

La produzione della domanda di formazione negli Enti locali. Mutamenti normativi, vincoli di spesa, sistemi di disposizioni

Alessandro La Monica
Università di Pisa

Riassunto

Il saggio intende mostrare il processo paradossale che, a partire dal 2010, ha caratterizzato la Pubblica Amministrazione riguardo agli obblighi di riduzione della spesa per la formazione dei dipendenti in un periodo di profondo mutamento normativo, organizzativo e tecnologico. Con un focus sul caso degli Enti locali, vengono analizzate prima le condizioni oggettive (obblighi normativi sulla formazione, vincoli di spesa, interpretazioni giurisprudenziali) che producono la domanda di servizi di formazione. Nella seconda parte vengono messe in rilievo alcune prese di posizione adottate dai dipendenti pubblici, rivelatrici di significative disposizioni emerse in questo periodo. Il saggio si conclude indicando gli elementi di innovazione e di conservazione nella più recente produzione normativa inerenti le possibilità per la formazione dei dipendenti.

Parole chiave: formazione, enti locali, società della conoscenza, Bourdieu

Abstract. *The Production of Training Demand in local Authorities. Legislative Changes, Spending Constraints, Systems of Disposition*

The essay shows the paradoxical process that, starting from 2010, concerned the Public Administration regarding economic constraints for the training of public employees in a period of wide change at the regulatory, organisational and technological level. With a focus on the case of local authorities, first I analysed the objective conditions (regulatory constraints for training, spending restrictions, jurisprudential interpretations) that produce the demand for training services. In the second part, I highlighted some position-takings adopted by public employees, revealing significant disposition that emerged during this period. The essay concludes by indicating the elements of innovation and conservation in the most recent legislation, related to the possibility for the training of public employees.

Keywords: training, local authorities, knowledge society, Bourdieu

DOI: 10.32049/RTSA.2019.1.06

1. Introduzione

Da sempre la conoscenza ha caratterizzato ogni epoca permettendo a società tecnologicamente più avanzate di prevalere su società più arretrate. Tuttavia, secondo i teorici della società della conoscenza, è solo nelle società contemporanee che essa viene ad assumere quel carattere peculiare che non si ritrova nelle società del passato, vale a dire quella «varietà di forme tanto sofisticate e tanto presenti capillarmente nella vita quotidiana e una capacità di circolare a tale velocità [...] da essere ormai il motore principale dell'economia e della vita sociale» (Cerroni, 2016, p. 3). Parlare di società della conoscenza (*Knowledge Society*) non significa fare riferimento a società caratterizzate semplicemente dal «sapere degli esperti» (Beck, 2000) ma a configurazioni storico-sociali nelle quali la conoscenza è divenuta non solo «un tratto costitutivo della nostra economia moderna ma un principio organizzativo di base nel modo in cui conduciamo le nostre vite» (Stehr, 2003, p.

269). Società nelle quali la gestione, codificazione e apprendimento dei flussi continui di informazioni e conoscenze costituiscono una preconditione operativa sempre più necessaria affinché possano essere assunte delle decisioni. In questo senso Stehr parla di conoscenza come di «capacità di agire» nella complessità sociale attraverso la «capacità di controllare le circostanze dell'azione» (p. 270).

Alcuni elementi strutturali hanno favorito l'affermarsi di tale interpretazione della società. Da un lato l'evoluzione tecnologica e la differenziazione delle forme di comunicazione hanno permesso la diffusione delle conoscenze, alimentando a sua volta la domanda di informazioni e la rapidità nella loro circolazione; dall'altro la moltiplicazione, diffusione e iperspecializzazione dei saperi hanno mostrato la complessità del mondo sociale e la necessità di costruire modalità di condivisione delle conoscenze per affrontare i problemi della contemporaneità¹.

Le istituzioni non sono state esenti dagli effetti di tali mutamenti. Lo sviluppo della cultura civica e la volontà di conoscere l'operato delle Pubbliche Amministrazioni hanno fatto sì che la trasparenza amministrativa venisse concepita non solo come un principio a cui le Amministrazioni dovevano tendere ma come un servizio da rendere obbligatoriamente alla cittadinanza, reso possibile a sua volta grazie alle possibilità fornite dalla tecnologia informatica. Alla classica dimensione attiva del potere amministrativo come produttore unilaterale di effetti giuridici si aggiungeva progressivamente una dimensione passiva che comportava nuovi doveri di servizio nei confronti della cittadinanza e conseguenti responsabilità in caso di inadempimento.

Sarebbe però riduttivo limitarsi a concepire queste trasformazioni dell'ordinamento giuridico-amministrativo come un processo derivante semplicemente dalle trasformazioni culturali prodotte dalla diffusione delle tecnologie e da tale ruolo di primo piano assunto dalla conoscenza. Gli effetti della crisi economica hanno affiancato tali tendenze storiche imponendo alle Pubbliche Amministrazioni di rendere conto pubblicamente del modo con cui venivano utilizzate le risorse della collettività; allo stesso tempo l'esigenza di combattere la corruzione ha visto negli obblighi di trasparenza amministrativa una modalità per scoraggiare tale fenomeno. Se tutto ciò non basta forse a comprendere la molteplicità dei

¹ I teorici della società della conoscenza compiono in questo modo il passo successivo, dalla descrizione alla prescrizione, realizzando quello che Bourdieu chiama l'effetto teoria: il modello della società della conoscenza viene non solo teorizzato ma concepito come un obiettivo a cui le società devono necessariamente tendere. Infatti, come fa notare Pastore, la società della conoscenza «viene presentata come una necessità, come un progetto da realizzare per non lasciarsi travolgere dai cambiamenti sociali in atto» (Pastore, 2012, p. 170).

fattori storico-causali che hanno portato alla nascita della Legge anticorruzione e dei “decreti sulla trasparenza”, tuttavia ha il vantaggio di porre l’attenzione su un insieme di fenomeni che, come vedremo, sembrano dimostrare il ruolo di primo piano che ha assunto tale concezione della conoscenza.

La produzione normativa dell’ultimo decennio ha stravolto completamente gli assetti e le modalità operative della Pubblica Amministrazione. In coerenza con i nuovi obblighi di pubblicità e trasparenza, e in parallelo con la progressiva digitalizzazione della Pubblica Amministrazione avviatasi con l’approvazione del Codice dell’Amministrazione Digitale, sono entrati in vigore il nuovo ordinamento contabile e il nuovo Codice dei contratti pubblici; sono stati creati alcuni enti territoriali, mentre altri sono stati aboliti e altri ancora hanno subito un processo di riorganizzazione e ridefinizione di funzioni; sono state adottate ampie riforme in materia di disciplina e valutazione del personale; è entrato in vigore il nuovo Regolamento UE sulla protezione dei dati personali, etc. A sua volta da questi mutamenti di carattere legislativo, a cui hanno fatto seguito repentine integrazioni, correzioni normative e interpretazioni giurisprudenziali, sono sorti:

- nuovi obblighi di adeguamento alle modalità con cui ottemperare ai nuovi doveri di pubblicità e trasparenza;
- nuovi diritti (es. diritto di accesso civico generalizzato, diritto all’oblio, etc.);
- nuove fonti di produzione normativa, sebbene di soft law (es. linee guida ANAC);
- nuovi obblighi operativi (preavviso di rigetto, astensione per conflitto di interessi anche potenziale, nuova disciplina delle Conferenza dei servizi, etc.) e responsabilità (responsabilità disciplinare);
- nuova disciplina dei percorsi di carriera interni (progressione orizzontale e progressione verticale)².

Tali rapidi e profondi mutamenti hanno imposto alle Pubbliche Amministrazioni la necessità di individuare soluzioni permanenti per la formazione e aggiornamento del personale dipendente³. È su queste basi dunque che la “formazione continua” sembra

² Visti i profondi mutamenti che si sono registrati nell’ultimo decennio, il legislatore ha ritenuto opportuno stabilire importanti obblighi per gli Enti che, a partire dal 2019, decidano di effettuare assunzioni attraverso l’uso di liste di idonei appartenenti al periodo 2010-2013. Primo, i soggetti idonei devono superare un esame-colloquio. Secondo, gli Enti devono organizzare corsi di formazione e aggiornamento obbligatori per tali soggetti (legge 30 dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019*, art. 1, c. 362).

³ Sembra in questo modo farsi largo la consapevolezza di quella condizione di obsolescenza dei saperi, e della conseguente necessità di una capacità di riflessione permanente per far fronte ai mutamenti in atto, che Richard Sennett aveva annunciato descrivendo la cultura nel nuovo capitalismo (Sennett, 2005/2006).

diventare sempre più un «principio organizzativo» e una precondizione operativa da programmare, realizzare, monitorare, rendicontare e pubblicare⁴.

Gli Enti locali sono un caso emblematico di questo processo di adattamento alle trasformazioni in corso. Dotati di autonomia regolamentare, organizzativa e finanziaria, mostrano le possibilità, le strategie di adattamento e le problematiche per adeguare tutti i livelli organizzativi a tale mutamento. Un mutamento che si caratterizza non solo sul piano normativo ma soprattutto nella costruzione di sistemi di disposizioni soggettive in grado di concepire la formazione continua come presupposto fondamentale dell'attività lavorativa nella società della conoscenza.

A tal proposito il recente CCNL del comparto funzioni locali (21 maggio 2018) mostra chiaramente il ruolo di primo piano assegnato alla formazione in coerenza con quanto rilevato dai teorici della società della conoscenza.

Art. 49-bis.

Principi generali e finalità della formazione

Comma 1. Nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, la formazione del personale svolge un ruolo primario nelle strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle amministrazioni.

Comma 2. Per sostenere una efficace politica di sviluppo delle risorse umane, gli enti assumono la formazione quale leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo, da cui consegue la necessità di dare ulteriore impulso all'investimento in attività formative.

Comma 3. Le attività di formazione sono in particolare rivolte a: [...]

- garantire l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove metodologie lavorative ovvero di nuove tecnologie, nonché il costante adeguamento delle prassi lavorative alle eventuali innovazioni intervenute, anche per effetto di nuove disposizioni legislative.

L'adeguamento miracoloso ai mutamenti non è però un aggiustamento che si compie in modo automatico, le problematiche oggettive e le resistenze soggettive sono elementi connaturati ad ogni periodo di trasformazione economica, sociale e giuridica. Per questi motivi diviene rilevante analizzare le condizioni sociali di produzione dei tentativi di adattamento a tale mutamento. In altre parole, indagare le condizioni oggettive (le misure normative, le risorse stanziabili, le modalità di realizzazione dei Piani di formazione) che

⁴ Per un'interpretazione parzialmente critica di quanto abbiamo sostenuto si veda il contributo di Capucci, 2006, pp. 42-44.

rendono possibile questa operazione e, nello stesso tempo, comprendere in che modo possano costituirsi sistemi di disposizioni soggettive che permettono il compimento di questo processo.

Tale operazione che si esercita dal lato della costruzione della domanda – una domanda di servizi di formazione continua – produce di rimando effetti sul lato dell'offerta. Su tutti, le possibilità economiche concesse per il finanziamento di Piani di formazione costituiscono un insieme di fattori determinanti che permettono all'offerta di servizi di formazione di definirsi in relazione allo stato della domanda⁵. Tuttavia l'offerta sembra assumere un'importanza secondaria rispetto alla domanda. Primo, a causa dell'impatto determinante che la normativa nazionale ha prodotto sulle possibilità di formazione dei dipendenti; secondo, per il ruolo di primo piano svolto da soggetti pubblici (es. IFEL, scuole ANCI) nello svolgimento dei servizi di formazione. È per tali motivi dunque che, almeno in questo lavoro, ci concentreremo esclusivamente sulle condizioni di produzione della domanda tralasciando gli effetti prodotti dall'offerta dei servizi di formazione.

Analizzeremo in primo luogo le diverse tipologie di formazione per indicare quali ambiti abbiano risentito maggiormente dei tagli alla spesa di formazione. Successivamente mostreremo come la giurisprudenza abbia ridotto per gli Enti locali l'impatto di questi tagli, per poi presentare le possibilità che sembrano offrirsi oggi in materia di formazione. Una volta concluso lo studio delle condizioni oggettive che influenzano la domanda dei servizi di formazione, sposteremo l'analisi sul sistema delle disposizioni soggettive attraverso la messa in rilievo di una serie di prese di posizione significative assunte dai dipendenti pubblici. Infine, nelle conclusioni metteremo in rilievo i caratteri paradossali del processo storico che ci apprestiamo a descrivere.

2. Le condizioni di produzione della domanda di formazione

2.1. Tipologie di formazione

⁵ Oltre al fattore economico anche la possibilità di esternalizzare certi servizi e quella di conferire incarichi di collaborazione nei settori ad alta competenza, costituiscono, seppur in modo più marginale, elementi che contribuiscono a definire le condizioni della domanda.

La formazione dei dipendenti degli Enti locali si differenzia sulla base delle caratteristiche demografiche dell'Ente e delle stringenti disposizioni normative ed economico-finanziarie che disciplinano la redazione del Piano di formazione dei dipendenti. La dimensione demografica influisce sulla determinazione dei contenuti – in coerenza con le responsabilità e le funzioni in capo all'Ente – e sulle modalità di apprendimento realizzabili (formazione in-house, corsi strutturati, workshop, e-learning, etc.). Di conseguenza, un Ente di piccole dimensioni potrà escludere dal contenuto del Piano quella parte di formazione non obbligatoria relativa alle funzioni devolute all'Unione dei Comuni; inoltre potrà adottare modalità di apprendimento difficilmente realizzabili in Enti di grandi dimensioni⁶.

Prima di affrontare nel dettaglio gli elementi normativi che disciplinano la pianificazione della formazione, occorre distinguere tra le diverse tipologie di formazione realizzabili. Tali distinzioni torneranno in seguito necessarie per comprendere l'effetto dei diversi limiti di spesa che, a partire dal 2010, hanno coinvolto tutte le Pubbliche Amministrazioni. La *formazione generale* interessa tutto il personale dipendente e riguarda quei mutamenti normativi che coinvolgono l'intera organizzazione. Con alcuni esempi: i mutamenti derivanti dai decreti sulla trasparenza, dal Regolamento sulla protezione dei dati personali, da alcune linee guida ANAC, dalla “legge Delrio” o semplicemente da un cambio di software gestionale non possono che coinvolgere tutta l'Amministrazione.

In parallelo alla formazione generale, all'interno del Piano dovranno essere predisposte sia le attività formative obbligatoriamente previste da legge – la *formazione obbligatoria* –, sia quelle concernenti la formazione e aggiornamento necessari per i singoli Settori – la *formazione settoriale*. Nel dettaglio, la formazione in tema di sicurezza è generale e obbligatoria: riguarda tutto il personale dell'Ente e «deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi» (d.lgs. 81/2008, art. 37, c. 6). La formazione in tema di sicurezza presenta inoltre i caratteri della settorialità e obbligatorietà. Infatti i dirigenti, i preposti, il RLS e tutte le altre figure incaricate alla gestione delle emergenze sono sottoposte a un incremento obbligatorio di formazione (d.lgs. 81/2008, art. 37, c. 7 e ss.).

⁶ Tra le caratteristiche strutturali dell'Ente occorre considerare anche la situazione economico-finanziaria e la collocazione geografica: un Ente di piccole dimensioni che si trova a poca distanza da un centro universitario, o da una grande città, potrà contare su un'offerta di servizi di formazione maggiormente articolata rispetto ad un Ente periferico.

La formazione in tema di anticorruzione è obbligatoria e settoriale. Nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC), redatto dall'Ente in coerenza con il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), il Responsabile per la prevenzione della corruzione (il Segretario Comunale o il Dirigente apicale dell'Ente) deve inserire in programmi di formazione il personale che lavora in quei Settori individuati dal PNA dove è più elevato il rischio di corruzione⁷.

Oltre a tali obblighi il Dipartimento della funzione pubblica e l'ANAC hanno promosso l'implementazione della formazione generale come strumento di lotta alla corruzione. Infatti il PNA 2016 fornisce un importante indirizzo alle PA per incentivare la formazione generale, e non solo in tema di anticorruzione. Poiché la rotazione degli incarichi è una misura volta a scoraggiare la corruzione ma difficilmente realizzabile soprattutto negli Enti di piccole dimensioni, il PNA suggerisce di incentivare per quanto possibile la formazione del personale in modo da rendere possibile nel tempo le possibilità della rotazione. La formazione viene descritta infatti come una:

misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione [...] di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione (PNA, 2016, p. 28).

Quello che emerge è un quadro composito nel quale il PNA, tenendo conto delle diverse possibilità di formazione realizzabili dagli Enti, descrive la formazione specialistica in tema di anticorruzione, la formazione generale diffusa, la formazione operativa attraverso l'affiancamento e la «condivisione delle fasi procedurali» come una serie di interventi complementari necessari per agevolare la possibilità della rotazione degli incarichi, rendendo in questo modo maggiormente complessi i tentativi di corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni (PNA, 2016, p. 29).

⁷ Per i Settori individuati dal PNA la formazione deve essere obbligatoriamente realizzata. Ciò non impedisce però, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta all'Ente, la possibilità di ampliare la formazione ad altri Settori ove l'Ente ritenesse alto il rischio corruttivo.

2.2. I Piani di formazione e i vincoli di spesa

Per quanto riguarda la disciplina normativa concernente la redazione del Piano di formazione dei dipendenti pubblici negli Enti locali occorre far riferimento al combinato disposto tra il nuovo CCNL 2016-2018 del comparto Funzioni locali, il d.l. 78/2010⁸ e, da ultimo, il d.l. 50/2017⁹.

L'art. 49-ter del nuovo CCNL disciplina le modalità di redazione del Piano: viene definita la funzione programmatoria del Piano, la possibilità per l'Ente di adottare «metodologie innovative» per la formazione del personale¹⁰ e la possibilità di realizzare «percorsi comuni di formazione» con altri Enti¹¹. Inoltre l'art. 49-ter introduce due importanti aspetti di natura economico-finanziaria. Primo, nell'individuazione delle risorse finanziarie da destinare alla formazione si stabilisce che possano essere adoperate anche risorse finanziarie «attivabili attraverso canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali». Secondo, si stabilisce che l'Ente deve stanziare una quota minima di risorse da destinare alla formazione del personale: per finanziare le attività di formazione l'Ente deve utilizzare «una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale destinatario del presente CCNL»¹². Tale quota minima viene dunque a porsi come un obbligo per l'Ente locale purché tale importo non vada a confliggere con quanto disposto dai vincoli di legge di natura finanziaria.

La questione degli stringenti limiti di spesa introdotti dal d.l. 78/2010 ha avuto un impatto determinante sulla vita delle pubbliche amministrazioni. L'art. 6 del presente decreto disciplina tutta una serie di obblighi di riduzione di spesa relativi ad attività tipiche della pubblica amministrazione (partecipazione ad organi collegiali, incarichi di studio e consulenza, spese per missioni, formazione, etc.). Nel nostro caso di studio è il comma 13 a

⁸ Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

⁹ Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali*.

¹⁰ «I piani di formazione possono definire anche metodologie innovative quali formazione a distanza, formazione sul posto di lavoro, formazione mista (sia in aula che sul posto di lavoro), comunità di apprendimento, comunità di pratica» (CCNL, art. 49-ter, c. 4).

¹¹ «Gli enti possono assumere iniziative di collaborazione con altri enti o amministrazioni finalizzate a realizzare percorsi di formazione comuni ed integrati» (CCNL, art. 49-ter, c. 5).

¹² Occorre ricordare che tale obbligo è presente sin dal CCNL 1999, art. 23, c. 2, ma con un distinguo. Mentre nel vecchio CCNL le somme «destinate alla formazione e non spese nell'esercizio finanziario di riferimento, sono vincolate al riutilizzo nell'esercizio successivo per le medesime finalità», tale possibilità non è presente nel nuovo CCNL rendendo la clausola dell'1% maggiormente vincolante.

stabilire per le attività di formazione che la spesa annua «deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009».

Ma a quale tipo di formazione occorre applicare tali limiti di spesa? Immediatamente dopo l'entrata in vigore del d.l. 78/2010 numerose sezioni regionali della Corte dei Conti sono intervenute per escludere varie voci di spesa dai limiti imposti dall'art. 6. In particolare, i magistrati contabili hanno escluso dai limiti di spesa la formazione obbligatoria in materia di anticorruzione sulla base degli indirizzi forniti dai PNA¹³, in materia di sicurezza sul lavoro¹⁴, la formazione interamente finanziata nel 2009 attraverso contributi esterni¹⁵ e numerose altre casistiche. Da tali pronunciamenti è emerso che le spese per la formazione obbligatoria, sia essa generale o settoriale, non sono sottoposte ai vincoli imposti dall'art. 6 del decreto.

Oltre ai numerosi interventi della Corte dei conti, sin dai primi anni di entrata in vigore del d.l. 78/2010 è stata chiamata in causa la Corte costituzionale in merito alla possibile presenza di elementi di incostituzionalità della norma, viste le enormi restrizioni che il presente decreto imponeva all'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali. In due sentenze la Corte si è espressa circoscrivendo l'applicazione dell'art. 6 a tutela dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali.

Mentre gli stringenti limiti di spesa valgono per le amministrazioni dello Stato in ogni singolo ambito previsto dall'art. 6 (es. obbligo di ridurre dell'80% la spesa per incarichi di studio e consulenza rispetto alla spesa del 2009, obbligo di ridurre del 50% le spese per missioni rispetto al 2009, etc.), la Corte ha precisato che per le Regioni e gli Enti locali tali limiti devono essere concepiti come un «limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (Corte costituzionale, sentenza n. 139/2012). Richiamando l'art. 6, comma 20 del presente decreto, la Corte ha autorizzato le Regioni e gli Enti locali¹⁶ «a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6» (Corte costituzionale, sentenza n. 182/2011). L'autonomia finanziaria per gli Enti territoriali

¹³ Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, deliberazione n. 276/2013.

¹⁴ Corte dei conti, sez. Toscana, deliberazione n. 74/2011.

¹⁵ Corte dei conti, sez. Lombardia, deliberazione n. 467/2011.

¹⁶ «La previsione contenuta nel comma 20 dell'art. 6 [...] va intesa nel senso che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali» (Corte costituzionale, sentenza n. 139/2012).

nella dislocazione delle risorse tra le varie voci di spesa è stata quindi conservata ma entro il limite complessivo che si desume dall'insieme degli obblighi di riduzione di cui all'art. 6¹⁷.

Nonostante questi interventi della Corte dei conti e della Corte costituzionale, non sorprende che nel periodo successivo al d.l. 78/2010 la domanda di formazione sia stata influenzata più dalle esigenze di contenimento della spesa che dalle reali necessità formative dell'Ente. Infatti, come mostra il *15° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA*¹⁸, rispetto alla cifra media di 131€ che i Comuni investivano in formazione pro capite nel 2007 si registra nel 2011 un investimento che ammonta in media a circa 52€ (FormezPA, 2013, p. 20). Con un altro indicatore il *16° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA*¹⁹ rileva che, nel triennio successivo al 2010, le spese di formazione (comprehensive di quelle obbligatorie e non soggette a vincoli di spesa) ammontano in media allo 0,2% del totale delle retribuzioni lorde del personale, rimanendo invariate nel 2012 e 2013 nonostante gli interventi della Corte costituzionale e quanto auspicato nel precedente CCNL sul rispetto della quota minima dell'1% (FormezPA, 2015, p. 37).

La situazione fin qui delineata mostra un quadro opposto rispetto a quanto era ipotizzabile adottando l'approccio dei teorici della società di conoscenza. Il fatto che, sul piano delle condizioni oggettive, si sia realizzata una restrizione dell'attività formativa in un periodo nel quale i continui mutamenti normativi e organizzativi ne avrebbero imposto un'estensione, mostra il peso determinante che i fattori economico-sociali continuano a giocare sulla costruzione degli assetti sociali. Ciò che si intende mettere in dubbio non sono tanto le buone ragioni esposte dai teorici della società della conoscenza quanto il riduzionismo del loro approccio: vale a dire il fatto di mostrare come ineluttabile l'avvento della società della conoscenza senza considerare il ruolo di primo piano che continuano a giocare i vecchi condizionamenti di ordine economico-sociale²⁰.

¹⁷ Per una panoramica più ampia sul rapporto tra limiti di spesa e autonomia finanziaria successivi al d.l. 78/2010 si veda Barbiero, 2012; Bertagna e Ferrari, 2012; Logiudice, 2012.

¹⁸ Il *15° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA* è stato realizzato da FormezPA nel 2013 congiuntamente con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e altri istituti su richiesta del Dipartimento della Funzione pubblica. Il Rapporto studia le attività formative effettuate nel 2011 e quelle programmate per il 2012 e il 2013.

¹⁹ Il *16° Rapporto* è stato realizzato da FormezPA nel 2015 e promosso dal Dipartimento della funzione pubblica. L'indagine, realizzata su un campione di 484 Comuni con più di 10.000 abitanti, ha riguardato il periodo 2011-2013. Tiene conto non solo dei dati desumibili dalle politiche adottate dagli Enti ma dei sistemi di percezione dei dipendenti raccolti mediante intervista.

²⁰ Si potrà continuare a sostenere la validità dell'approccio dei teorici della società della conoscenza riconoscendo che la "formazione continua" costituisce una parte rilevante ma non esaustiva di tale fenomeno e che, al contrario, la società della conoscenza abbia continuato a produrre i risultati previsti come testimoniato dalla rapidità della produzione normativa o dalla moltiplicazione delle informazioni che si è prodotta grazie ai decreti sulla trasparenza. Tuttavia, se si seguisse questa strada argomentativa, il dilemma teorico non potrebbe che spostarsi sulla nozione di conoscenza adottata, e sul rischio di schiacciare l'idea di società della conoscenza su quella di società dell'informazione. Per una panoramica più ampia sui rapporti tra società dell'informazione e società della

2.3. Nuove possibilità per la formazione

Con il d.l. 50/2017 si è registrata un'importante novità per i comuni in merito ai limiti di spesa posti dall'art. 6 del d.l. 78/2010. In particolare la nuova disciplina – valida solo per i comuni e le loro forme associative, non per le Regioni e le Province – ha esteso dal 2017 la disapplicazione di numerosi vincoli di spesa, su tutti quelli relativi alla formazione del personale. La rimozione dei vincoli è concessa per il 2017 a condizione che tali Enti abbiano approvato l'ultimo rendiconto nei termini e deliberato il bilancio in equilibrio; è sufficiente invece l'approvazione del bilancio nei termini e in equilibrio per gli anni successivi al 2017²¹. In breve, con l'art. 21-bis del d.l. 50/2017 i Comuni e le loro forme associative sono di nuovo in grado di finanziare liberamente le attività di formazione dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite complessivo di spesa previsto dall'art. 6 del d.l. 78/2010 (Baldoni, 2017).

Ciò che emerge è un quadro nel quale l'assenza di stringenti vincoli di spesa ai Piani di formazione dei Comuni (art. 21-bis del d.l. 50/2017), la quota minima dell'1% del monte salari da destinare alle spese di formazione (art. 49-ter del CCNL), la necessità di articolati Piani di formazione per far fronte ai rapidi e profondi mutamenti istituzionali, normativi e organizzativi, e gli effetti benefici della formazione in tema di anticorruzione auspicati nel PNA, costituiscono per la prima volta dopo quasi un decennio un insieme di condizioni favorevoli per la realizzazione di più ampi e articolati Piani di formazione. Resta da vedere in che modo i Comuni intendano sfruttare tale possibilità storica: si limiteranno a redigere Piani di formazione soltanto in funzione del rispetto degli obblighi di legge e delle esigenze contingenti? Oppure preferiranno pianificare e realizzare ampie politiche di formazione del personale?

Probabilmente, tra le due opzioni di scelta, gli amministratori locali non potranno che considerare doppiamente utile intraprendere vere e proprie politiche di formazione già a partire dal 2019: difficilmente mancheranno di notare l'arrivo di una congiuntura storica favorevole nella quale i numerosi vantaggi relativi alla possibilità di realizzare ampie politiche di formazione potranno combinarsi, e rafforzarsi vicendevolmente, con quelli

conoscenza si rimanda a Pastore, 2015, pp. 20-26.

²¹ Come fa notare Baldoni, condizionare l'esenzione dai vincoli di spesa con il rispetto del termine per l'approvazione del bilancio costituisce un elemento non privo di ambiguità dato che, in molti casi, è il ritardo nell'approvazione della legge di bilancio statale a condizionare le tempistiche di approvazione del bilancio comunale (Baldoni, 2018).

derivanti dall'immissione di nuovo personale negli Enti locali grazie allo sblocco completo del turnover.

3. Disposizioni e prese di posizione dei dipendenti

Definite le condizioni oggettive alla base della produzione della domanda, resta da reinserire il soggetto nell'analisi – o meglio l'agente sociale, vale a dire i dipendenti pubblici – e considerare il suo apporto entro tale spazio sociale strutturato. Quali prese di posizione e quali sistemi di disposizioni sono stati sviluppati dai dipendenti pubblici? Come hanno reagito di fronte alla situazione paradossale dovuta da un lato ai repentini mutamenti organizzativi e normativi e, dall'altro, alla riduzione delle attività formative?

Di fronte ai rigidi vincoli posti dallo Stato alle attività di formazione e aggiornamento, la presa di posizione più diffusa da parte dei dipendenti sembra essere stata quella dell'autoformazione: «dopo una media di 12 anni dal proprio ingresso nelle PA i 1100 dipendenti pubblici che hanno preso parte all'indagine di FPA reputano le proprie competenze cresciute grazie all'autoformazione (48,5%) e all'esercizio del proprio ruolo (31,2%). Decisamente inferiore il numero di chi pensa che sia stata la formazione ricevuta a far aumentare le proprie competenze professionali (9,5%)» (ForumPA, 2018, p. 31). Nel dettaglio, «il 91,5% dei dipendenti intervistati aggiunge alla formazione offerta dalla propria organizzazione percorsi di autoformazione, quali la lettura di articoli e riviste specializzate (29,1%) la partecipazione a workshop, seminari o convegni (24,2%) e il 22,9% si occupa del proprio aggiornamento attraverso webinar o corsi on line» (ForumPA, 2018, p. 30).

Possono essere innumerevoli e inestricabili le «buone ragioni» (Boudon, 1985) che hanno spinto i dipendenti a scegliere la strada dell'autoformazione per coprire gli spazi lasciati dalla formazione centralizzata: l'auto-responsabilizzazione del dipendente, la necessità di far fronte in tempi rapidi alle carenze conoscitive per ottemperare ai doveri previsti dalle nuove normative, l'apprendimento strategico in funzione della progressione orizzontale, l'apprendimento in funzione del conseguimento degli obiettivi di performance, così come un misto di queste quattro ipotesi. Tuttavia, più che l'elemento motivazionale è la dimensione strutturale a permettere una maggiore capacità esplicativa delle prese di posizione poste in essere. Stretti nella morsa tra l'insufficienza delle risorse finanziarie per

la formazione, il limitato riconoscimento del valore della formazione nella valutazione della performance e la necessità di adeguarsi rapidamente ai numerosi mutamenti normativi e organizzativi per ottemperare alle esigenze lavorative, i dipendenti pubblici sembrano aver sviluppato sistemi di disposizioni orientati all'autoapprendimento e all'attuazione di scelte strategiche (tipiche del New Public Management)²².

Nel primo caso, disposizioni all'autoapprendimento da cui si originano le motivazioni che spingono alla realizzazione di percorsi di autoformazione. Disposizioni che permettono di riconoscere il valore di coloro che si sono cimentati in tali attività trasformandole in competenze²³. Disposizioni che nel tempo tendono a far misconoscere la loro genesi per apparire come predisposizioni del soggetto. Nel secondo caso, disposizioni il cui orientamento valoriale tendente al quantitativo più che al qualitativo, al risultato più che al processo, all'obiettivo specifico più che all'interesse generale le rende funzionali per la formulazione di scelte strategiche. In questo quadro, e a fronte della riduzione delle possibilità della formazione centralizzata, si rivela quindi centrale il contributo affidato all'individuo che deve divenire artefice del proprio destino lavorativo (Dardot e Laval, 2009) attraverso lo sviluppo di disposizioni (capacità e propensioni) e forme di competenza adatte alle mutevoli esigenze contingenti.

Pur consapevoli di aver semplificato²⁴ rispetto all'articolata varietà delle prese di posizione²⁵, il nostro impianto interpretativo sembra tuttavia restare coerente con un insieme di risposte fornite dai dipendenti pubblici. In particolare non sorprende che, chiamati ad indicare gli ambiti su cui l'Amministrazione avrebbe dovuto centrare i Piani di formazione, la maggior parte dei dipendenti intervistati abbia risposto propendendo per delle scelte strategiche. Non può infatti essere considerato casuale né come una semplice propensione al

²² Il sistema di disposizioni soggettive sviluppato dall'agente sociale è inteso «nel duplice senso di capacità e propensioni» (Bourdieu, 2000/2004, p. 241). In questo senso parliamo di capacità di autoapprendimento e di propensione alle scelte strategiche.

²³ Questo elemento costituisce un esempio tipico di capitale simbolico, vale a dire «qualunque proprietà (qualunque specie di capitale, fisico, economico, culturale, sociale) quando è percepita da agenti sociali le cui categorie di percezione sono tali da metterli in grado di conoscerla (vederla) e di riconoscerla, di attribuirle un valore» (Bourdieu, 1994, p. 104).

²⁴ Onde evitare letture riduzioniste in termini di determinismo meccanicistico del processo appena descritto, occorre precisare che la gamma di prese di posizione possibili, seppur parzialmente prevedibili in quanto derivanti da disposizioni che si sono formate in un insieme determinato di condizionamenti oggettivi, non sono desumibili né dal solo passato né dalla situazione contingente. Le prese di posizione tendono piuttosto a scaturire dalla combinazione tra le regolarità incorporate nel passato sotto forma di schemi di disposizioni, le condizioni in atto nella situazione contingente, e l'orientamento nei confronti delle tendenze future (la propensione) (Bourdieu, 1980/2003, p. 86 e ss.).

²⁵ Si è consapevoli di aver realizzato un'eccessiva semplificazione nei confronti della categoria dei dipendenti pubblici, una categoria difficilmente generalizzabile vista la pluralità di differenziazioni interne: per il ruolo svolto, per il Settore in cui si opera, per la formazione pregressa, per la Categoria giuridica di appartenenza, per la relazione in termini di obblighi e benefici con gli obiettivi di performance, etc.

comportamento utilitarista²⁶ il fatto che, tra le varie opzioni «per accrescere la qualità della formazione» nella PA, i dipendenti (il 59% degli intervistati) abbiano selezionato quelle attività che avevano come «obiettivo» la formazione di competenze funzionali al conseguimento degli obiettivi di performance. Infatti, come si legge nel *16° Rapporto*:

Negli ultimi anni le normative e i programmi di ammodernamento della Pubblica Amministrazione si sono aggiunti alle domande provenienti dalle società locali, accrescendo gli impegni degli interventi formativi, con una simultanea e considerevole riduzione delle risorse finanziarie. Queste condizioni portano le Amministrazioni a privilegiare l'esigenza della produttività delle attività formative e a chiedere ricadute efficaci sulla organizzazione, come pure un legame tangibile con gli obiettivi di performance dell'Amministrazione (FormezPA, 2015, pp. 41-42).

Se è vero che i Piani degli obiettivi e i Piani della performance possono pur sempre variare nel contenuto e indirizzare il personale verso differenti obiettivi, e se è pur vero che incentivare la formazione del personale in funzione dello sviluppo di competenze atte al conseguimento di tali obiettivi è tutt'altro che controproducente, occorre però rammentare che non sempre tutto ciò potrà necessariamente coincidere con l'interesse pubblico sotteso alla formazione. In altre parole, l'interesse pubblico sotteso alla formazione generale del personale dell'Ente e i contenuti delle attività formative che ne derivano (si pensi agli indirizzi sulla formazione espressi nel PNA 2016) non necessariamente coincidono con le necessità percepite dai dipendenti sul tipo di formazione da realizzare.

Tuttavia, occorre precisarlo, si ritiene che questa presa di posizione dei dipendenti sia una percezione diffusa ormai superata a livello storico, normativo e organizzativo. Tale presa di posizione sembra infatti mostrare le contraddizioni di un periodo storico – quello immediatamente successivo al 2009 – nel quale la riorganizzazione dell'attività amministrativa in funzione di più elevati livelli di efficienza e l'accento su una rinnovata misurazione e valutazione degli obiettivi di performance individuale e organizzativa dei dipendenti avevano reso l'efficienza, svincolata da altre dimensioni, il criterio ultimo e la necessità prima su cui impostare l'attività lavorativa.

²⁶ Poiché si trattava di un'analisi generale sulla formazione nella PA le risposte dei dipendenti non avrebbero avuto motivo di essere risposte utilitariste dato che l'esito della rilevazione statistica non avrebbe influito sulla situazione dei dipendenti. E infatti tali risposte non sono ascrivibili alla tipologia delle risposte utilitariste. Ciò che appare significativo è infatti non soltanto il contenuto della risposta fornita dai dipendenti ma la credenza nel fatto stesso che tale risposta costituisca la soluzione più idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico. In altre parole, l'interesse settoriale e individuale volto a un rafforzamento della formazione in funzione di migliori risultati di performance viene scambiato, con un capovolgimento, per un interesse generale dell'Amministrazione.

Sebbene non sia possibile suffragare questa nostra tesi del superamento storico di tale presa di posizione in quanto non sono stati finora realizzati nuovi *Rapporti sulla formazione nella PA*, riteniamo tuttavia che le riforme degli ultimi anni abbiano posto le condizioni per una differente concezione dell'organizzazione amministrativa, della valutazione della performance e, di rimando, delle necessità percepite sulla formazione. Alla luce dei mutamenti normativi più recenti, in particolar modo in tema di disciplina della performance, anticorruzione e trasparenza, l'efficientismo sembra infatti essere stato più saggiamente ricondotto al suo rango di principio generale tra principi generali. In particolare, nell'ambito della misurazione e valutazione della performance, la riforma avvenuta con il d.lgs. 74/2017 che ha modificato parti della c.d. "riforma Brunetta" (d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, *Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*) ha ridotto la portata di tale concezione dell'efficientismo. In primo luogo, la performance organizzativa è adesso più saldamente (e chiaramente) ancorata al «conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività» (d.lgs. 150/2009, art. 8, c.1, l. a). In secondo luogo, per la misurazione e valutazione della performance individuale occorre fare riferimento in particolar modo «agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva» (d.lgs. 150/2009, art. 9, c.1, l. a). Quest'ultimo aspetto è centrale per la nostra argomentazione. In seguito alle conseguenze impreviste dovute ad un'attenzione maggiore alla performance individuale rispetto a quella organizzativa²⁷, il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire per vincolare la misurazione della performance individuale ai risultati della performance organizzativa, fornendo a tale indicatore un «peso prevalente» per la valutazione individuale. Nello stesso tempo lo stretto collegamento richiesto alle Amministrazioni tra i Piani triennali anticorruzione e i Piani della performance, e i nuovi obblighi di pubblicità e trasparenza in materia di performance, hanno permesso la realizzazione di un differente assetto nel quale le prese di posizione dei dipendenti tenderanno probabilmente ad essere maggiormente orientate a finalità di interesse pubblico piuttosto che ad esigenze di produttività di tipo settoriale, se non individuale²⁸.

²⁷ Le criticità nel sistema di valutazione della performance organizzativa e nella valutazione della performance individuale sono state rilevate in particolar modo dall'ANAC nel 2014 con la *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali* relative all'anno 2012 (ANAC, 2014, pp. 7-9).

²⁸ In altri termini, l'estensione della disciplina sulla trasparenza amministrativa e quella dell'anticorruzione all'ambito della performance sembrano aver ricondotto il principio generale dell'efficienza sullo stesso piano di altri principi generali (in particolare quello della trasparenza), facendone dipendere il contenuto sia da più rigorose finalità di interesse pubblico (anticorruzione, «bisogni ed esigenze della collettività») che dalla dipendenza da fattori esterni (qualità percepita dei servizi da parte degli utenti).

4. Conclusioni

Difficilmente si può essere in disaccordo con la tesi dei teorici della società della conoscenza quando, a fronte dell'aumentata complessità e mutevolezza delle società nelle quali viviamo, viene messa in rilievo la necessità di dotarsi di una capacità di riflessione permanente per poter gestire la conoscenza, il principio organizzativo di base nel modo con cui conduciamo le nostre vite. Tuttavia, come si è visto, il carattere apparentemente ineluttabile con cui è stato presentato questo fenomeno si è scontrato con i limiti materiali per la sua realizzazione. L'analisi delle condizioni di produzione della domanda dei servizi di formazione ci ha permesso infatti di mettere in evidenza l'aspetto paradossale con cui si è svolto questo processo, vale a dire la limitazione dei finanziamenti alla formazione e il blocco delle assunzioni in un periodo nel quale ai profondi mutamenti normativi e organizzativi avrebbe dovuto seguire un'intensa attività di formazione e rinnovamento del personale. Oltre a ciò, nella seconda parte di questo lavoro attraverso l'analisi delle prese di posizione dei dipendenti siamo stati in grado di rilevare lo sviluppo di disposizioni all'autoapprendimento e all'attuazione di scelte strategiche. Questa situazione, in parallelo alle possibilità di formazione a distanza permesse dalla tecnologia, ha consentito a questa strategia di adattamento ai mutamenti di tentare di coprire i vuoti lasciati dalla formazione centralizzata. Nello stesso tempo alcune rivelatrici prese di posizione dei dipendenti ci hanno permesso di rilevare come l'accento sulla dimensione efficientista del lavoro pubblico, tipica del periodo post-riforma Brunetta, abbia generato delle prese di posizione potenzialmente in disaccordo con l'interesse generale alla formazione.

Quasi nove anni dopo il d.l. 78/2010 ciò che stupisce ancora non è tanto il modo inaspettato con cui ha preso avvio questo processo, conseguenza del primo impatto della crisi finanziaria globale in Italia, ma l'imprevedibile persistenza di tale situazione paradossale. Una situazione che continua ad essere riconfermata con la Legge finanziaria 2019 dai nuovi blocchi alle assunzioni in numerosi settori della PA, dai nuovi vincoli posti agli Enti locali (nonostante lo sblocco completo del turnover) per l'utilizzo delle graduatorie degli idonei²⁹, e solo parzialmente temperata dalle recenti disposizioni in materia di

²⁹ Con un intervento singolare il legislatore vieta agli Enti locali l'utilizzo delle liste degli idonei (salvo per la rinuncia all'incarico da parte del vincitore) per tutti i concorsi banditi a partire dal 2019. Una scelta che se da un lato ha il merito di scoraggiare gli Enti locali – nell'anno dello sblocco totale del turnover – da un'intensificazione massiccia di procedure concorsuali ed evitare in questo modo il moltiplicarsi a dismisura delle liste di idonei, dall'altro ha il difetto di continuare a privilegiare la conservazione rispetto al rinnovamento.

Piani triennali di fabbisogno del personale³⁰.

Bibliografia

- ANAC (2014). *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://trasparenza.formez.it/content/relazione-performance-amministrazioni-centrali-2012> (13/12/2018).
- Baldoni S. (2017). Limiti di spesa eliminati, una semplificazione per molti enti ma non per tutti. *QuotidianoEntiLocali&Pa*, 4 agosto 2017. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/artfisco-e-contabilita/2017-08-04/limiti-spesa-eliminati-semplificazione-molti-enti-ma-non-tutti-143240.php?uuid=AEhAvu8B> (12/12/2018).
- Barbiero A. (2012). Spese locali, limiti generali. *Il Sole24Ore*, 5 giugno 2012.
- Beck U. (2000). *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma: Carocci.
- Bertagna G., Ferrari M. (2012). I tagli previsti dall'articolo 6 del d.l. 78/2010 e gli enti locali. *Personalenews*, 14: 5.
- Boudon R. (1985). *Il posto del disordine*. Bologna: il Mulino.
- Bourdieu P. (1980). *Le Sens pratique*. Paris: Minuit.
- Bourdieu P. (1994). *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*. Paris: Seuil.
- Bourdieu P. (2001). Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la "volonté générale". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140: 7.
- Bourdieu P. (2000). *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, P. (2012). *Sur l'État: Cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris: Seuil.
- Capucci U. (2006). La formazione nella società della conoscenza. *Sociologia del lavoro*, 103: 35.
- Cerroni A. (2016). La società della conoscenza. *La rivista del centro studi-Città della scienza*. 5 gennaio 2016. Testo disponibile all'indirizzo web:

³⁰ Da ultimo, nell'ambito della conversione in legge del d.l. 4/2019 (decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni*), con l'intento probabilmente di limitare i caratteri paradossali del processo descritto, e con l'obiettivo di contrastare gli effetti sulla PA derivanti dalle nuove misure previdenziali, è stata approvata dal Senato una nuova modalità di redazione dei Piani triennali di fabbisogno del personale che renderà possibile un più alto numero di assunzioni – calcolando le cessazioni dell'anno precedente cumulativamente a quelle previste per l'anno in corso – rispetto alla disciplina previgente.

<http://www.cittadellascienza.it/centrostudi/2016/01/la-societa-della-conoscenza/> (26/11/2018).

Dardot P., Laval C. (2009). *La nouvelle raison du monde. Essais sur la société néolibérale*. Paris: La Découverte.

Elias N. (1980). *Über den Prozeß der Zivilisation. II*. Frankfurt: Suhrkamp.

FormezPA (2013). *15° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA. Lo scenario della formazione nelle autonomie locali*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.formez.it/sites/default/files/15rapportoformazione.pdf> (11/12/2018).

FormezPA (2015). *16° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA. Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali*. Testo disponibile all'indirizzo web:<http://focus.formez.it/sites/all/files/16rapportoformazione.pdf> (11/12/2018).

ForumPA (2018). *Pubblico impiego. FPA - Collana ricerche*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.forumpa.it/riforma-pa/pubblico-impiego-una-ricerca-di-fpa> (11/12/2018).

Logiudice F. (2012). *Regioni: limiti di spesa sì, ma solo come disposizioni di principio, Altalex*, 07 giugno 2012. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.altalex.com/documents/news/2012/06/07/regioni-limiti-di-spesa-si-ma-solo-come-disposizioni-di-principio> (24/11/2018).

Pastore G. (2012). Società della conoscenza. In Maddaloni D., a cura di, *Il mondo contemporaneo. Un lessico sociologico*. S. Maria Capua Vetere-Caserta: Ipermedium.

Pastore G. (2015). *L'Italia della conoscenza. Ritardi, retoriche e opportunità*. Pisa: Pisa University Press.

Sennett R. (2005). *The Culture of the New Capitalism*. New Haven-London: Yale University Press.

Stehr N. (2003). Le società moderne come società della conoscenza. *Quaderni di teoria sociale*, 3: 266.