

**Alcune idee per un rinnovamento della
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione**
(ottobre 1989)

Franco Archibugi

ordinario di *teoria della pianificazione*, Università di Napoli Federico II e di *Economia pubblica* alla Scuola superiore PA

Cercherò di concentrare in questa nota alcune "idee" maturate nel corso di una poliennale, ma marginale, collaborazione alla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione a favore di una riorganizzazione della stessa e circa alcuni miglioramenti da apportare nella sua gestione, sia per quanto concerne i contenuti didattici, che per quanto riguarda le procedure.

Premetto che nell'esprimere tali "idee", mi baserò sulla mia esperienza di docente della Scuola, della conoscenza che ho di alcune altre istituzioni consimili in alcuni paesi, e prescindereò volutamente da ogni riferimento ad ogni fondamento giuridico-istituzionale relativo alla Scuola stessa, in particolare, o all'ordinamento o stato giuridico del pubblico impiego in Italia, che costituisce ovviamente sia il referente che il vincolo del funzionamento della Scuola stessa.

Il mio riferimento ad un funzionamento "ottimale" possibile della Scuola si limita pertanto solo al tema dei contenuti e procedure propositivi didattici, e lascia inevaso il tema del loro eventuale "adattamento" alla normativa vigente oppure, all'opposto, il tema dell'adattamento della normativa vigente a loro. Questi due aspetti sono lasciati alla considerazione tecnica ed operativa di colleghi sicuramente più competenti e qualificati di me nella questione.

L'ordine logico secondo il quale esporrò le suddette idee, va dagli aspetti di inquadramento generale alle proposte di iniziative singole, e sarà pertanto il seguente:

1. Scuola di aggiornamento "interna" della PA o anche di preparazione "alla" funzione pubblica?
2. Finalizzazione e caratterizzazione di tutti i corsi alla preparazione del Management pubblico.
3. Predisposizione di una Collana di pubblicazioni/Manuali "della" Scuola, costruiti ad hoc per la finalizzazione di cui sub 2.
4. Istituzione in seno alla Scuola di un Centro di ricerche per la Programmazione e la Valutazione (dei Programmi e Progetti).

1. Ordinamento generale della Scuola

La Scuola dovrebbe fornire un servizio non solo ai vincitori di concorso, ma anche a coloro che volessere partecipare ad un Concorso nella PA. E i concorsi e le assunzioni relative dovrebbero essere influenzati dalla presenza della Scuola nel curriculum educativo dei candidati.

Ecco perchè si raccomanderebbe di affiancare ai corso per giovani funzionari già vincitori di un concorso, anche corsi aperti per un "master" nella managerialita' pubblica.

Ne risulta - molto in breve - l'idea che la Scuola potrebbe dedicarsi a tre tipi di attività didattiche:

A. Corsi di specializzazione per l'avviamento alla Funzione Pubblica (Master in Gestione della PA), dedicati a giovani laureati (provenienti da diverse discipline e specialità di laurea) per accedere alla Funzione Pubblica.

Questi Corsi sarebbero strutturati su un Programma "unico" di materie, utile ad ogni tipo di specializzazione di base (giuristi, economisti, ingegneri, tecnici etc.) per accedere a qualsiasi impiego nella PA; materie caratterizzate e organizzate in funzione di una preparazione "manageriale" di tipo pubblico, in qualsiasi settore operativo essa venga esercitata.

La filosofia di base che dovrebbe presiedere a questa impostazione e' quella:

- da un lato, creare una "figura professionale" del dirigente o manager pubblico, fortemente interscambiabile, nel corso della sua carriera, fra i diversi settori della PA (esattamente come avviene nell'industria e nel settore privato).
- dall'altro, per i soggetti, invece che consolidano una specialita' "tecnica" che li vincola ad un settore operativo della PA (ingegneria, per lo piu', discipline scientifiche, etc.), comunque essi devono essere "formati" a problemi generali del "management pubblico".

L'accesso ai corsi sarebbe a "numero chiuso", e i requisiti dei candidati dovrebbero essere esaminati prima di ammetterli ai corsi, con speciali prove di esame, sulle materie di base della loro laurea d'origine.

B. Corsi per giovani funzionari da assegnare ai diversi settori della PA (gli attuali corso di reclutamento).

I programmi di questi corsi si dovrebbero articolare in tre gruppi di materie:

- una parte generale: rispondente a quella del tipo A. cioè caratterizzante programma e materie relativi alla formazione alla managerialita' pubblica (di cui delineero' rapidamente nel par. 2 i contenuti).
- una parte specialistica: che riguarda materie specifiche di "adattamento" al settore operativo della PA o al tipo di funzione tecnica che in seno alla PA viene svolto. Cio' si articolerebbe sulla base di una serie di "indirizzi" (pressapoco come avviene in talune facolta' universitarie). Si tratta naturalmente di delineare l'insieme degli indirizzi possibili che la vastita' delle funzioni ministeriali etc. pubbliche puo' suggerire. I programmi di ogni indirizzo dovrebbero essere gestiti da un "Consiglio di indirizzo",

composto da docenti della Scuola e da alti funzionari interessati all'indirizzo.

- una parte strumentale: relativa a materie semplicemente di supporto, comuni o in qualche caso differenziate per ciascun indirizzo (informatica, lingue, contabilità, etc)

C. Seminari di aggiornamento per dirigenti in funzione.

Brevi programmi (massimo una settimana) con una elasticità (modulare) adattabile a molti casi e gruppi di partecipanti, e senza regole troppo fisse. (Si predispone un "Menu" di programmi e lo si negozia con i dirigenti più interessati ai corsi caso per caso, con eventuali ulteriori adattamenti).

2. Caratterizzazione e finalizzazione dei corsi in Management pubblico

Si deve identificare un "corpus" proprio di materie utili alla attività dirigenziale pubblica, in qualsiasi punto della PA esercitata, che caratterizza la Scuola come tale (ne rappresenta il suo "marchio" di fabbrica). (Questo corpus è ugualmente utilizzabile, senza molte variazioni, sia nel corso di tipo A. che in quelli di tipo B. (parte generale).

Essi devono essere pensati e strutturati, senza contare su un background disciplinare particolare degli allievi; ma anzi valere per ogni tipo di laurea di base venga accettata.

L'elemento "integrante" è appunto la "programmazione" e la "gestione delle attività".

Le "materie" nelle quali si articola sono dunque:

- metodi scientifici di strutturazione degli obiettivi (logframe)
- analisi di sistema
- modelli di decisione

- metodi di valutazione: analisi costi e benefici; analisi multi-criteri; valutazione di impatto ambientale; valutazione di impatto sociale; etc.
- procedure di decisione
- programmazione di bilancio
- analisi dei programmi
- tecnica di preparazione dei progetti
- etc.

Le precedenti materie dovrebbe essere suffragate da un minimo di "Elementi" di base di:

- Diritto pubblico e amministrativo
- Economia
- Contabilità di stato
- Contabilità economica
- Statistica

capaci di essere però apprese "in ugual misura" da qualsiasi tipo di laureato, all'interno del Programma "unico" stesso.

3. Collana di pubblicazioni

Balza evidente - se si vuole tentare di applicare dei criteri di identificazione dei programmi nel senso del punto 2 - quanta importanza riveste poter arrivare ad avere un corpo di corsi scritti pensati e redatti "ad hoc" per quel tipo di programma caratterizzante la Scuola.

La Scuola ha bisogno perciò dei suoi propri materiali di studio, ben omogenei per tutti i corsi, da usare a mo' di "libri di testo" su cui impegnare i docenti. (E quindi preparati dagli stessi docenti, con una attività particolare). Tale materiale sarebbe, in conformità, al Programma di cui sub 2, di due tipi:

1. *Il Manuale di Programmazione e Gestione delle attività pubbliche*
2. *I Manuali di supporto "ad hoc" di: Diritto, Economia, Contabilità, Statistica, etc.*

In linea di massima, per le materie specialistiche proprie a ciascun "indirizzo" dei Corsi di tipo B, allora si potrebbe attingere alla letteratura esistente, dopo selezioni accurate.

Non sarebbe però male che per talune materie strumentali (per esempio l'informatica) si potesse arrivare anche in questo caso a sviluppare corsi molto "ad hoc", personalizzati alle esigenze ritenute proprie della Scuola).

4. Un Centro di ricerche

Il lavoro di ricerca e di supporto per la preparazione dei Manuali suddetti, e per l'aggiornamento delle esperienze (a regime, sarebbero gli stessi partecipanti ai corsi di tipo B., per es, che verrebbero a costituire anche i partecipanti dei seminari di tipo C.) è vasto, e dovrebbe avere una strutturazione permanente (con un budget specifico e ricercatori specifici, che potrebbero anche fungere da assistenti al corpo docenti).

Questo fa pensare alla creazione di un Centro, all'interno della Scuola, specialmente rivolto alla ricerca in materia di Metodi di Programmazione e Valutazione (di programmi e progetti), che potrebbe operare in cooperazione con le unità di valutazione ormai esistenti in qualsiasi amministrazione (per es: Bilancio, Esteri, Ambiente, Mezzogiorno, Beni culturali, etc.) e che peraltro potrebbe costituire una unità di assistenza tecnica, per le amministrazioni che ancora non fossero in grado di essere autonome nella impostazione dei programmi e dei progetti.

Un Centro siffatto sarebbe altresì un organismo di raccordo fra tutti gli "ex-allievi" della Scuola; e infine sede opportuna per sviluppare contatti internazionali di studio e ricerca (OCSE, CEE). Molti Ministeri, penso all'Ambiente per es., potrebbero affidargli, con relativi mezzi, importanti incarichi di studio e programmazione.