

**La formazione dei nuovi managers
della pubblica amministrazione:**
una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi

di Franco Archibugi*

Relazione al
V Convegno nazionale sulla Formazione
sul tema:

*"L'Università italiana tra autonomia e managerialità. Politiche del
personale, formazione e professionalità emergenti"*

promosso
dall'Università di Palermo
con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
e del Consorzio Interuniversitario sulla Formazione (CO-IN-FO)

Palermo 6-8- Novembre 1996

* Professore ordinario dell'Università di Napoli e Professore stabile alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione di Roma.

La formazione dei nuovi managers della pubblica amministrazione: una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi

Sommario

- 1 Premessa: la sfida delle trasformazioni economiche e industriali
- 2 La domanda emergente di qualificazioni manageriali nel campo della gestione pubblica
- 3 I problemi della formazione dei nuovi managers
- 4 Un progetto multinazionale di rinnovamento nella formazione dei dirigenti della PA
- 5 Alcuni principi informatori della nuova programmazione educativa per la dirigenza PA
- 6 I campi della programmazione educativa
- 7 Parte prima: il programma educativo sulla "funzionalità" del sistema pubblico
 - 7.1 Funzionalità istituzionale
 - 7.2 Funzionalità economica
 - 7.3 Funzionalità socio-culturale
- 8 Parte seconda: il programma educativo sulla "operatività" del sistema pubblico
 - 8.1 Gestione della presa delle decisioni
 - 8.2 Gestione delle risorse umane
 - 8.3 Gestione e riforma della regolamentazione
 - 8.4 Gestione di bilancio e gestione finanziaria
 - 8.5 Gestione delle prestazioni e dei risultati
- 9 Parte terza: Apprendimento delle principali politiche pubbliche
- 10 I sussidi tecnici e nozionistici del programma educativo

La formazione dei nuovi managers della pubblica amministrazione: una trasformazione radicale dei contenuti e dei metodi¹

1. Premessa: la sfida delle trasformazioni economiche e industriali

La *Pubblica Amministrazione (PA)*, (e di conseguenza i suoi addetti della funzione pubblica), stanno fronteggiando da tempo una crisi senza precedenti, pressochè in tutti i paesi industriali avanzati. Insieme al mondo produttivo che la circonda e in cui opera, che è soggetto a rapide trasformazioni economiche industriali, la PA è rimata ancora ancorata e ingessata in vecchi modi di operare e di gestire.

Gli effetti di queste trasformazioni sulla PA non sono apparentemente visibili, sotto la clamorosa forma della crisi occupazionale per due ragioni:

- perchè i meccanismi dell'economia di mercato dominanti nell'industria non traducono immediatamente l'effetto delle innovazioni (e dei poderosi incrementi di produttività nei settori produttivi) in termini occupazionali, anche nel settore della PA, e quindi non si fanno sentire così esplicitamente i bisogni di riadattamento della forza lavoro;
- perchè fra le trasformazioni in corso vi è proprio la crescita relativamente più importante, nella domanda complessiva di beni e servizi dei cittadini, di quei beni e servizi, finora definiti "pubblici", che ha provocato una crescita dell'occupazione nella PA senza precedenti;

La prima ragione si esplica sotto l'influsso di molti fatti: innanzitutto le trasformazioni in essere nel mondo industriale, sono legate sostanzialmente all'evoluzione della produttività fisica e quantitativa, e quindi non sono le stesse di quelle del mondo della PA, legate invece ad una efficienza operativa non misurabile in termini "quantitativi", bensì "qualitativi", misurabili in modi completamente diversi da quelli con cui si misura la produttività quantitativa nell'industria. Come è noto, la misura dell'output nella PA è ancora di difficile concettualizzazione, e comunque i progressi ottenuti nei metodi della misura ancora non si sono tradotti nella PA in una pratica corrente rilevazione come nell'industria.

A parte la comune capacità (da parte di industria e PA) di recepire le innovazioni dell'informatica e della telematica, che indubbiamente apportano nella PA anche notevoli incrementi di produttività "quantitativa", la maggior parte dei servizi della PA (come anche di molti servizi privati, educativi, culturali, sanitari, etc.) non sono suscettibili di rapidi ed importanti aumenti di produttività fisico-quantitativa (servizio o output/uomo-ora), con l'introduzione di nuove

¹Questa relazione è basata su un documento predisposto per il Network "Pubplan" promosso, a scala europea, dal Planning Studies Centre nel 1995 (e di cui l'autore è stato l'estensore iniziale) e su alcuni rapporti del Public Management Service dell'Ocse.

macchine, ma solo di miglioramenti nella qualità. Nè nella PA è presente (come nella maggior parte del mondo industriale che è "privato") l'interesse dell'imprenditore (spinto peraltro anche dalla concorrenza) a tradurre le innovazioni tecnologiche in un miglioramento della combinazione dei fattori produttivi espellendo i fattori obsoleti e superflui, come la forza lavoro non adeguatamente riadattata. La domanda di riadattamento perciò si fa sentire nella PA assai di meno che nell'industria sia per ragioni strutturali, che di mercato del lavoro; ma sarebbe errato da ciò dedurre che siano inferiori i *bisogni di riadattamento*.

La seconda ragione, quella dell'aumento assoluto del bisogno e della domanda societale di servizi pubblici, è connessa al fatto che, nella società industriale contemporanea, si è in presenza di una certa saturazione della domanda di beni materiali e che si sta allargando invece quella di domanda di beni "immateriali", o culturali, che finora sono stati assicurati, per lo più, proprio dalla PA. Questo fatto, che ha aumentato a dismisura la domanda societale di servizi della PA, e che l'ha messa in condizioni di un insopportabile *sovraccarico* (aggravato per di più dall'esistenza di un regime "democratico", cioè di un "mercato politico del voto"), ha messo il sistema della PA (finanziariamente e organizzativamente) in una situazione di crisi e di necessità oggettiva di trasformazione e di transizione: più che aumentare il suo ruolo di fornitrice di servizi essa deve aumentare il ruolo di "gestione", regolazione, programmazione e incentivazione, della sostituzione del settore privato a quello pubblico ovunque possibile:

- vuoi con il settore commerciale (dove esistano condizioni di profittività per imprenditori privati)
- vuoi con il settore non-commerciale, ma comunque indipendente (l'associazionismo volontario non-profit) ove ci fosse l'iniziale o permanente bisogno di incentivazione pubblica, ma sempre in termini meno onerosi di una produzione diretta.

Questi fatti hanno determinato che i bisogni di trasformazione interni alla PA, in fatto di "forza-lavoro", sono legati (assai più che nell'industria) ad una riqualificazione della *dirigenza*, della *alta dirigenza*; e che occorra introdurre, piuttosto che mere innovazioni tecnologiche (sempre auspicabili e sempre possibili, e che sostituiscono una *forza-lavoro medio bassa*) dei *nuovi criteri e delle nuove capacità gestionali e programmatiche*.

Come già a suo tempo nell'industria, è maturata nella PA l'esigenza di una nuova specifica *managerialità*, indipendente dalle competenze specifiche di questa o quella branca dell'amministrazione; una managerialità che sia in larga misura (come nell'industria) *inter-scambiabile*, ma che (assai di più che nell'industria) sia capace di far fronte alla pluralità e complessità dei criteri (o funzione-obiettivo) da cui ogni programma della PA è governato.

Come è noto, l'industria è beneficiaria oggi di una vasta gamma di iniziative formative di tipo manageriale (i "master" di management oggi pullulano). E' assolutamente carente invece la formazione di managers per la PA, che pur adottando lo spirito comune della managerialità sia pronta e preparata ad affrontare problematiche assai diverse da quelle del mondo industriale,

caratteristiche della funzione pubblica, e dei bisogni tipici di trasformazione del ruolo di questa funzione nella società "post-industriale" di oggi.

2. La domanda emergente di qualificazioni manageriali nel campo della gestione pubblica

La nuova visione e i bisogni emergenti ad essa connessi creano una *domanda di lavoro qualificato* nel complesso ambito della gestione di enti e agenzie governative a qualsiasi livello e settore non trova ancora una adeguata offerta.

Finora i ruoli manageriali in questa direzione sono svolti in modo alquanto tradizionale, o attraverso l'acquisizione di *competenze tecniche settoriali*, o attraverso una *concezione amministrativa di prevalente stampo giuridico*. Cioè è mancata una *formazione ad hoc* tipicamente manageriale.

Ma la realtà della ampiezza assunta dalle attività operative pubbliche spingono verso una sempre più accentuata *"professionalizzazione" del settore*, con la creazione di una nuova *"figura professionale" settorialmente fungibile*, come nei grandi settori privati.

E' opportuno perciò iniziare a pensare alla creazione di una attività educativa orientata alla preparazione di una nuova *professionalità nel campo della amministrazione pubblica*.

3. I problemi della formazione dei nuovi managers

Questa attività educativa orientata alla preparazione di una nuova professionalità nel settore del management pubblico, merita tuttavia un periodo di riflessione, di studio, di sperimentazione. E ciò per numerose ragioni.

In primo luogo questi nuovi bisogni sono il risultato di sviluppi *in parte omogenei*, alla scala delle diverse tipologie di ordinamento della funzione pubblica nei diversi paesi, ma *in parte dissimili*, a seconda degli ordinamenti giuridici, amministrativi, culturali, etc., che ancora permangono forti fra i diversi paesi, anche fra i diversi paesi della sola Unione europea. Queste diversità attengono anche al diverso stadio di sviluppo economico delle diverse regioni europee, e tutto ciò ostacola il rafforzamento di una maggiore coesione sociale ed economica, come il trattato dell'Unione dichiara di voler perseguire. Un programma di attività educative capaci di *formare* in ciascun paese nuove energie umane o di *riadattare* vecchie qualificazioni o esperienze di lavoro divenute obsolete, ha bisogno di un periodo di "prova" e di "confronto" alla scala transnazionale, per essere portate ad un utile ed efficace "minimo comune denominatore".

Inoltre, una attività formativa di carattere così innovativo, merita di essere iniziata con un occhio ai livelli più elevati e qualificati di questa managerialità, che potrebbero poi farsi promotori successivamente di ulteriori iniziative a scale più particolari, a tipologie più determinate, e a gestioni più specifiche e "nazionali" e regionali.

4. Un progetto multinazionale di rinnovamento nella formazione dei dirigenti della PA

Ecco perchè ogni iniziativa che partisse a livello di ogni singolo paese per una trasformazione dei vigenti (o introduzione di nuovi) metodi educativi dei managers della PA, dovrebbe partire innanzitutto da una riflessione comune su un di rinnovamento nella formazione dei dirigenti della PA. E solo sulla base di una comune attività di *studio e di sperimentazione didattica*, che dovrebbe svilupparsi la identificazione di un curriculum di formazione per i *managers della PA*, curriculum che dovrebbe corrispondere alle nuove esigenze sopra delineate.

Il presente scritto intende dare un contributo all'inizio di questa fase di studio, di sperimentazione, e di identificazione del curriculum . Obiettivo principale di questo scritto è quello di formulare un progetto di curriculum post-universitario di formazione della dirigenza pubblica, che si avvalga di una reale esperienza internazionale, e soprattutto europea, utilizzando criteri, metodi e tecniche definiti alla scala della migliore esperienza europea, pur nella consapevolezza che i problemi di adattamento della dirigenza della PA sono oggi assai acuti nella PA di quasi tutti i paesi avanzati (Come i primi risultati emersi dalle attività del Servizio Ocse sulla "*Gestione pubblica*" e gli studi e le riforme suggerite dal Rapporto della *Commissione del Vice-presidente Gore* negli Usa hanno già dimostrato).

5. Alcuni principi informatori della nuova programmazione educativa per la dirigenza PA

La nuova formazione dovrebbe essere, come fondata innanzitutto su alcuni "principi informatori" che brevemente elencheremo nei seguenti:

a. Peculiarità

Il principio della *peculiarità* riguarda il fatto che tale formazione deve essere mirata *esclusivamente* alla formazione della nuova figura professionale del dirigente PA, e a null'altro.

b. Fungibilità

Il principio della *fungibilità* riguarda il fatto che tale formazione deve essere mirata a formare un dirigente che possa essere utilizzato in *qualsiasi* settore operativo della PA, senza distinzioni di sorta.

c. Post-scolarità

Il principio della *post-scolarità* riguarda il fatto che detta formazione è assunta al termine di un ordinario curriculum avanzato di studi, qualsiasi esso sia (universitario o altro).

d. Omogeneità

Il principio della *omogeneità* riguarda il fatto che rispetto al suo fine (la capacità del manager della PA) detta formazione fornisce un *corpus compatto di know-how senza differenze interne*, se non quelle che attengono alle diverse basi scolastiche dei partecipanti.

Dai detti principi, se ne possono trarre alcune deduzioni operative chiare.

Dal principio della *peculiarità* si deduce che ci si deve porre in una posizione di indifferenza rispetto all'origine formativa dei partecipanti, e ad ogni destinazione professionale alternativa a quella del manager della PA. Da ciò ne segue anche che il programma di studi non deve poter contare su alcuna formazione di base propedeutica in modo specifico a quella impartita, se non per quella comune a tutti gli accessi alla istruzione superiore.

Al massimo, come meglio si dirà in seguito, in parallelo alla formazione principale e unitaria prevista dal programma, si potranno immaginare corsi complementari di carattere universitario (già essi circoscritti come si vedrà come strumentali al corso principale) che i partecipanti potranno *ad libitum* scegliere in funzione delle personali origini di studi e delle lacune avvertite circa le materie di tipo universitario non studiate. Anche questi corsi complementari devono essere costruiti sulla base di discipline convenzionali, ma anche nella forma essenziale che possa essere utile come background comune a tutti, indistintamente, i partecipanti.

Dal principio della *fungibilità* se ne deduce che il Corso dovrà sostanzialmente prescindere dalle destinazioni operative in cui i partecipanti potranno trovarsi ad operare. E quindi diventa indifferente che il programma sia costruito sulla base di consultazioni sulle esigenze che singole amministrazioni potranno esprimere o manifestare. Se si ritiene che un elemento "pratico" sia necessario alla definizione del programma (e che a ciò possa anche non essere sufficiente la expertise e competenza dei didatti che lo formulano, si possono includere delle persone di "esperienza" gestionale nei gruppi di programmazione educativa, ma si eviti di accettare l'idea (contradittoria con il principio della fungibilità) che si devono ascoltare i rappresentanti di singole amministrazioni.

Dal principio della *post-scolarità* si deduce che il programma educativo prescinde dalle professionalità varie che possono essere esercitate all'interno delle diverse amministrazioni pubbliche, e aggiunge - eventualmente a queste professionalità, più o meno bene rappresentate - un quid assolutamente nuovo ed inesistente in quelle professionalità: la "*managerialità*".

Dal principio della *organicità*, si deduce che un programma va decisamente giudicato dalla sua coerenza e consequenzialità interna, rispetto alla managerialità peculiare che si ricerca, e non dalla presenza di questa o quella disciplina ritenuta necessaria e/o opportuna nella formazione del nuovo manager.

Come si vede, tali principi sono fortemente "interconnessi". Lungi dal manifestare la benchè minima contraddittorietà logica, fra loro, essi manifestano un forte carattere di interdipendenza: il rispetto dell'uno serve anche al rispetto dell'altro.

E sulla base di questi principi che l'articolazione di un programma educativo del tipo di quello che segue è stata concepita. E' possibile tuttavia che malgrado le intenzioni, alcune parti del programma possano avere disatteso i principi stessi.

6. I campi della programmazione educativa

La selezione dei *campi* della programmazione educativa in questione, si suggerisce che avvenga governata da due linee di guida, che possono essere considerate due facce della stessa esigenza:

- la destinazione professionale del nuovo manager, quindi la sua "*figura professionale*";
- la funzione generale e unica cui egli deve rispondere: *la gestione delle decisioni* (dal punto di vista tecnico).

Per quanto riguarda quest'ultima faccia, forse è bene precisare che per "gestione delle decisioni" si fa riferimento non solo alla capacità di "prendere delle decisioni" (*decision-taking*), con le tecniche relative, ma anche alla capacità di "gestirle" o attuarle, con le tecniche relative; e, inoltre, facendo riferimento al "punto di vista tecnico", si fa riferimento al fatto che la decisione finale è quella del decisore politico (che cade fuori dell'oggetto di professionalità del programma educativo); ma che questo è irrilevante per i contenuti didattici, i quali rimangono gli stessi, e saranno utilizzati dal manager o come supporto alla decisione politica (di tale supporto è tecnicamente titolare) o per quelle decisioni che assume come *manager* per delega (esplicita o implicita) del decisore politico.

Con la specificazione e la connessa limitazione di campo suggerita - la *capacità manageriale* del partecipante - il programma educativo può dividersi in due parti fondamentali:

- la prima relativa alla funzionalità del sistema pubblico nei suoi aspetti istituzionali, economici e sociologici;
- la seconda relativa alla operatività del sistema pubblico, nei suoi aspetti tecnici di programmazione, valutazione e di decisione delle azioni.

Nella *parte prima* vengono esposti e discussi i concetti di fondo relativi alla *funzionalità del sistema pubblico*, in modo da inquadrare i problemi gestionali della seconda parte in una adeguata cornice informativa e conoscitiva generale.

La *seconda parte*, di natura essenzialmente tecnica, sviluppa le capacità gestionali propriamente dette dei partecipanti affrontando direttamente a) in un primo settore i *problemi di gestione* del sistema pubblico nelle sue caratteristiche generali, e b) in un secondo settore i metodi e le tecniche più importanti connesse alla capacità gestionale.

Per quanto concerne i contenuti di apprendimento per entrambe le parti, si suggerisce lo schematismo adottato in sede Ocse come base di articolazione delle attività del Servizio *Public Management* (Puma)². Esso ha il vantaggio a) di essere

²Si veda in proposito la "*Breve nota informativa sulle attività in corso presso il Servizio Gestione Pubblica dell'Ocse, etc.*" predisposta dall'a. per i colleghi della Scuola superiore di Pubblica Amministrazione (12 maggio 1996).

il risultato di una esperienza multinazionale (comune denominatore delle riconosciute esigenze di miglioramento della gestione pubblica in tutti i paesi occidentali) ormai alquanto consolidata, e b) di aver a disposizione una certa quantità di documenti di studio da utilizzare bene ai fini della didattica del programma.

7. Parte prima: il programma educativo sulla funzionalità del sistema pubblico

La funzionalità del sistema pubblico può essere trattata nel Programma nei suoi aspetti di

- *funzionalità istituzionale;*
- *funzionalità economica;*
- *funzionalità sociopsicologica.*

7.1. Funzionalità istituzionale

Sotto il profilo della sua funzionalità istituzionale, il sistema pubblico verrà illustrato e discusso nel Programma nei suoi aspetti costitutivi essenziali:

- *nascita e sviluppo delle costituzioni pubbliche; evoluzione storica del sistema istituzionale-costituzionale italiano*
- *forme varie di organizzazione pubblica*
- *rapporti fra diritto e organizzazione pubblica e diritto e organizzazione privata.*
- *forme "intermedie" di diritto e organizzazione fra il pubblico e il privato.*
- *rapporti organici fra il sistema pubblico nazionale e il sistema europeo (Unione) e internazionale (Onu)*

Su questi punti sono superflue indicazioni suppletive.

7.2. Funzionalità economica

Sotto il profilo della funzionalità economica, il sistema pubblico verrà illustrato e discusso nel Programma nei suoi aspetti di relazione e di interdipendenza con il sistema sociale generale:

- *l'economia pubblica nel circuito del processo economico generale; lo sviluppo storico dell'economia pubblica in Italia, in Europa e in altri significativi paesi*
- *la organizzazione finanziaria del sistema pubblico e le sue inter-connessioni con gli altri "sotto-sistemi" del sistema economico generale (famiglie, imprese, organizzazioni non-profit, etc.).*

- *l'evoluzione strutturale della spesa pubblica*; classificazione "economica" e classificazione "funzionale" della spesa pubblica. La classificazione moderna dei beni pubblici
- *la "teoria della politica economica" e la programmazione economica*; le varie forme di finanziamento del sistema pubblico
- *Le relazioni economiche europee ed internazionali*

7.3. Funzionalità socio-culturale

Sotto il profilo socio-culturale, il sistema pubblico viene illustrato con riferimento agli aspetti e ai problemi comportamentali sia del cittadino/utente del sistema, che dell'operatore/gestore del sistema stesso. Quindi nei seguenti aspetti:

- *Storia dei rapporti fra cittadino e Stato. Storia della burocrazia in Italia.*
- *Psico-sociologia del cittadino/utente*; ricerca sociale sul comportamento del cittadino come: a)utente-consumatore; b)elettore; c)contribuente; d) membro di gruppi associativi intermedi (sindacati, lobbies, chiese, etc.) non pubblici. Modalità di stimolazione alla partecipazione; alla cooperazione; alla co-gestione; alla coscienza della legittimità e dell'interesse pubblico.
- *Psico-sociologia dell'operatore/gestore*: sia "politico"; che funzionario amministrativo. Percezione dell'interesse collettivo e dell'interesse personale; stimolazione alla coscienza della legittimità e dell'interesse pubblico e del pubblico.
- *Etica pubblica*: condizioni per lo sviluppo di una deontologia del servizio pubblico.

In forme comuni sia al rapporto del sistema pubblico con i suoi cittadini e utenti che con i suoi operatori-dipendenti, si discuteranno i problemi psico-sociali del controllo, della regolamentazione, delle obbligazioni, etc., per diverse categorie di cittadini come per diverse categorie di funzionari del pubblico potere.³

8. Parte seconda: il programma educativo sulla operatività del sistema pubblico

Nella parte seconda concernente la operatività e le sue tecniche, si suggerisce - come detto - di adottare lo schematismo di attività innovative assunto dal servizio "Puma" dell'Ocse.

La materia gestionale viene ripartita nei seguenti cinque campi:

- gestione della presa delle decisioni;
- gestione delle risorse umane;
- gestione e riforma della regolamentazione;

³Il quadro della didattica di questa prima parte sulla "funzionalità del sistema pubblico è riassunto nella Tav. 1.

- gestione e controllo delle risorse economiche e del bilancio;
- gestione e controllo delle prestazioni e dei risultati.

8.1 Gestione della presa delle decisioni

La gestione della presa di decisioni è certamente il campo più complesso e più delicato dell'intera *capacità manageriale* (oggetto unitario e fondamentale dell'intero Programma). Essa si applica a diversi livelli e a diversi contenuti, al punto che è difficile vederla in un unico insieme, anche dal mero punto di vista delle "tecniche di decisione". Tuttavia è bene che ne sia ben marcata trasversalmente la sua peculiarità, perché è anche il campo che è rimasto più negletto nella formazione dell'operatore pubblico, forse appunto per la sua varietà.

Pur nella sua immensa varietà, la gestione della presa delle decisioni può essere trattata sotto alcuni profili essenziali:

- *l'analisi pragmatica di "teoria delle decisioni"*, con una informazione adeguata delle tecniche elementari di "ingegneria dei sistemi" applicata alle organizzazioni complesse.
- *la teoria del coordinamento e della programmazione dell'azione pubblica*; capacità di conoscere, comprendere e praticare forme di coordinamento pre-decisionale in ragione delle interdipendenze di sistema connesse alla sua attività.
- *l'analisi e valutazione dei programmi*; predisposizione di "strutture" o schemi di programmazione delle operazioni e valutazione degli indicatori di conseguimento e di realizzazione delle stesse decisioni.
- *l'uso di sistemi informatici*, per il coordinamento e la programmazione dei programmi pubblici

L'insieme dell'apprendimento alla gestione della presa di decisioni è fondato sull'acquisizione del problema della coerenza e della compatibilità come aspetti fondamentali per le decisioni di carattere generale, quelle che nelle amministrazioni pubbliche vengono assai poco coordinate.

L'assenza di coordinamento nasce spesso dalla assenza di programmazione e dalla incapacità del decisore e dell'operatore di pensare, ancora prima che di agire, in termini di programmazione.

Questo campo del Programma sostanzialmente riguarda il ruolo degli organi al "centro del Governo (Gabinetti dei Primi Ministri, Segretariati generali, Cancellerie federali) e la loro capacità di "assicurare il coordinamento, la coerenza e la direzione strategica, e di gestire i flussi di informazione a monte e a valle della presa di decisione (anche per quanto concerne il rapporto con il pubblico)".

Si tratta della gestione di decisioni generali, con le eventuali procedure di consultazione, concertazione, co-decisione, messe in opera attraverso organismi all'interno e all'esterno del sistema pubblico stesso (Parlamento da un lato; sindacati e forze sociali dall'altro).

Il programma educativo dovrebbe, in questo senso, predisporre il *manager* o operatore pubblico (sia esso inteso come sussidio alla decisione politica che decisore lui stesso per i programmi di cui è titolare) a conoscere e saper gestire

(partecipando) siffatte *operazioni di programmazione generale*, anche se esse implicano - come si è detto - per loro natura decisioni "al massimo livello" degli operatori pubblici (Parlamento, Governo nel suo insieme, etc.). Per tali operazioni, l'articolazione potrebbe essere:

- *tecniche di gestione dei flussi informativi relativi alla costruzione di bilanci prospettivi dello sviluppo socio-economico* nel loro insieme (e costruzione dei relativi modelli);
- *tecniche di valutazione di scenari decisionali alternativi* relativi agli impieghi delle risorse nazionali;
- *tecniche di valutazione dell'uso pubblico delle risorse nazionali*.

La coerenza e la compatibilità, che come si è detto, sono aspetti particolarmente importanti al "centro" del sistema decisionale pubblico, hanno anche rilevanza ad altri livelli decisionali, più familiari e più correnti per i managers pubblici; per cui le tecniche di cui sopra (gestione dei flussi, modellizzazione, scenari alternativi, etc.) possono essere insegnate in versioni adatte anche a detti sub-programmi (con attenzione ai rischi di sub-ottimizzazione inerenti al mancato coordinamento sistemico tra livelli di decisione).

8.2. Gestione delle risorse umane

Questo campo del Programma approfondisce le modalità per instaurare nel settore della funzione pubblica dei sistemi di gestione delle risorse umane più flessibili e dinamici, come elemento determinante della realizzazione degli obiettivi di riforma della gestione pubblica. (che è una comune esigenza avvertita da tutti i paesi Ocse e fatta propria dal Servizio Puma che in proposito ha prodotto della documentazione interessante). I tematismi che si svilupperanno in questo campo di formazione sono:

- *metodi di gestione del personale* (reclutamento; formazione sul lavoro; aggiornamento; *job analysis and evaluation*; *merit rating*; tecniche di remunerazione.
- *metodi di organizzazione del lavoro* (*staffing*, lavoro di gruppo, trasmissione delle responsabilità, etc.)

8.3. Gestione e riforma della regolamentazione

La regolamentazione eccessiva è divenuto un male endemico di tutte le gestioni pubbliche dei paesi avanzati occidentali (Ocse). Il campo di formazione su modi e tecniche di riformare i sistemi regolamentari dei paesi Ocse è divenuto un campo prioritario. Si tratta di studiare e applicare:

- *tecniche di valutazione della regolamentazione* (rapporto fra gli obiettivi che intende conseguire e i costi che essa produce; tecniche per migliorare la trasparenza e la flessibilità dei sistemi regolamentari, e la loro capacità di rispondere ai bisogni;

- *tecniche di gestione procedurale della regolamentazione* (ricorsi ed altri strumenti) come soluzioni alternative alle regolamentazioni tradizionali. Forme di gestione della interazione amministrazione/impresе nel campo regolamentare. Forme di consultazione del pubblico in materia di regolamentazione

8.4 Gestione di bilancio e gestione finanziaria

Questo campo del Programma riguarda le procedure di gestione e controllo delle spese pubbliche, in termini generali, ed in termini specifici ai diversi settori di spesa.

Una particolare attenzione in questo campo sarà data alle modificazioni strutturali della spesa pubblica. In particolare a:

- *la gestione economica dei programmi*, mirando alla introduzione, nei processi operativi di realizzazione dei programmi, di deleghe contrattuali all'esercizio di servizi e alla produzione di infrastrutture e lavori pubblici e alla introduzione di "*meccanismi di emulazione del mercato*" (MTM: *Market-type Mechanism*), (come si sono chiamati in sede Ocse). I più importanti meccanismi che si studieranno nel programma - con l'aiuto di un interessante documentazione europea, sono: tariffe per gli utenti; sub-appalti; emissione di buoni o equivalenti; creazione o modificazione di diritti di proprietà; attribuzione di prezzi interna alla PA; contratti fra branche dello Stato; contratti all'interno di una branca e forme di concorrenza diversa dal prezzo, etc..
- *le tecniche di budgeting dei programmi*, ove si darà una attenzione particolare alla *costruzione di bilanci-orientati ai risultati* (*Budgeting for Results*). Connettendo il budgeting ai programmi il nuovo dirigente dovrà massimizzare l'esecuzione degli obiettivi con il massimo di apporti: non solo quelli di origine pubblica che hanno dato vita ai programmi, ma anche quelli di origine privata che possono essere interessati alla realizzazione dei programmi stessi. Si insegneranno le forme e le tecniche del *Project financing*, applicate ai programmi pubblici (ove possibile).

8.5. Gestione delle prestazioni e dei risultati

Quest'ultimo campo è quello che dovrebbe assorbire la più elevata quantità di energie nel Programma formativo, e più di tutti gli altri lo dovrebbe caratterizzare. Esso rappresenta la più estesa applicazione di una riformata operatività del settore pubblico.

Il campo include lo studio di sistemi di decentralizzazione nella gestione della PA, con una speciale attenzione alla elaborazione per ogni tipo di attività e di programmi di adeguati indicatori di risultato, con speciale attenzione ai "contratti

di obiettivo" e alla programmazione strategica alla scala di ogni ente o agenzia operativa. I punti che saranno oggetto di insegnamento sono:

- *la programmazione delle azioni e delle regolazioni e misurazione dei risultati*: analisi di programma; i gruppi-obiettivo (*target-groups*); programmi a obiettivi multipli; indicatori e misuratori di programma; misure di valutazione degli effetti dei sistemi regolamentari;
- *la valutazione economico-quantitativa dei programmi*: tipi di procedure; tipi di metodi; la valutazione come processo; la analisi costi-benefici nelle sue molteplici applicazioni e forme e la stima dell'"utilità totale";
- *la valutazione qualitativa dei programmi*: varie tipologie di analisi multi-criteri e multi-obiettivi. (Per es. : l'analisi costi-efficacia; l'analisi rischi-benefici (ARB); l'analisi decisionale (AD); l'analisi di impatto ambientale (AIA); le tecniche di valutazione legate alla valutazione del territorio e dei piani: "Bilanci di Pianificazione territoriale" (*PBS-Planning Balance Sheet*); la "Matrice di Conseguimento degli Obiettivi" (*GAM-Goals-Achievement Analysis*); la "Analisi energetica" (*EA-Energy Analysis*); la "Analisi di uso appropriato del territorio"(*LSA-Land Suitability Analysis*); la "Valutazione del Paesaggio"(*LA-Land Assessment*); il "Sistema di Valutazione ambientale" (*EES-Environmental Evaluation System*); la "Matrice valutativa di impatto" (*JIM-Judgemental Impact Matrix*). I metodi di valutazione saranno oggetto principale di esercitazione permanente. (Si veda riassunto nella Tav. 2).

9. *Apprendimento delle principali politiche pubbliche*

Il futuro dirigente, infine, qualsiasi sia la sua base formativa universitaria, e qualsiasi sia la sua possibile destinazione futura all'interno del Sistema pubblico, divrebbe essere messo in grado di conoscere - *panoramicamente* (ed insisto su questo avverbio) - le problematiche intrinseche delle principali politiche pubbliche, nelle formulazioni tecniche che di esse vengono date alla scala internazionale.

Queste politiche pubbliche, di cui faremo l'elenco nella Tav. 3 allegata, dovrebbero essere conosciute non nei loro singoli dettagli - perchè altrimenti si ricadrebbe nella formulazione specialistica, e non "peculiare" e "fungibile" che abbiamo rigorosamente raccomandato in origine - bensì nel loro significato di possibile apprendimento casistico del processo sistemico decisionale; e pertanto dovrebbero essere apprese con un occhio particolare alle loro interdipendenza reciproche, che peraltro dovrebbero essere state preventivamente studiate dal candidato alla futura dirigenza nelle fasi prima e seconda, ed in particolare nella fase di apprendimento delle modalità di *funzionamento* del sistema pubblico nei suoi aspetti integrati (istituzionale, socio-economico e comportamentale), e nella fase di apprendimento della presa delle decisioni (basata sul coordinamento delle stesse).

E' forse opportuno accompagnare l'apprendimento delle diverse politiche pubbliche di settore, con un corso dedicato esclusivamente alla "teoria della scelta pubblica", a patto che esso venga strettamente messo in coerenza con la logica che

qui raccomandiamo di approfondimento del quadro generale di compatibilità delle scelte stesse sia dal punto di vista dei diversi obiettivi per loro stessi, sia per quanto riguarda gli effetti attesi, sia per quanto riguarda l'ammontare delle risorse e dei mezzi a disposizione.

10. I sussidi tecnici e nozionistici del Programma educativo

I principi informatori (vedi paragrafo 5) della nuova formazione (e quindi del Programma abbozzato) che dovrebbero guidare la progettazione di questo Programma verso l'abbandono radicale di ogni forma di istruzione che sia *ripetitiva* in qualche modo delle discipline universitarie e del loro raggruppamento in "aree" disciplinari.

Pertanto in questa stessa logica, si dovrebbe prevedere (vedi sempre par.5) la possibilità di corsi "complementari" o "integrativi", *paralleli a quelli "istituzionali" sopra indicati*, mirati a "allineare" la dotazione di conoscenze ed informazioni di base comuni a tutti i partecipanti. Questi corsi che potrebbero chiamarsi, appunto, di "allineamento" dovrebbero svolgersi nella parte iniziale del curriculum del nuovo Corso e dovrebbero mirare soprattutto a coprire le lacune, ritenute non accettabili per ogni partecipante, che le diverse origini universitarie di ciascuno possono creare⁴.

Come corsi non solo di "allineamento" delle conoscenze di base ma anche di "sussidio"⁵ ai tematismi del programma didattico illustrato, si raccomanderebbero dei corsi specifici ad hoc, concepiti con attenzione particolare alla figura del nuovo *manager* pubblico, di:

- *Informatica*; corso mirato soprattutto ad informare e formare sulla utilizzazione di sistemi informativi: gestione degli archivi elettronici e loro utilizzazione ai fini gestionale e decisionali; nozioni di cartografia geografica e tematica; programmi di software per la rappresentazione grafica e cartografica dei fenomeni territoriali ed ambientali (geofisici, geochimici, geomorfologici), etc..
- *Analisi ed ingegneria dei sistemi*; corso mirato a fornire schemi di modellizzazione dei sistemi di relazione fra i diversi fenomeni che possono essere oggetto di politiche pubbliche, allo scopo di mettere in grado di sviluppare la consapevolezza delle interdipendenze; l'analisi di sistema dovrebbe essere il più possibile esemplificata su "sistemi" aventi molte variabili decisionali.

⁴ Si è pensato perciò ad una serie di corsi del tipo "diritto per non giuristi", "economia per non economisti", urbanistica per non urbanisti", "matematica per non matematici"etc. E' ovvio che tali corsi - quali che sia la "nobiltà" originaria delle materie e discipline di base da cui sono informati - devono essere concepiti e svolti in stretta relazione funzionale con il programma didattico - del tutto "peculiare" del nuovo Corso. Sono Corsi che dovranno essere concepiti *ad hoc*. E tutti ad uso del programma principale ed ufficiale che è quello relativo alla funzionalità e alla operatività del sistema pubblico (così come sopra delineato).

⁵*Ca va sans dire* che una buona conoscenza della lingua di scambio internazionale (l'inglese) è ormai una condizione *sine qua non* ogni ruolo nella dirigenza pubblica non potrebbe essere adeguatamente assolto.

- *Ricerca operativa*; corso mirato a fornire gli strumenti di analisi operativa (programmazione lineare, multilineare e dinamica, ottimizzazione, etc.) e della calcolabilità (illustrazione elementare della modellizzazione matematica dei fenomeni economici, sociali e ambientali; analisi matriciale, algoritmi di calcolo; teoria dei giochi; etc.).