

LA NECESSITÀ DELLA VALUTAZIONE DELLA FORMAZIONE

di Massimo de Cristofaro¹

DEFINIZIONI E CONTESTO

Il termine “formazione” indica l’attività principale per immettere negli uffici – quando mancano – le competenze necessarie al raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Il termine “valutazione” viene citato sempre più di frequente in tutti gli ambiti che riguardano la Pubblica Amministrazione, molto come esigenza, qualche volta come progetto e in alcuni casi anche come pratica già in atto.

La funzione e lo scopo della valutazione applicata ai processi in generale, sono di indagare i modi di lavoro e di realizzazione di prodotti, per correggere e migliorare sia i risultati delle varie fasi, sia quelli finali.

Dal punto di vista pratico le valutazioni esprimono il risultato di un’azione di confronto tra ciò che si è concretamente ottenuto e un modello che costituisce ciò che si voleva ottenere.

Le operazioni di valutazione non possono essere quindi separate da meccanismi di “misurazione”: è necessario cioè impostare ed utilizzare criteri che diano origine ad indicatori e parametri numerici. Senza numeri non è possibile valutare, altrimenti la valutazione rimane aleatoria.

Nell’ambito formazione, per le Amministrazioni centrali, il tipo di valutazione maggiormente utilizzato è l’esame finale: 63% dei corsi.

Però, la valutazione d’ingresso, che dovrebbe costituire la base di partenza di tutti i successivi processi valutativi, viene effettuata solo nel 2,7% dei corsi. Infine la valutazione che dà il senso di tutti i processi formativi, quella per rilevare se le competenze ricercate sono state raggiunte, è stata effettuata solo in 46 corsi su 6.121.

Questi numeri indicano una propensione alla valutazione dei processi formativi che rimane piuttosto debole, limitando gli aspetti valutativi a quelli più tradizionali e semplici da realizzare: gli esami di profitto, funzionali soprattutto all’acquisizione al *curriculum* personale dei corsi, e trascurando abbastanza le valutazioni relative ai processi formativi ed ai benefici per le strutture e le attività di lavoro.

Si può ipotizzare che i problemi principali nella valutazione della formazione nella Pubblica Amministrazione risiedano da un lato nel fatto che la valutazione più impor-

¹ Responsabile Settore Innovazione della PA della SSPA, Responsabile scientifico dell’Osservatorio sui bisogni formativi e del Rapporto annuale sulla formazione nella PA.

tante può essere effettuata solo successivamente all'erogazione del corso e dopo un periodo di tempo abbastanza lungo. Dall'altro nella estrema difficoltà in ogni attività della Pubblica Amministrazione di impostare dei reali sistemi di misura e quindi nella diffusa mancanza di valutazioni oggettive, cioè "numeriche".

Infine, va anche detto che la formazione in sé non è l'unica variabile che genera i propri risultati valutativi.

La disanima del presente intervento è dedicata alla definizione anche pratica di processi di valutazione della formazione più facilmente realizzabili all'interno delle stesse Amministrazioni.

MECCANISMI

In senso generale, modalità e applicazioni della valutazione variano molto a seconda dei contesti. La valutazione è un aspetto che comunque è presente in qualsiasi transazione, dovrebbe far parte di qualsiasi tipo di fornitura a pagamento, e dovrebbe essere una parte obbligatoria di qualsiasi servizio finanziato con denaro pubblico.

In moltissimi casi è già così: nel mondo pubblico (e anche in quello privato) gli acquisti e le forniture di beni vengono sottoposti a controlli di legittimità e congruità anche pre-acquisizione: per esempio "opportunità – utilità – realizzabilità", oppure il cosiddetto "controllo preventivo di legittimità amministrativo contabile".

In seguito alla fornitura vi devono essere collaudi e verifiche che precedono il pagamento, e che, in caso di esito negativo, portano alla ripetizione della fornitura, o alla rescissione del contratto, quando non anche a penali.

Una verifica o un collaudo di una fornitura di beni, sono piuttosto semplici: il confronto di solito avviene con un capitolato con specifiche tecniche e altre descrizioni accurate di ciò che deve essere fornito o costruito, e che costituisce appunto il modello su cui si basa la valutazione.

Ma se si tratta di beni immateriali o di servizi, i meccanismi di descrizione validi per le necessità e per i modelli possono diventare molto complessi, e non tutti immediatamente rapportabili ai normali meccanismi di valutazione: le analisi benefici-costi per esempio si basano su indicatori per lo più "indiretti".

Nelle forniture di servizi si fa spesso riferimento al "concorso di idee e progetti". Le offerte e i modelli sono quindi obbligatoriamente tutti diversi, i costi possono costituire solo una parte della valutazione e il confronto avviene considerando soprattutto i modi per strutturare ed erogare i servizi richiesti. L'assegnazione dell'appalto avviene cioè giudicando anche i modi progettati per ottenere ciò che si richiede.

La formazione deve essere certamente classificata come "servizio", a fronte di obiettivi definiti dal richiedente.

Nella formazione, il "progetto di corso", che rappresenta il disegno delle componenti

del servizio da erogare, ha sicuramente grande peso nella riuscita generale. Sarà composto da contenuti, articolazione in moduli, “modi” della fornitura, che potrebbero consistere sia nelle tecniche di erogazione (aula, formazione-lavoro, simulazioni, corso-ricerca, *e-Learning*, ecc.) sia nell’elenco dei docenti, per *curriculum* o fama e notorietà.

Per proseguire nell’analogia con la fornitura di un bene, la “valutazione-collaudò” viene collocata in fasi che obbligatoriamente sono successive all’erogazione, totale o modulare: normalmente rilevazioni di gradimento, o esami lungo i vari moduli o di profitto finali.

Questa valutazione quindi può avere senso solo se viene inserita in un “ciclo di qualità”: il progetto deve prevedere per esempio delle edizioni pilota, attentamente valutate, in modo da poter effettuare azioni correttive sul resto della fornitura.

La forma di valutazione della formazione maggiormente necessaria ed utile rimane comunque, come già detto, quella effettuata circa un anno dopo i corsi, in cui si verifica se le competenze necessarie sono entrate a far parte del “capitale” di competenze presente nelle risorse umane impegnate.

PROCESSI

La formazione, effettuata sia nel settore pubblico che in quello privato, dovrebbe infatti far parte di un “processo”: vale a dire che non può essere considerata un “in sé”, anche se sicuramente la formazione può essere configurata come un insieme di attività peculiari e tipiche.

Tecnicamente, il processo consolidato che dà luogo alla formazione, è un flusso articolato in varie fasi (a loro volta complesse), che si possono sintetizzare in:

1. richiesta di formazione da parte degli uffici che rilevano il fabbisogno formativo per raggiungere i propri obiettivi strategici;
2. redazione di un Piano di formazione che sia utile e realizzabile, cioè in linea con il fabbisogno rilevato e con le risorse di cui dispone l’Amministrazione;
3. erogazione tramite una struttura operativa adeguata, che possa realizzare o acquistare formazione, gestirla e monitorarla;
4. valutazione di quanto realizzato, per rendere conto sia agli uffici che hanno richiesto la formazione, sia al *management* che la ha modulata all’interno della propria strategia.

Le fasi sono citate in maniera sintetica in quanto note. Ciascuna di esse è composta da ulteriori processi complessi, che hanno i propri obiettivi, modalità di funzionamento e risultati, e che quindi potrebbero e dovrebbero essere sottoposti a valutazione, proprio per correggere e migliorare le fasi o i singoli processi che non rispondono alle aspettative.

Nel paragrafo “Strumenti di misura e indicatori” verranno citati esempi di indicatori relativi alle fasi elencate.

Il punto 4 è particolarmente importante, in quanto si tratta di rilevare se le competenze ricercate dagli uffici al punto 1 sono entrate a far parte del valore del capitale umano. Questa valutazione appare sempre molto difficoltosa, ma invece può coincidere con la

fase 1 dell'anno successivo: se le competenze ricercate sono le medesime indicate nella rilevazione dell'anno precedente, significa che la formazione, se effettuata, non era di buona qualità.

Va ricordato, come è già stato detto, che la formazione potrebbe non essere l'unica responsabile se tale risultato non arriva ai livelli attesi: infatti potrebbe essere stata carente la rilevazione del fabbisogno, magari a causa di obiettivi vaghi e generici; oppure le risorse a disposizione potrebbero non aver consentito la realizzazione di corsi adeguati alle necessità, e così via anche per l'erogazione e la stessa valutazione.

Infine, sono sempre possibili ragioni di insuccesso anche del tutto esterne al processo formativo: l'addetto formato con il massimo di competenza e di pertinenza a quanto richiesto dall'ufficio, potrebbe essere stato destinato ad altro incarico.

PARAMETRI E MISURE

Le accezioni di valutazione non devono rimanere degli ideali qualitativi, ma devono corrispondere ad aspetti concreti, che risultano spesso di difficile identificazione o applicazione. Una volta identificati, i vari aspetti vanno trasformati in indicatori e debitamente misurati.

In molti casi l'applicazione è carente, perché le misure si riferiscono solo a microattività di lavoro o a concetti simili a "il numero delle pratiche", e tutta la cospicua attività che viene dedicata ai problemi degli uffici rimane del tutto qualitativa, senza che sia possibile costruire anche le relative quantificazioni conseguenti e necessarie.

Un eventuale sistema di misure numeriche poi, per essere utilizzabile, deve essere conosciuto e soprattutto condiviso da tutta l'Amministrazione.

In sintesi, le indicazioni del *management* alla struttura, la ricognizione delle attività correnti da parte degli addetti, le attività di valutazione, dovrebbero sempre essere accompagnate da parametri numerici, secondo valori e schemi condivisi da tutta la struttura a tutti i livelli.

Da un altro canto, i parametri numerici dovrebbero accompagnare anche il processo nel suo completo svolgimento, e cioè:

- gli obiettivi devono essere definiti tramite concetti misurabili in quantità e tempi;
- il lavoro ugualmente deve poter essere misurato durante il suo svolgimento, proprio per poter effettuare confronti tra l'*iter* previsto e quello in via di realizzazione;
- al raggiungimento dei termini previsti dagli obiettivi, utilizzando sempre le medesime griglie di indicatori, viene valutato il lavoro svolto, esprimendo altre misurazioni numeriche;
- infine, le misure rilevate possono essere utilizzate per migliorare tutto il processo, modificandone le varie parti.

Questo tipo di meccanismo circolare di impostazione-lavoro-verifica-correzione, può essere applicato nel medesimo modo anche alle fasi e ai singoli sottoprocessi che compongono il processo complessivo.

L'importante è che per ogni fase siano stati individuati valori numerici di riferimento.

In generale poi, è assolutamente necessario non cadere nell'eccesso opposto. Infatti, la misurazione, soprattutto nei paesi anglosassoni, viene molto spesso considerata l'unico riferimento possibile, e in molti casi, gli ottimi sistemi impostati negli anni '90 hanno generato dei mostri di misurazione ipertrofica ed iperparcellizzata che arrivano ad utilizzare alte percentuali delle risorse disponibili.

È ovvio che tale sistema ingoia rapidamente tutti i vantaggi di una misurazione funzionale, che deve rimanere contenuta agli indicatori veramente utili.

MISURARE LA FORMAZIONE

Qualsiasi azione formativa deve essere conseguenza e parte di un progetto che indica come minimo le seguenti variabili didattiche:

- obiettivi;
- contenuti;
- destinatari;
- modalità;
- criteri di misura.

Come abbiamo detto, tutti gli elementi del progetto devono essere accompagnati da misure e definizioni precise.

Per esempio, "ridurre l'arretrato" può essere un'utile intenzione, un progetto, ma non è un'espressione utilizzabile come obiettivo. Invece "ridurre l'arretrato del 30% entro la fine dell'anno" è un obiettivo completo e funzionale. Consente infatti non solo di misurare se e come è stato raggiunto, ma anche di applicare fattori correttivi durante l'attività, misurando valori intermedi in tempi intermedi.

Anche per quanto riguarda la formazione, la valutazione è possibile solo se gli obiettivi indicano anche i parametri numerici. Gli obiettivi didattici conseguenti potranno anch'essi contenere le loro cifre: per esempio il numero minimo di addetti con la competenza ricercata per ottenere l'obiettivo della struttura; oppure indicazioni numeriche dei livelli di *performance* degli uffici, eccetera.

Presso la SSPA, l'Osservatorio sui bisogni formativi, su incarico del Dipartimento della funzione pubblica, ha curato una importante ricerca sulla valutazione, che ha sistematizzato indicatori concettuali e numerici, realizzando anche un ampio modello di questionario utilizzabile da parte delle Amministrazioni per le valutazioni su tutto il ciclo delle proprie attività formative².

²La ricerca, coordinata dall'Osservatorio, ha visto anche la partecipazione di Luca Anselmi, docente della SSPA, e di Alessandro Giosi, Pietro Paganini, Damiano Panetta, Vincenzo Sforza, Carlo Vermiglio, Giacomo Barbetta, Arnaldo Morena, Chiara Limiti e, oltre agli apparati teorici, ha prodotto *Guida Operativa per la redazione dei Piani Formativi*, *Guida Operativa per la Valutazione della Formazione*, *Questionario per l'autovalutazione dei processi formativi*, modulo *software* GES.FOR per la valutazione della formazione.

Gli aspetti importanti sono:

- gli obiettivi strategici dell'Amministrazione;
- la rilevazione dei fabbisogni formativi: i dirigenti responsabili del raggiungimento degli obiettivi devono indicare chiaramente e con precisione le competenze di cui hanno bisogno;
- i piani formativi: cioè che la formazione faccia parte di un progetto, studiato a fronte di obiettivi strategici;
- la scelta dei partecipanti: chi svolgerà poi effettivamente l'attività per cui è stato formato;
- la valutazione in ingresso dei partecipanti: selezionare partecipanti idonei per qualifica, prerequisiti, pertinenza nei processi, coinvolti negli obiettivi, motivazioni;
- il coinvolgimento e la partecipazione degli uffici alla formazione: quante assenze nei partecipanti per richieste estemporanee da parte dei "capi";
- la rilevazione dell'impatto della formazione sulle attività degli uffici;
- gli effetti correttivi applicabili.

Per la valutazione vanno fissate in anticipo le quantità "limite di soglia" relative ad ogni quantità indagata; i dirigenti devono partecipare in maniera cosciente, impegnandosi ad osservare schema e numeri di quanto progettato, in quanto coautori dell'azione intrapresa.

La rilevazione delle quantità richieste dalle domande, discriminate dai valori di soglia stabiliti, fornirà immediatamente le tabelle di valutazione dell'azione, suddivise secondo i vari aspetti.

Chi gestisce il processo poi potrà indirizzare i correttivi nei punti in cui i valori non sono risultati soddisfacenti.

STRUMENTI DI MISURA E INDICATORI

I processi formativi si sviluppano in fasi che possono essere definite piuttosto agevolmente (fasi 1 e 4 indicate al primo paragrafo).

Per ciascuna di queste è possibile rilevare caratteristiche funzionali operative che identificano dei valori numerici.

Per esempio il fabbisogno formativo:

- "Quante richieste di chiarimento sugli atti prodotti?"
- "Quanti ricorsi andati a buon fine, in percentuale sugli atti prodotti?"

È sufficiente contare, confrontare cioè il numero rilevato con dei valori soglia e valutare se le competenze di quell'ufficio sono in linea con quanto necessario.

Per valutare la formazione effettuata, è sufficiente continuare a contare e verificare se i valori calano dopo la formazione.

Altro esempio, strategie e formazione:

- "Quale differenza tra il numero dei convocati ai corsi e quello degli effettivi partecipanti?"

Se il numero dei partecipanti si situa al di sotto del valore fisiologico delle normali assenze medie, significa che l'azione formativa non era stata sponsorizzata da un livello adeguato.

Poi, sempre per valutare le strategie dell'Amministrazione:

- “Quale è la percentuale di idonei che effettivamente svolgono la mansione per cui sono stati formati?”

Altro esempio: programmazione, gestione e controllo.

Un indicatore già valido può essere “Ore di corso realizzate/ore di corso programmate”: il valore deve avvicinarsi il più possibile a 1.

Per considerare anche i costi: “Spesa impegnata nell'anno/spesa programmata nell'anno”: se vicino a 1 il dato in sé definisce le capacità di spesa. Accostato al precedente dà anche il segno della qualità della programmazione economico-finanziaria.

Entrando anche all'interno dei corsi, il dato “percentuali di realizzazione del programma di ciascun corso”, fornisce indicazioni sia sulla funzione “progettazione formativa” sia sulla “capacità docenti”: se la percentuale di corsi completati non arriva alla soglia preventivamente definita, la progettazione era incongrua; quando invece il numero di corsi completati costituisce la quantità definita, combinando i corsi con la valutazione di profitto finale, è possibile anche valutare la qualità dei docenti.

Un altro gruppo di indicatori importante è quello che indica la valenza dell'indagine di qualità: “Percentuale di programmi formativi modificati durante l'erogazione”, accostato all'indicatore “Percentuale di corsi con monitoraggio *in itinere*”.

L'Osservatorio dei bisogni formativi ha messo a punto un sistema informatizzato modulare – denominato GES.FOR – per la gestione dei processi formativi, con specifici moduli *software* per:

- rilevazione del fabbisogno;
- definizione dei piani formativi;
- erogazione della formazione;
- valutazione.

GES.FOR è modulare e contemporaneamente adattabile alle esigenze delle singole Amministrazioni e nasce proprio per diffondere nelle varie Amministrazioni dei parametri unitari e coordinati per la gestione dei processi formativi. Il modulo per la valutazione consente l'immissione *on line* dei dati per questionari di fine corso da parte di *tutor* o anche degli stessi partecipanti.

GES.FOR. è stato adottato da alcune Amministrazioni come sistema per la gestione della formazione.

POSSIBILITÀ DI CAMBIAMENTO

Le possibilità di porre in atto *routine* di attività di valutazione reali e quantitative sono legate ad un grande cambiamento della “visione” che le Pubbliche Amministrazioni hanno di loro stesse e di alcune loro attività e modalità di funzionamento.

La prima fase di questo percorso consiste nell'adozione della cultura della “misurazione numerica” nelle varie attività degli uffici pubblici, proseguendo con forza nell'attuazione delle diverse disposizioni sui controlli interni delle Pubbliche Amministrazioni³.

Questo, dal punto di vista operativo, implica:

- obiettivi dei vari livelli descritti con indicatori quantitativi e temporali definiti numericamente;
- risorse umane e materiali parametrize agli obiettivi e ai progetti;
- meccanismi di programmazione e controllo della spesa parametrati e connessi ai progetti e ai programmi;
- analisi degli indicatori funzionale alla gestione dei progetti e quindi con scopi anche correttivi dei processi in atto;
- premi connessi al tasso di raggiungimento degli obiettivi preventivamente fissati⁴.

La seconda importantissima fase sarebbe quella di superare alcuni meccanismi organizzativi delle Pubbliche Amministrazioni che di fatto rendono molto difficoltose sia l'innovazione complessiva, sia le singole risposte dinamiche appropriate, ma anche l'ingresso della cultura numerica di cui sopra.

Uno dei principali ostacoli all'innovazione può risiedere infatti nel tradizionale modo di vivere l'organizzazione gerarchico-funzionale, che di fatto rende qualsiasi lavoro una sequenza di adempimenti gestiti in gruppi di attività gerarchicamente indipendenti l'una dall'altra.

In pratica invece, un'Amministrazione pubblica dovrebbe lavorare “per progetti”. Le attività di un'Amministrazione potrebbero essere viste come “prodotti” che escono dall'Ente, elaborate dalle proprie competenze, a fronte delle richieste che riceve.

In questo modo si potrebbe notare che, benché con numeri assoluti cospicui, i prodotti reali di un'Amministrazione sono in realtà articolati in poche tipologie.

La definizione delle attività “per progetti” è anche il modello verso cui si sta orientando la riforma del Bilancio dello Stato, organizzato appunto per “Missioni e Programmi”,

³ Per un'ampia disamina sul tema, dai riferimenti normativi alle esperienze attivate nei vari livelli di Governo, vedi *L'esperienza dei controlli interni nelle Amministrazioni Pubbliche*, Roma, ISTAT 2002, a cura di Alessandro Natalini con il Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni, e *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni dello Stato*, a cura del Centro di ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche Vittorio Bachelet, della LUISS-Guido Carli, Roma, 2005.

⁴ Si veda il *Rapporto di legislatura* del marzo 2006 *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri Stato e prospettive* a cura del Comitato tecnico scientifico per il Coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove i sistemi di valutazione della dirigenza dei Ministeri vengono definiti in situazione “sperimentale” (pag. 83).

proprio per una gestione e monitoraggio della spesa maggiormente connessa ai progetti nella loro completezza⁵.

In un'organizzazione che lavori per prodotti o per progetti, la funzione formazione farebbe parte fin dall'inizio delle possibilità strategiche di realizzazione di ogni progetto, sia nuovo che abituale.

Attualmente invece in molte Amministrazioni, gestire i processi formativi secondo tutti i passi e le fasi qui descritte, risulta molto difficile, se non impossibile.

Infatti, il servizio "Formazione" è, nella quasi totalità dei casi, parte delle competenze degli "Uffici Risorse Umane" o del "Personale". Ciò molto spesso implica che gli addetti che si occupano di formazione si trovano in una posizione difficile, in quanto potrebbero non veder riconosciute le mansioni o l'autorità per ottenere dati e rendiconti dagli uffici esterni al proprio settore.

La struttura gerarchico-funzionale quindi, in generale, rende difficoltosi i cambiamenti derivanti da miglioramenti metodologici che non provengono dai vertici dell'Amministrazione. La segmentazione della gestione per aree funzionali infatti, diversifica in maniera eccessiva il modo di recepire i processi trasversali come la formazione.

Le conseguenze pratiche sono molte e tutte di forte impatto. Per esempio, il servizio formazione può anche elaborare metodologie per l'analisi del fabbisogno formativo, ma di solito non può né controllare né valutare ciò che gli altri dirigenti realizzano per rilevare tale fabbisogno.

Diverse esperienze formative reali mostrano per esempio una certa difficoltà nel coinvolgimento generale degli uffici nelle attività di formazione: troppo spesso il numero dei partecipanti ai corsi stabiliti risulta infatti minore rispetto ai convocati, sprecando di fatto gran parte dello sforzo che produce formazione.

Analogamente, la collateralità dell'ufficio formazione spesso non consente l'accesso a quei dati numerici che possono descrivere l'impatto dei processi formativi, cioè a numeri che di fatto indicano le capacità lavorative degli uffici e il grado di raggiungimento dei loro obiettivi.

Uno dei cambiamenti sicuramente necessari e possibili per ottenere un'effettiva innovazione da tutti i piani e i programmi che vengono spesso lanciati nella Pubblica Amministrazione, è quello di portare la formazione a livelli strategici, sia come responsabilità e gestione, sia come impegno e risorse.

La formazione dovrebbe quindi essere collocata ad un livello adeguatamente strategico, per esempio in *staff* ai Capi dipartimento. I processi formativi complessivi verrebbero definiti accanto agli obiettivi dirigenziali (che andrebbero definiti anche con parametri numerici), la loro diffusione avverrebbe in maniera puntuale e responsabilizzata.

⁵ Circolare MEF N. 21 del 5 giugno 2007.

Soprattutto l'insieme delle attività formative sarebbe visto e condiviso da tutta la struttura in maniera univoca, e verrebbe percepito come componente fondamentale per il raggiungimento dei risultati complessivi dell'Amministrazione.