

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1720

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SAPORITO, MATTEOLI, TOFANI,
MANTICA, BALBONI, BATTAGLIA Antonio, BORNACIN,
CORONELLA, CURSI, DE ANGELIS, DELOGU, DIVELLA,
FLUTTERO, GRAMAZIO, LOSURDO, MARTINAT, MENARDI,
MORSELLI, RAMPONI, TOTARO e SAIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 2007

Delega al Governo sulla formazione nel pubblico impiego

ONOREVOLI SENATORI. - Sono diversi anni che nel settore del pubblico impiego si è aperto un ampio dibattito sul tema della formazione e della sua centralità in una fase di profondi cambiamenti nelle istituzioni e nella società civile. Purtroppo, però, tale dibattito non ha prodotto risultati: non si è avviata una adeguata ristrutturazione del «sistema formazione» nel settore pubblico che porti ad una pronta ed omogenea risposta ai fabbisogni di formazione, oggi rilevati solo frammentariamente e occasionalmente. Manca una razionale distribuzione dei ruoli e una adeguata traduzione degli indirizzi in obiettivi, mancano valutazioni e verifiche sull'efficacia reale del servizio. Mancano, insomma, principi regolatori e, quindi, una logica complessiva del sistema.

Un riassetto del genere richiede un'architettura adeguata e professionalità all'altezza del compito. Il magistero politico non può che avere un ruolo corrispondente all'indirizzo, in coerenza - si spera - con una politica delle risorse umane più attenta allo sviluppo e orientata alla ricerca del consenso. Il ruolo della formulazione degli obiettivi e del coordinamento dell'azione formativa richiede una gamma di professionalità di natura eminentemente tecnica che non trovano riscontro in una struttura ministeriale e che non appaiono allocabili - per ovvi motivi di correttezza organizzativa - all'interno delle strutture erogatrici di attività formative.

Si avverte l'esigenza di una *intelligence* centrale neutrale, in grado di garantire una guida stabile sui soggetti erogatori e di restituire coerenza complessiva al rapporto tra bisogni formativi e bisogni della collettività. Si avverte, altresì, l'esigenza di una normativa di riordino complessivo del settore.

Il provvedimento sulla costituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche contenuto nella legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, commi 580-586, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) è carente sul piano organizzativo perché non risponde ad una logica di sistema e non individua criteri completi e rigorosi sui poteri e sulle modalità di funzionamento dell'Agenzia. Esso si è peraltro arenato in sede di formulazione del regolamento di attuazione per esplicito dissenso di tutte le amministrazioni interessate.

Il disegno di legge che si sottopone all'esame del Senato - che riprende con adeguamenti una proposta già presentata alla Camera dei deputati nella XIV legislatura (Atto Camera n.1804) - risponde invece alle esigenze innanzi enunciate.

L'articolo 1 pone come principio base della formazione pubblica il fine di tutelare la personalità morale del lavoratore. Si tratta di un nobile scopo, rivolto a diffondere la cultura del rispetto dell'individuo sul luogo di lavoro, sovente teatro di violenze morali e psicologiche. Per questa ragione e per il carattere strategico dello sviluppo della risorsa umana, l'indirizzo in materia di formazione pubblica è rimesso al Presidente del Consiglio dei ministri.

L'articolo 2 individua in una Agenzia il soggetto destinato ad integrare le complesse funzioni tecniche relative al governo operativo della formazione pubblica. All'interno di essa risultano rappresentate sia le istituzioni destinatarie degli interventi formativi, sia le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

L'articolo 3 stabilisce due principi di fondo: la pubblicità dei soggetti erogatori della formazione pubblica e la separazione

tra le funzioni di coordinamento e quelle di erogazione della formazione.

L'articolo 4 definisce le categorie delle scuole pubbliche, articolandole per territorio (scuole centrali e regionali) e per materia (scuole di settore).

L'articolo 5 introduce il principio dell'autonomia delle scuole pubbliche di formazione - sia sotto il profilo didattico-scientifico che sotto il profilo gestionale-organizzativo - a garanzia della neutralità e imparzialità della formazione pubblica. Sono dettate, altresì, norme per l'istituzione e la soppressione delle scuole pubbliche e per il monitoraggio e controllo dei processi formativi da parte dell'Agenzia.

L'articolo 6 stabilisce l'entità e le modalità di reperimento e di distribuzione delle risorse finanziarie da destinare alla formazione pubblica, introducendo una soglia minima pari al 5 per mille dell'ammontare delle retribuzioni del pubblico impiego.

L'articolo 7 assoggetta all'accreditamento, alla certificazione e al controllo da parte dell'Agenzia tutti i soggetti pubblici e privati che offrono il proprio supporto alle scuole pubbliche di formazione.

L'articolo 8 prevede due deleghe al Governo per l'emanazione di norme rivolte a definire l'organizzazione e il funzionamento, rispettivamente, dell'Agenzia e delle scuole centrali pubbliche di formazione.

La prima delega conferisce all'Agenzia una personalità giuridica pubblica con una spiccata autonomia anche statutaria a garanzia dell'indipendenza della funzione di go-

verno della formazione pubblica. Tale principio è bilanciato dal conferimento della presidenza dell'organo collegiale di indirizzo e vigilanza al Presidente del Consiglio dei ministri, a garanzia del collegamento con l'indirizzo politico del Governo. Sono altresì definiti i compiti dell'Agenzia e i criteri direttivi per la rappresentanza nell'organo collegiale delle istituzioni interessate, per l'organizzazione interna articolata sull'equilibrio dei poteri e per l'individuazione delle risorse finanziarie e umane.

La seconda delega detta principi per l'organizzazione delle scuole pubbliche di formazione secondo criteri di uniformità e di equilibrio dei poteri, prevedendo canali diversi sia per il finanziamento che per l'auto-finanziamento. È definitivamente affidato, inoltre, alla Scuola superiore della pubblica amministrazione il reclutamento della dirigenza di Stato, attraverso la procedura del corso-concorso selettivo di formazione.

L'articolo 9 detta norme transitorie rivolte a disciplinare la transizione delle scuole pubbliche di formazione verso il nuovo assetto e a garantire il completamento dei processi formativi in corso all'atto dell'entrata in vigore della legge.

L'articolo 10 abroga le norme vigenti sulla formazione contenute nella legge finanziaria per il 2007, nonché quelle sull'organizzazione ed il funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del FORMEZ, per fare luogo al nuovo assetto, più organico e coerente.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità della formazione)

1. La formazione nel settore pubblico è finalizzata alla crescita professionale del lavoratore pubblico e alla tutela della sua personalità morale.

2. La formazione nel settore pubblico è svolta in attuazione degli indirizzi, non delegabili, formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Art. 2.

(Agenzia sulla formazione pubblica)

1. Le funzioni di individuazione degli obiettivi della formazione pubblica, in coerenza con gli indirizzi formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e di coordinamento, accreditamento, certificazione, monitoraggio e controllo delle attività formative nel pubblico impiego sono svolte dall'Agenzia sulla formazione pubblica, di seguito denominata «Agenzia», nella quale sono rappresentate le istituzioni destinatarie degli interventi formativi e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Art. 3.

(Soggetti erogatori della formazione pubblica)

1. I soggetti erogatori della formazione pubblica sono le scuole pubbliche di formazione e le università, che possono realizzare il proprio compito anche consorziandosi tra

loro e con altre istituzioni pubbliche o private presenti sul territorio.

2. I soggetti erogatori della formazione pubblica non possono partecipare, in forma diretta o indiretta, all'attività dell'Agenzia.

Art. 4.

(Scuole pubbliche di formazione)

1. Le scuole pubbliche di formazione si articolano in:

a) scuole centrali, aventi natura giuridica e organizzazione omogenee, incaricate di erogare formazione per il personale dello Stato;

b) scuole di settore, distribuite per singole amministrazioni o per ripartizioni affini, incaricate di erogare addestramento in compiti specialistici;

c) scuole regionali, incaricate di erogare formazione per il personale delle regioni e delle autonomie locali.

Art. 5.

(Regime delle scuole pubbliche di formazione)

1. Le scuole pubbliche di formazione sono dotate di autonomia didattica-scientifica e gestionale-amministrativa.

2. Le scuole centrali sono istituite, modificate o soppresse per legge.

3. Le scuole di settore e regionali sono istituite, previa documentata proposta delle amministrazioni interessate ed in conformità al parere dell'Agenzia, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sono modificate o soppresse con analogo decreto su motivata richiesta dell'Agenzia.

4. Le scuole pubbliche trasmettono all'Agenzia, entro il mese di febbraio di ogni anno, un resoconto sull'attività svolta e sui costi sostenuti nell'anno precedente, e, entro

il mese di novembre, il programma di attività per l'anno successivo. In caso di inadempienza e comunque ove ne ricorrano le condizioni, l'Agenzia può, previa attivazione di un contraddittorio con le scuole interessate, sospendere in tutto o in parte l'attività.

Art. 6.

(Risorse finanziarie)

1. Il Governo e le regioni destinano ogni anno alla formazione pubblica una somma non inferiore al 5 per mille dell'ammontare del monte stipendiale per il proprio personale, trasferendola all'Agenzia, che provvede alla successiva attribuzione ai soggetti erogatori della formazione pubblica secondo un piano formulato in attuazione e coerenza con gli indirizzi espressi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2. Le modalità di trasferimento e i criteri di distribuzione dei fondi sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Art. 7.

(Apporto delle istituzioni pubbliche e private di formazione)

1. Le istituzioni pubbliche e private di formazione che intendono consorziarsi con i soggetti erogatori della formazione pubblica sono soggette all'accreditamento, alla certificazione, al monitoraggio e al controllo da parte dell'Agenzia.

Art. 8.

(Deleghe al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per de-

finire l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia in coerenza con i principi sanciti agli articoli 2 e 3 e con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere una personalità giuridica pubblica con autonomia istituzionale, statutaria, organizzativa, gestionale e contabile;

b) prevedere un Consiglio di indirizzo e vigilanza presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto da rappresentanti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI), delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative e da esperti in materia di formazione;

c) prevedere un presidente con poteri di rappresentanza e responsabilità di attuazione degli indirizzi e un direttore generale con poteri e responsabilità organizzativi e gestionali;

d) prevedere modalità di finanziamento nell'ambito dei fondi indicati all'articolo 6;

e) prevedere un contingente di personale comprendente qualifiche dotate di specifica professionalità in materia di formazione;

f) prevedere l'emanazione di un regolamento di attuazione per disciplinare la sede dell'Agenzia in Roma nonché l'allocatione, articolazione e funzionamento delle strutture operative;

g) prevedere lo svolgimento da parte dell'Agenzia dei seguenti compiti:

1) il coordinamento delle attività per la formazione iniziale e per la formazione continua dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato;

2) la promozione dell'innovazione amministrativa, la ricerca, lo sviluppo, la sperimentazione, il trasferimento, la divulgazione delle innovazioni organizzative e gestionali, di processo e di prodotto, finalizzate all'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche e al miglioramento della qualità

dei servizi pubblici e le connesse attività di assistenza tecnica alle amministrazioni;

3) l'elaborazione, la raccolta, lo sviluppo e la diffusione di metodologie didattiche e modelli di formazione innovativi, assicurando alle amministrazioni pubbliche adeguato supporto e consulenza;

4) la consulenza e l'assistenza alle amministrazioni pubbliche nelle attività di analisi e valutazione dei fabbisogni formativi del personale, nonché nella progettazione di specifici interventi formativi;

5) la cura e lo sviluppo dei rapporti con gli organismi e le strutture di formazione similari di altri Paesi, la definizione con essi di accordi, di convenzioni e di ogni altra forma di collaborazione e di scambio di esperienze;

6) la cooperazione europea e internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa, il trasferimento di esperienze formative nei confronti di amministrazioni pubbliche straniere, nel quadro della politica europea e nazionale di cooperazione allo sviluppo;

7) la predisposizione e la gestione di un elenco nazionale delle istituzioni pubbliche e private accreditate e certificate per la formazione nel settore pubblico.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo finalizzato al riordino e alla ridefinizione dei compiti delle scuole pubbliche di formazione anche al fine di assicurarne l'uniformità organizzativa agevolando il coordinamento da parte dell'Agenzia, attenendosi ai principi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e con l'osservanza dei seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

a) prevedere un organo collegiale deliberante composto da esperti in materia di formazione designati dall'Agenzia e da rappresentanti, con criteri di rotazione, delle amministrazioni destinatarie degli interventi formativi;

b) prevedere un organico di personale docente e non docente correlato ai compiti da svolgere e soggetto a variazioni da adottare, su proposta dell'organo deliberante e in conformità al parere dell'Agenzia, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia delle finanze;

c) prevedere un direttore con responsabilità didattico-scientifiche, eletto dal corpo di docenti stessi e non immediatamente rieleggibile, e un coordinatore generale con responsabilità gestionali organizzative designato dall'organo deliberante;

d) prevedere forme di finanziamento con dotazioni minime di base a carico del bilancio dello Stato e con ulteriori dotazioni attraverso l'accesso a fondi nazionali, comunitari e internazionali e attraverso forme di autofinanziamento;

e) prevedere come compiti della Scuola superiore della pubblica amministrazione esclusivamente il reclutamento della dirigenza di Stato con la procedura del corso-concorso selettivo di formazione nonché la ricerca finalizzata a tale formazione, con oneri interamente a carico del bilancio dello Stato.

Art. 9.

(Norme transitorie)

1. Fino all'emanazione dei nuovi ordinamenti delle scuole pubbliche di formazione da adottare in base alla presente legge continuano ad operare gli organi attualmente in carica e restano fermi i contingenti numerici del relativo personale docente e non docente.

2. I programmi e le attività di formazione nel settore pubblico in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad essere espletati fino al loro compimento.

Art. 10.

(Abrogazioni)

1. Con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo previsto dal comma 2 dell'articolo 8 della presente legge sono abrogati:

a) il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 285;

b) il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287;

c) l'articolo 1, commi da 580 a 586, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

