, di macchine, di impianti in un'organizzazione del lavoro, la sicurezza è il risultato di adeguamenti tecnici ed organizzativi. La sicurezza nei posti di lavoro ha bisogno di un territorio che sia coerente con questo; il problema di interventi che non riguardano solo l'impresa, ma anche le coerenze esterne al posto di lavoro, sono uno degli elementi di grande frustrazione entro tutti gli obiettivi che si vanno perseguendo. All'esterno dei posti di lavoro, le strategie di sicurezza hanno bisogno di una Pubblica Amministrazione che cambi il proprio ruolo perché tradizionalmente lo stato faceva delle leggi e poi metteva gli ispettori a vigilare se queste fossero state applicate, oggi sarebbe stato necessario mettere a disposizione degli incentivi. Ma come vengono questi incentivi? A chi vanno dati per modernizzare gli impianti? Tali incentivi economici spesso si danno alle imprese per fare degli interventi e non si controlla la ricaduta sul piano della sicurezza, oppure si sostengono le imprese su grandi progetti di formazione e non si qualifica minimamente dal punto di vista della qualità della vita sui luoghi di lavoro. Si avverte un bisogno di formazione più ampio di quello tradizionale; la formazione, l'educazione alla sicurezza non può riguardare solo il lavoratore, ma comincia dalla scuola, si può diventare lavoratori coscienti del lavoro, della sicurezza e dei problemi di salute collegati al lavoro senza aver mai ricevuto da un sistema formativo di base successivo di formazione continua un minimo di educazione a cosa vuol dire salute, sicurezza, comportamenti sicuri. Esiste un problema di certezze di riferimento e di sinergie perché nel nostro Paese c'è una ripartizione, a livello territoriale, di soggetti e di enti che intervengono in queste cose, competenze che non sono coerenti tra di loro. La formazione – intervento, in questo campo, va a toccare una serie di fini scoperti. Carta 2000 è il tentativo di fare una ricognizione complessiva di cosa vuol dire in un Paese un processo di sviluppo, nella misura nazionale e locale in termini di qualità della vita nei luoghi di lavoro, cosa vuol dire in termini di completamento delle regole, cosa vuol dire in termini di soggetti e di obiettivi di formazione, di ruolo di partecipazione e di strumenti a sostegno della partecipazione, in termini di esigibilità dei diritti. Creare la figura del rappresentante dei lavoratori alla sicurezza sui luoghi di lavoro ha comportato uno scatenamento per formare gli R.L.S. e tutta la capacità inventiva della formazione per gli R.L.S. era di formare dei piccoli chimici, ingegneri, meccanici, dei piccoli giuristi che spiegava loro cosa voleva dire per un

R.L.S., all'interno di un'impresa, partecipare ad un processo di valutazione dei rischi. Ma, qual'era il ruolo specifico del R.L.S., quali erano le abilità specifiche al suo lavoro? Quelle comunicative, quali: come si prepara una riunione con la direzione aziendale, come si raccolgono i giudizi dei lavoratori che si rappresenta, come ci si rapporta all'ente esterno, all'ispezione del lavoro, come ci si rapporta agli enti bilaterali esterni che sono i soggetti messi in piedi dalla concertazione che dovrebbe coordinare le attività formative; tutto il grande mercato dell'offerta formativa agli R.L.S. era stato molto teorico e normativo. Per coloro che operano sul territorio, si può percepire la difficoltà di una formazione – intervento che sia sistematica e che diventi un progetto condiviso. Se la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro non è un progetto condiviso di una comunità locale, di un territorio, ma lo si lascia alla convenienza di un nuovo investimento di un datore di lavoro, della capacità o della non capacità di un soggetto e non è, invece, un progetto più complessivo, se, allora, questo progetto condiviso non diventa un progetto di formazione – intervento complessivo, si continueranno ad avere i mercanti della formazione, la formazione sarà totalmente mancante nei confronti dei soggetti strategici perché alcune figure che hanno responsabilità chiave non sentono il bisogno di partecipare all'oggetto di formazione – intervento. Un progetto di formazione – intervento non può essere pensato solo come rivolto ai lavoratori e non ai datori di lavoro o agli ispettori del lavoro.

Dr. Giuseppe Gianbattista (CRAS)

- Esperienze di progetti di intervento sul territorio.

Il CRAS ha un'esperienza abbastanza consolidata di questo tipo di problematica. I progetti PASS sono progetti della Presidenza di Consiglio dei Ministri, del Ministero della Funzione Pubblica riguardanti attività di sviluppo delle capacità progettuali delle Pubbliche Amministrazioni del Sud nell'utilizzo dei fondi strutturali. Le Regioni italiane, quelle dell'obiettivo 1 hanno un deficit di carattere progettuale, non riescono a spendere più del 37% dei fondi assegnati loro e la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la Funzione Pubblica ha varato già tre annualità di progetti di intervento sulle Pubbliche Amministrazioni per recuperare questa carenza. Il CRAS ha come committenza la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Dipartimento della Funzione Pubblica che sono committenze istituzionali che impongono sistemi di vincoli all'azione di formazione – intervento, perché la committenza non è individuata soltanto nel soggetto beneficiario o nel sistema dei soggetti con i quali ci si relaziona. Lo scenario di un territorio è fatto di molteplici aspetti ed il sistema dello sviluppo locale è una serie di relazioni complesse tra sottosistemi che spesso sono incomunicabili tra loro. Tale sistema è dinamico, ciò significa che l'evoluzione dei sottosistemi deve essere letta nelle interazioni di relazioni di causa – effetto che determina all'interno del macrosistema dello sviluppo locale. Nei progetti di sviluppo locale, i soggetti beneficiari sono i funzionari della Pubblica Amministrazione, essi sono dei finti clienti perché il vero beneficiario dell'intervento è il sistema di sviluppo locale. Il problema più grave per la progettazione, cioè per l'intervento è la difficoltà di riconoscere i processi di scambio tra i vari sottosistemi come processi cliente – fornitore; occorre ricostruire il sistema cliente – fornitore tra i vari sottosistemi per parlare di condivisione strategica e di linee condivise per lo sviluppo locale. C'è una difficoltà anche nel sistema istituzionale perché gran parte delle amministrazioni italiane non hanno superato la transizione da un'ottica del procedimento amministrativo derivante da una cultura interna amministrativo- burocratica, ad un'ottica del processo che non coincide mai con la precedente. C'è anche una rigidità e una povertà concettuale degli strumenti legislativi degli Stati membri nell'affrontare la formazione a carico del Fondo Sociale Europeo e del Fondo di sviluppo Regionale. L'attuale sistema di sviluppo non permette di andare nelle organizzazioni e di gestirle per processi perché ogni realtà ha difficoltà a comprendere i bisogni del cliente e, quando li ha identificati, ad organizzare le attività in processi.