

FORMAZIONE, SVILUPPO ORGANIZZATIVO, MANDATO ISTITUZIONALE NEL SISTEMA DELL'ESECUZIONE PENALE

PATRIZIA CIARDIELLO*

“Perché dunque occuparsi di istituzioni? ... Perché bisogna ...curare l'articolazione della vita sociale su diversi livelli. Perché è attraverso l'artificio della pluralità di livelli che resta possibile la riflessività sociale, la possibilità per una collettività umana di riconoscere la società come mondo comune. Le istituzioni sono – così le intendo qui – degli artefatti umani che rendono possibile questo riconoscimento....Dalla loro qualità, spesso mediocre, dipende la convivenza civile, dipende cioè l'intelligenza collettiva impiegata nella elaborazione, nella discussione e nelle scelte su quale società vogliamo e costruiamo.

...Allora bisogna, come suggerisce Clifford Geertz, imboccare sentieri laterali. E bisogna far fare a chi legge delle esperienze che consentano di vedere i propri modi di vedere, e di riconoscere in questi modi una dimensione istituzionale.”

Ota De Leonardis, *Le istituzioni*

Berger e Luckman, nel classico libro su *“La realtà come costruzione sociale”*, sostengono che *“le istituzioni hanno sempre una storia, della quale sono il prodotto”*¹. Si tratta di una storia inarrestabile, costituita da altrettanto incessanti interazioni, da pratiche che veicolano *discorsi*, gli stessi attraverso cui *“si costruisce quel bagaglio di conoscenze condivise e oggettivate che è appunto l'istituzione”*. A loro volta, tali discorsi vengono prodotti in un *frame* culturalmente e socialmente connotato da cui l'attore attinge repertori di modi di vedere e fare le cose. *“Le istituzioni sono appunto questi repertori”*².

Dalla definizione dell'amministrazione come post-burocratica

* Educatrice

¹ P. Berger, T. Luckmann, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1969, p.82

² O. De Leonardis, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma, 2004, p.38 e 55

esito della radicale messa in discussione dei paradigmi razional-strumentali che hanno a lungo dominato le teorie dell'organizzazione, è possibile far scaturire tre assunzioni fondamentali per l'orientamento di qualsivoglia intervento: le istituzioni sono artefatti prodotti dagli attori; in quanto tali, sono modificabili; la condizione indispensabile per promuovere tale modificazione è la coltivazione e lo sviluppo della *autoriflessività* degli attori.

Sulle orme di Weick³, tale autoriflessività deve esercitarsi intorno ai processi di costruzione di senso e a quelli, equivalenti, dell'organizzare, assumendo che *"l'organizzare consiste sia in ricette per fare delle cose che per interpretare quanto è stato fatto"*⁴ e che, a dispetto della loro evidente preoccupazione per i fatti, i numeri e i dati oggettivi, le organizzazioni *"sono in realtà sature di soggettività"*.

In tal senso, la formazione si configura come uno degli strumenti di elezione per sollecitare le persone ad un esercizio di autoriflessività che, consentendo di vedere il proprio modo di vedere, sia in grado di promuovere l'adozione di nuovi paradigmi dell'azione fondati sull'assenza di confini tra vedere e creare ciò che si vede.

Pertanto, ove si intenda neutralizzare il rischio di promuovere e progettare formazione in cui i formatori non siano che *"esperti dell'ovvio e governatori del senso comune"*⁵ implicito nei modelli tradizionali, diventa indispensabile concepire una offerta che non si limiti a comunicare linearmente contenuti e conoscenze e che orienti le persone verso lo sviluppo del ventaglio delle scelte percepite come praticabili.

Tentare una simile operazione collocandosi in una prospettiva postmoderna (il mondo non esiste oggettivamente, ma è il risultato di pratiche sociali e discorsive di costruzione da parte degli attori sociali), significa concentrare l'attenzione sulla varietà dei modi in cui il mondo è costruito interattivamente e, dunque, avvalersi delle scienze discorsive⁶.

In tale alveo, il formatore/ricercatore si interessa dei processi di costruzione della realtà evidenti nel linguaggio ordinario e posti a

³ K. Weick, *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, Milano, 1997

⁴ G. Bonazzi, *Dire, fare, pensare: decisioni e creazioni di senso nelle organizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 1999, p.146

⁵ A. Stramaccioni, *Formatori e consulenti come facilitatori del cambiamento*, in P. Patrizi (a cura di) *Professionalità competenti. Lo sviluppo del Sè nei processi formativi*, Carocci, Roma, 2005, p. 109

⁶ Nelle scienze nomotetiche, per converso, il ricercatore si occupa delle forme di conoscenza che si costruiscono attraverso asserzioni universali, il linguaggio d'interesse è logico-matematico ed è riferito a 'oggetti' e misurazioni.

fondamento di ciò che viene poi considerato come reale e, dunque, del rapporto fra epistemologia e senso comune.

Avvalersi del linguaggio ordinario, utilizzabile da tutti, al di là delle diverse appartenenze professionali e delle differenti teorie (o ideologie) di riferimento, comporta l'attualizzazione del passaggio da una epistemologia della rappresentazione ad una epistemologia della costruzione e, dunque, uno scarto paradigmatico⁷⁻⁸ saturo di implicazioni.

Sul piano operativo, tale approccio si interessa degli effetti pragmatici del credere che qualcosa è reale, attraverso il linguaggio e la narrazione. Il linguaggio, oltre a fondare la possibilità dell'interazione, rappresenta la chiave di accesso ai significati che l'individuo impiega per esprimere le proprie scelte di azione. La narrazione consente di *"costruire differenti versioni di se stessi e della storia di cui si è protagonisti... e di produrre orientamenti evolutivi di pensiero e azione, ...scoprire nuovi modi di caratterizzare gli eventi e nuove connessioni, riscriverne la trama"*⁹.

Si tratta, dunque, di finalizzare l'operatività alla produzione di nuovi significati e di farlo puntando al cambiamento del linguaggio utilizzato, un cambiamento verificabile e valutabile, a differenza del cambiamento delle "motivazioni", dello "spirito di appartenenza", del "disagio", costrutti di norma impropriamente configurati come "proprietà" ovvero disposizioni del soggetto.

Si tratta di una prospettiva che, distogliendosi dai repertori classici della formazione, si impernia sulla promozione, valorizzazione e accompagnamento dell'apprendimento dei soggetti le cui competenze, pertanto, si configurano come dimensione intersoggettiva ancorata al sistema relazionale proprio dello specifico contesto¹⁰.

Le riflessioni che seguono concernono, posto quanto premesso, le connessioni attivabili fra promozione del cambiamento organizzativo e sollecitazione alle ricollocazioni di ruolo necessarie per perseguire l'adesione al mandato istituzionale conferito all'amministrazione penitenziaria (rendere le pene rispettose della dignità umana dei reclusi e promuoverne il reinserimento sociale) attraverso attività concernenti la formazione del personale progettate e

⁷ G. Turchi, P. Ciardiello, *Reato e identità. Implicazioni epistemologiche ed operative – Il contributo del progetto Chirone*. Padova, Upsel Domeneghini, 2004

⁸ P. Patrizi, Introduzione. Agire, pensare, costruire professionalità competenti, in P. Patrizi (a cura di), op. cit.

⁹ idem, p. 20

¹⁰ D. Lipari, *Metodi della formazione «oltre l'aula»: apprendere nelle «comunità di pratica»*, in Montedoro C., Pepe D. (a cura di), *La riflessività nella formazione: modelli e metodi*, I libri del Fondo Sociale Europeo, ISFOL, Roma, 2007

sviluppate nell'alveo di un approccio "narrativo".

Le riflessioni si dipaneranno attraverso la riflessione retrospettiva sulle attività realizzate nel corso di una annualità (il 2006), in attuazione del Piano di formazione predisposto in Lombardia¹¹ secondo le linee di indirizzo emanate dalle agenzie dell'amministrazione centrale poste.

Il Piano

Tutta l'attività programmata e direttamente gestita a livello regionale è stata caratterizzata dalla coerenza interna con gli obiettivi strategici e metodologici al centro delle linee di indirizzo emanate dal dirigente regionale e dalla attenzione ad alcuni *focus*:

sotto il profilo teorico:

- la connessione fra formazione e ricerca intorno ai modelli di intervento (organizzativo e non) concretamente posti in essere per dare corpo al mandato conferito all'amministrazione penitenziaria;
- la connessione fra formazione, modelli di intervento concretamente posti in essere e loro efficacia rispetto agli obiettivi posti dal mandato istituzionale¹²;
- il rapporto fra paradigmi interpretativi della devianza utilizzati dagli operatori, modalità di approccio ai fenomeni così definiti e opzioni relative alle prassi operative;
- la promozione e progettazione di attività formative che non si attestino sul consolidamento dell'ovvio e sul governo del senso comune;

sotto il profilo metodologico:

- la valorizzazione degli apporti provenienti dalle realtà operative, anche attraverso l'individuazione e l'attivazione di "referenti organizzativi", coinvolti, in alcuni casi, anche nella progettazione e valutazione di processo;
- l'enfaticizzazione dell'approccio interprofessionale e della necessità di avvalersi di codici condivisi e comunicabili, sia sotto

¹¹ L'ufficio nell'ambito del quale sono state realizzate le attività di cui si scrive è il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Lombardia, organo decentrato del Ministero della Giustizia-Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, le cui funzioni e competenze sono definite dall'art. 32 della L.395/90. Il P.R.A.P. Lombardia amministra diciotto istituti penitenziari e cinque Uffici per l'esecuzione penale esterna.

¹² "L'idoneità dei programmi di trattamento a perseguire le finalità della rieducazione è verificata con appropriati metodi di ricerca valutativa" (art. 115 co. 5 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario).

il profilo organizzativo che sotto il profilo del lavoro in favore dell'utenza;

- la ricalibrazione della programmazione, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, in consonanza con il mutamento progressivo degli scenari organizzativi e istituzionali.

La valutazione retrospettiva ha preso le mosse dagli orientamenti che avevano caratterizzato la proposta contenuta nel Piano formativo, a suo tempo resi espliciti e declinati nel modo seguente:

1. l'orientamento a perseguire la **connessione fra programmi formativi** e il complesso degli interventi finalizzati all'**allestimento di un'organizzazione in buona salute**, promuovendo interventi ispirati ad *"un approccio centrato sull'analisi della relazione individuo-contesto"* e attenti alle *"variabili critiche"* riportate nella Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 avente lo stesso oggetto;

2. l'orientamento a proporre progetti formativi e corsi di addestramento che, pur configurandosi come prosecuzione/approfondimento di percorsi già realizzati, perseguano obiettivi collegati al miglioramento delle strategie di **gestione delle risorse** e alla progressiva introduzione di adeguate forme di **valutazione dell'efficacia degli interventi** posti in essere nei diversi settori dell'intervento istituzionale;

3. l'orientamento a pianificare attività formative caratterizzate dall'**attenzione ai cambiamenti teorici che hanno investito le scienze sociali** negli ultimi decenni, con particolare riferimento alla *"svolta linguistica"*; tali cambiamenti – trasversali a tutte le discipline – implicano:

a) l'adesione ad un paradigma che concepisce l'uomo come attore sociale cosciente, capace di orientare le proprie azioni in conformità a certi insiemi di regole e piani;

b) il concepire l'identità dell'attore sociale e organizzativo come processo in costante mutamento, che si realizza all'interno delle interazioni sociali, mediate, queste ultime, dalle interpretazioni, dalle definizioni e dai significati che gli esseri umani attribuiscono alle rispettive azioni;

c) la consapevolezza della funzione indispensabile della mediazione linguistica nell'attribuzione di significato degli attori alle proprie azioni e, dunque, della valorizzazione del punto di vista dei protagonisti;

d) l'impiego di forme di valutazione di carattere dialogico, in grado di consentire il riconoscimento delle culture personali, organizzative, professionali che orientano gli attori nell'attribuzione di

significato alle azioni;

4. l'orientamento a promuovere e a supportare, nel quadro di quanto delineato dal piano annuale regionale,

a) iniziative finalizzate all'**aggiornamento normativo** da organizzarsi, senza oneri da far gravare sui finanziamenti assegnati, sia a livello regionale, a cura del Provveditorato, sia a livello locale, d'intesa col Provveditorato Regionale, su iniziativa e a cura degli istituti e degli Uffici per l'esecuzione penale esterna, avvalendosi delle competenze maturate dal personale dell'amministrazione penitenziaria e/o di quelle disponibili all'interno degli enti, organismi ed istituzioni che collaborano con l'amministrazione, con particolare riferimento alla Magistratura di Sorveglianza;

b) iniziative finalizzate al **miglioramento del coordinamento intra ed interistituzionale** e alla stabilizzazione delle attività di progettazione/monitoraggio/valutazione/(ri)progettazione (le azioni organizzative a valenza formativa descritte in premessa). Si suggeriva che tali iniziative venissero organizzate anche a supporto delle iniziative formative già realizzate e diventassero fonte di sollecitazione per gli ulteriori interventi formativi, collocandosi all'interno di un processo in cui fra formazione e sviluppo organizzativo non si produce soluzione di continuità.

5. l'orientamento a sostenere, attraverso i Responsabili degli Uffici presso il Provveditorato Regionale e i Direttori delle strutture operative del distretto, l'**implementazione e la messa a regime degli esiti delle attività formative**, indispensabile per sostenere e stabilizzare i cambiamenti promossi attraverso gli interventi medesimi, anche accogliendo le proposte che, in tal senso, venissero formulate dai soggetti a vario titolo coinvolti.

Il punto di forza delle attività realizzate considerato prevalente è stato identificato con l'offerta di proposte tese alla rivisitazione di approcci conoscitivi e modelli di intervento consolidati, un'offerta tesa a promuovere nei partecipanti il riposizionamento cognitivo e la considerazione dell'importanza di non considerare come "dato" di realtà – come tale oggettivo ed imm modificabile – quanto è l'esito di complessi processi culturali e organizzativi.

Debole, per converso, la connessione rilevata fra formazione e sviluppo organizzativo come riverbero riconoscibile della prima sul realizzarsi dei mutamenti auspicati, con accenti diversi, da tutte le componenti professionali del sistema operativo e sempre più frequentemente sollecitati dai documenti di indirizzo amministrativo.

In tal senso, le analisi operate con i diversi attori coinvolti hanno rinviato alla criticità della graduale costruzione di una cultura

organizzativa in grado di accogliere, riconoscere e valorizzare la complessità e le interdipendenze nonché ad una certa instabilità del sistema, complessivamente inteso¹³. Si tratta di processi impli- canti, peraltro, il governo della ricalibrazione delle relazioni fra i titolari dei ruoli di vertice afferenti ai diversi comparti contrattuali, fondamentali per il riflesso che queste esercitano, concentricamen- te, su tutte le dimensioni proprie dell'attività organizzativa e istitu- zionale.

Tale riflesso si è tradotto nella diffusa rappresentazione, in vario modo espressa nelle aule formative, di un'organizzazione che "cambia senza cambiare", in cui a ciascuno degli operatori non resta, a dispetto delle attese dichiarate, che la gestione quotidiana delle richieste formulate dal sistema.

"Col termine sviluppo organizzativo si intende l'attivazione di un processo che mira a creare una soluzione adeguata rispetto ad un proble- ma organizzativo letto non tanto come espressione del disagio del singolo soggetto ma come espressione di un "malfunzionamento" del sistema.

L'obiettivo principale di un intervento di sviluppo organizzativo non è quello di sviluppare le competenze dei singoli, ma piuttosto di crea- re le condizioni perchè queste trovino un contesto adeguato per potersi esprimere al meglio. Questo processo si regge in particolare sulla capacità delle persone di mettersi in gioco (e così facendo di migliorare le proprie competenze), e richiede inoltre che si realizzi a diversi livelli"¹⁴.

Considerato quanto sopra, è possibile che in assenza:

- di una capacità del sistema organizzativo complessivamen- te inteso di definire con chiarezza il sottosistema che viene preso in carico dal progetto di sviluppo
- della effettiva disponibilità delle risorse per la soluzione dei problemi
- della responsabilizzazione e attivazione del sistema a li- vello globale nella ricerca di soluzioni adeguate (implicante una negoziazione dell'intervento a più livelli)
- della diffusa percezione degli operatori di poter avere pre-

¹³ Il riferimento è al costante *turn over* del personale e alle turbolenze che stanno attraversando il sistema, investito, di recente, da processi di mutamento che concernono l'assetto dell'amministrazione, con la riconfigurazione dei ruoli dirigenziali, l'ingresso in servizio dei primi funzionari direttivi del Corpo di Polizia penitenziaria, il realizzarsi di avvicendamenti ai vertici delle strutture.

¹⁴ Questo brano, come quelli successivamente trascritti in corsivo, è tratto dal rapporto di valutazione relativo agli interventi formativi organizzati in occasione della declinazione a livello regionale di un programma formativo nazionale realizzato dall'Istituto di Ricerca Sociale di Milano - M.C. Bassanini e Laura Lazzarotto - a.2006.

sa decisionale sui processi di lavoro che li coinvolgono

- di una cultura dei dirigenti fortemente orientata in senso manageriale e attenta alla gestione e valorizzazione delle risorse umane e del “capitale sociale” dell’organizzazione, la formazione risulti investita di attese sovradimensionate quanto improprie e sia destinata a risolversi in un arricchimento personale con dubbie ricadute sul piano organizzativo.

“I partecipanti sottolineano, tuttavia, che la formazione non può essere considerata l’unica leva al cambiamento e ribadiscono quanto sia importante non alimentare un’idea salvifica e idealizzata dello strumento formativo” (Educatori).

“Rispetto ad una più chiara organizzazione del loro ruolo organizzativo i partecipanti lamentano la carenza di legami interorganizzativi, ritengono assolutamente necessario creare équipes di lavoro sia con altre figure professionali all’interno del singolo istituto sia con i servizi esterni.

Al PRAP si chiede di meglio organizzare il collegamento tra centro e periferia prestando maggior attenzione al passaggio delle informazioni tra i diversi livelli senza incorrere in filtri arbitrari. Troppo spesso, infatti, il corretto svolgimento delle procedure dipende dalla qualità dei rapporti interpersonali che si mettono in atto (Sanitari).

“In generale, le riunioni (o per meglio dire le assemblee, se si tratta di più di 20 partecipanti) non hanno la loro massima efficacia come passaggio di informazioni, bensì nel costruire e condividere progetti, elaborazioni, pensieri sulle situazioni che il servizio vive. È allora utile per il servizio capire a cosa serve il riunirsi, che obiettivi ha la partecipazione di questo o quel professionista e di conseguenza quale può essere il suo apporto”¹⁵.

“Emerge la necessità di creare una identità (cultura) di servizio basata non solo sulle prassi, ma sulla condivisione dei valori fondanti che ciascuno ha sui temi del nostro lavoro, ...confrontandosi sul significato dell’esecuzione penale, sulle modalità utilizzate per favorire il cambiamento dell’utente”¹⁶.

“Messi di fronte al problema di come far rendere le attività formative frequentate da loro stessi o dal proprio personale, i partecipanti al focus-group fanno fatica a riconoscere al dirigente il compito non solo di inserire la formazione in un piano di gestione delle risorse, all’interno di una programmazione di istituto, ma anche di controllare che vi sia un

¹⁵ Assistenti Sociali – dal rapporto finale sul follow-up regionale del Progetto Domino, 2006 – UEPE Milano.

¹⁶ Assistenti Sociali – dal rapporto finale sul follow-up regionale del Progetto Domino, 2006 – UEPE Mantova.

ritorno della stessa rispetto agli obiettivi di piano: prevale di fatto una visione della formazione come fatto individuale, da cui trarre un arricchimento personale, i cui effetti verranno prodotti solo grazie alla buona volontà dei singoli. Se questo è l'immaginario collettivo è evidente il senso di impotenza che coglie l'operatore che ritorna nella propria sede di lavoro di fronte all'immobilismo di una istituzione di per sé, per la mission che la contraddistingue, profondamente statica"¹⁷.

Alla situazione sopradescritta non è risultato estraneo, nelle valutazioni operate, il livello regionale di governo amministrativo e coordinamento proprio dell'Ufficio del Provveditorato Regionale complessivamente inteso che dovrebbe in prospettiva caratterizzarsi per l'assunzione di un ruolo forte nel processo di "disseminazione di buone prassi operative" (nel senso indicato dal rapporto di valutazione¹⁸), a tutt'oggi in corso di definizione e consolidamento.

Posto quanto precede, si è andata delineando, in prospettiva, l'opportunità di sperimentare, sul piano delle opzioni strategiche, il varo di programmi di formazione almeno biennali, con una offerta meno diversificata, concentrati su poche proposte da reiterare fino a raggiungere la gran parte degli operatori in servizio nella regione e da ripresentare periodicamente, in relazione all'entità degli avvicendamenti che si dovessero registrare fra gli operatori e fra i responsabili dei ruoli di vertice.

L'ipotesi sottostante, avvalorata dalle osservazioni più volte raccolte presso gli operatori, prevede che tale opzione possa, sul lungo periodo, favorire una più diffusa quanto omogenea cultura organizzativa e, dunque, una più efficace collaborazione interprofessionale.

Come implicazione di tale ipotesi, si è anticipato che l'avvicinamento di quote consistenti di operatori alle medesime proposte formative anche in materia di trattamento delle persone in esecuzione penale possa promuovere, in prospettiva, una più efficace attività dei singoli professionisti e dei gruppi per l'osservazione e il trattamento delle persone condannate.

¹⁷ Direttori e vice direttori di istituti penitenziari e Uffici per l'esecuzione penale esterna in servizio presso diverse sedi regionali.

¹⁸ "La qualità è un prodotto culturale, dipende dalle conoscenze tecnico/scientifiche, dai valori e dai costumi sociali, essa varia quindi nel tempo e nello spazio. Vi sono metodi di valutazione e sviluppo della qualità che si basano sulla comparazione e valorizzazione delle *best practices*. Col termine *best practice* non si individua uno standard predefinito, ma semplicemente si evidenzia una prassi che si ritiene rappresenti la migliore *performance* possibile in una determinata circostanza. I criteri e gli indicatori per valutare "la bontà" della prassi sono il frutto di una negoziazione/condivisione da parte degli attori coinvolti" (M. C. Bassanini e L. Lazzarotto, Istituto di Ricerca Sociale, Milano, 2006).

Sul piano dei contenuti, la criticità delle premesse utili a fare della formazione concernente lo sviluppo dei processi organizzativi solo uno degli strumenti utilizzati a tale scopo, mi ha indotta, d'intesa con il dirigente generale, a valutare l'opportunità di dedicare la maggior quota di impegno alla costruzione di proposte concernenti quelle attività o segmenti di attività rispetto ai quali i partecipanti ritengano di poter controllare quote consistenti dei processi decisionali, con riferimento sia ai processi organizzativi sia all'attività di trattamento *strictu sensu* delle persone condannate¹⁹.

La rilevazione dei fabbisogni

L'analisi del contesto/rilevazione della domanda formativa/monitoraggio della domanda medesima sono coincisi con la valutazione *ex ante*, finalizzata a scegliere fra scenari o progetti alternativi o fra modalità alternative di esecuzione dello stesso progetto, in considerazione anche delle risultanze connesse a percorsi formativi pregressi o in corso.

Dal punto di vista metodologico, fare riferimento ad un'analisi di tipo processuale ha consentito di non confinare ad una fase circoscritta la riflessione su quanto potesse diventare significativo per costruire gli interventi formativi da compendiare nel Piano, sia sotto il profilo della analisi del contesto organizzativo sia sotto quello del monitoraggio, altrettanto processuale e, dunque, ininterrotto, della domanda formativa.

In conclusione, l'analisi del contesto è stata realizzata prevalentemente avvalendosi della raccolta delle rappresentazioni esplicitate, ai diversi livelli delle organizzazioni attive nel territorio regionale e all'interno dell'Ufficio regionale, rispetto alle criticità che ostacolano, secondo i diversi attori, l'attuazione degli obiettivi (non sempre chiaramente delineati) dell'amministrazione centrale e attraverso una riflessione partecipata circa la plausibilità dell'ipotesi che a tali criticità si possa rispondere efficacemente (anche) attraverso un intervento formativo.

¹⁹ Secondo la normativa vigente fondata sul dettato costituzionale in materia di pena, le persone definitivamente condannate devono essere protagoniste di un programma di trattamento individualizzato finalizzato alla promozione del loro reinserimento sociale. La predisposizione di tale programma deve essere preceduta dall'"osservazione scientifica" della personalità del condannato, realizzata ad opera di un'équipe interprofessionale composta da operatori istituzionali e consulenti.

È importante precisare che tutto il processo appena descritto è stato attraversato dalle valutazioni (effettuate con il dirigente e con i funzionari a vario titolo coinvolti) concernenti, ai diversi livelli, la sostenibilità delle ipotesi formative sotto il profilo del *budget*, delle iniziative *in fieri* (anche con riferimento ad aspetti logistico-organizzativi) e delle risorse umane e materiali in dotazione alla Unità organizzativa deputata alla cura delle attività formative.

Le opzioni sopra descritte sono state formulate in coerenza con una visione di carattere necessariamente dialettico della relazione intercorrente fra le richieste di formazione provenienti dai diversi soggetti titolati ad esprimerne e la formazione programmata ed erogata dal Provveditorato regionale.

Secondo tale visione, fra i compiti del dirigente generale (cui compete anche la pianificazione delle attività formative decentrate) è compreso quello di evitare automatiche trasposizioni delle richieste formulate dalle sedi operative in interventi formativi e di esercitare anche attraverso la pianificazione di questi ultimi la responsabilità di orientamento strategico che gli compete.

Sempre secondo tale visione, l'esercizio di tale responsabilità consente alla formazione di configurarsi come uno strumento in grado di sollecitare la graduale modificazione di quegli approcci e stili consolidati di intervento - sia sul piano amministrativo-organizzativo, sia sul piano degli interventi relativi al trattamento delle persone condannate - che si siano, nel tempo, rivelati come inefficaci o solo parzialmente adeguati.

Come di recente suggerito dal ministero competente, è anche evitando *"un'eccessiva parcellizzazione dell'offerta on demand"* e creando *"un catalogo di offerte di qualità"*²⁰ che le amministrazioni, in un'ottica di miglioramento continuo, possono interpretare *"in modo strategico e anticipatorio la propria missione istituzionale"*²¹.

La valutazione

Nei percorsi formativi concernenti la promozione del cambiamento organizzativo, la tipologia di valutazione adottata è stata di carattere dialogico, intesa *"come un processo di ricerca sociale ap-*

²⁰ Linee Programmatiche di indirizzo del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, p. 44.

²¹ Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione *"Per una pubblica amministrazione di qualità"*, 19.12.2006, p. 3.

plicata tendente a ricostruire induttivamente – a partire dagli effetti (o risultati parziali anche intermedi) dell'intervento – il sistema di relazioni che gli attori implicati hanno generato²².

Tale attività ha incluso tra i suoi oggetti i processi di azione che hanno generato i risultati e l'organizzazione che ha reso possibile l'intero processo, consentendo il riconoscimento delle culture personali, organizzative, professionali che hanno orientato gli attori nell'attribuzione di significato alle azioni. Per il suo carattere interattivo e partecipativo, questo tipo di valutazione si è confermata come maggiormente idonea alla complessità dei processi formativi, alla decostruzione di visioni consolidate e alla contestuale promozione di visioni inedite.

Nei percorsi formativi concernenti la relazione professionale con il condannato finalizzata a supportarne il processo di reinserimento sociale, sono stati utilizzati protocolli di ingresso e in uscita costruiti per la rilevazione dei mutamenti intervenuti nell'approccio conoscitivo alla tematica oggetto della proposta nonché una valutazione *in itinere* realizzata attraverso la frequente proposizione di esercitazioni finalizzate a conoscere il grado di apprendimento dei fondamenti teorici e degli strumenti operativi proposti.

Infine, nei seminari di aggiornamento, sono stati utilizzati questionari di rilevazione del grado di soddisfazione percepita, con domanda finale aperta finalizzata alla conoscenza degli approfondimenti ritenuti opportuni e alla proposta di ulteriori aree di interesse.

Le criticità generali rilevate nell'esercizio della funzione formazione

Sinteticamente e per punti, anche con riferimento all'organizzazione delle attività, sono risultate critiche le seguenti questioni.

- La coniugazione efficace della programmazione regionale con le attività formative promosse dalle agenzie formative centrali in attuazione di Programmi Esecutivi di Azione²³ (o altro), in ragione del frequente "lancio" delle medesime a programmazione regionale effettuata ed avviata.

La criticità descritta chiama in causa la questione della "dop-

²²Lipari D., L'azione formativa nelle organizzazioni tra adattamento e apprendimento, <http://formazione.formez.it/webmagazine/index.html>, p. 16

²³I Programmi Esecutivi di Azione (P.E.A.) vengono elaborati dalle amministrazioni centrali per dare attuazione agli obiettivi indicati dal Ministro competente per il perseguimento dei fini istituzionali.

pia committenza" del settore Formazione presso i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria e l'onere di una coniugazione di cui non è agevole costruire la condivisione solo "dal basso".

Tale criticità induce un aggravio delle condizioni materiali di chi ha il compito di programmare, coordinare e gestire la formazione in ambito regionale.

Le Unità Organizzative deputate, infatti, non sono in grado di conoscere e comunicare con congruo anticipo tempi e natura dell'impegno richiesto ai partecipanti, che, nei fatti, collide di frequente con la (compiuta) partecipazione alle iniziative regionali.

- Il vincolo dei tempi di programmazione/realizzazione delle attività formative regionali ai tempi dettati dalla normativa in materia contabile.

La complessità e numerosità dei processi implicati nella programmazione/realizzazione/valutazione delle attività formative comporta di frequente necessità di revisione di tempi, modalità e articolazione delle medesime, imponendo una flessibilità che contrasta con la rigidità dei vincoli contabili.

- Una forte criticità è rappresentata dalla labile connessione finora registrata fra gli interventi formativi e il complesso degli interventi definiti necessari all'allestimento di una organizzazione in "buona salute" (secondo la Direttiva emanata nel 2004 dal Dipartimento della Funzione Pubblica), alla gestione e valorizzazione delle risorse umane, al miglioramento dei processi di servizio e dell'efficacia dei risultati dell'azione amministrativa complessivamente dispiegata.

- La criticità di sostenere e promuovere un approccio unitario alle questioni sottostanti alle opzioni in materia di formazione e sviluppo organizzativo in presenza di una quota crescente di progetti formativi concernenti singole famiglie professionali la cui responsabilità/coordinamento è conferita dalle agenzie formative centrali a funzionari/dirigenti apicali appartenenti alle famiglie professionali interessate.

Tale opzione non agevola l'esercizio della competenza trasversale e sovralfunzionale del Settore Formazione presso i P.R.A.P., imponendo una riflessione su quale ruolo si intenda attribuire ad essi nell'articolazione di funzioni fra amministrazioni centrali, provveditorati, strutture operative territoriali e famiglie professionali.

Se il concetto sempre più accreditato di "formazione" contempla una distanza crescente dal mero aggiornamento tecnico/scientifico di singoli operatori o di particolari qualifiche professionali e sempre più vicino all'intervento organico sulla competenza

globale di un sistema relazionale e operativo e se la formazione, in tale prospettiva, si configura come sempre più vicina alla ricerca-intervento, conferire ai Settori Formazione presso i Provveditorati Regionali un ruolo di semplice quanto eventuale supporto a progetti affidati a soggetti "altri" costituisce una riduzione delle potenzialità della funzione connessa, che contempla competenze trasversali e sovralfunzionali in grado di favorire un approccio unitario alle questioni in campo, sia pure nel rispetto e con l'apporto delle diverse professionalità.

L'implementazione degli esiti delle attività formative

1. Il ruolo degli attori istituzionali

"L'implementazione rappresenta il momento della verità di una politica nella quale, come sottolineano molti studiosi di politiche pubbliche, è fondamentale il ruolo degli attori dell'attuazione della politica stessa e cioè delle amministrazioni, del personale e dei destinatari dell'azione amministrativa. Questo ambizioso progetto di condivise e partecipate riforme, probabilmente vede il grande tema del rilancio della formazione quale sua pietra miliare"²⁴.

Con riferimento alle condizioni indispensabili per introdurre stabilmente nelle prassi operative i cambiamenti promossi attraverso gli interventi formativi erogati, da tempo rifletto intorno ad una variabile definibile, con un ossimoro, stabilizzata: risulta senz'altro critico il ruolo delle direzioni generali presso l'amministrazione centrale, degli Uffici del Provveditorato Regionale, delle direzioni degli istituti penitenziari e degli uffici per l'esecuzione penale esterna nel sostegno e nell'implementazione e messa a regime degli esiti delle attività formative.

Tale difficoltà, in assenza di un collegamento organico e ricorsivo fra questi ultimi ed il complesso degli interventi posti in essere per conferire corpo alla *missione* istituzionale, investe direttamente il senso e la portata da attribuirsi agli interventi formativi.

In tal senso, una delle implicazioni più importanti concerne la *produttività* percepita della enunciata rilevanza della formazione come leva per il cambiamento.

In altri termini, il *gap* che si registra fra chi promuove e progetta, ai diversi livelli del sistema, la formazione e chi, conclusasi quest'ultima, ha il potere/dovere di favorire e sostenere la messa

²⁴ Linee programmatiche di indirizzo, cit., p. 43

in opera delle competenze acquisite dal personale rappresenta una questione che merita, oltre che più approfondite riflessioni, la predisposizione di misure che, sempre ai diversi livelli del sistema, in prospettiva, consentano una decisa inversione di tendenza.

Colmare o solo ridurre questo *gap* si configura, dunque, come indispensabile per valorizzare la portata complessiva dei nuovi apprendimenti e delle innovazioni di tipo organizzativo che dell'investimento formativo dovrebbero costituire la più diretta implicazione.

Nondimeno occorre riflettere su quali siano le condizioni necessarie per intervenire efficacemente in questa direzione, attraverso misure di natura differente che coniughino sul campo la formazione e la ricerca intorno al complesso delle iniziative necessarie alla piena realizzazione del mandato istituzionale.

Riprendendo un tema già affrontato, in una prospettiva che della capitalizzazione degli investimenti formativi faccia un punto di forza, l'allestimento di *un'organizzazione in buona salute* deve essere perseguito da tutte le componenti dell'organizzazione, ai diversi livelli del sistema, attraverso la stretta connessione fra programmi formativi e il complesso degli interventi finalizzati all'obiettivo.

Come confermato dal manuale sul "Benessere organizzativo" realizzato dall'Università "La Sapienza" per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, è necessario promuovere interventi che sempre più si muovano secondo *"un approccio centrato sull'analisi della relazione individuo-contesto"* e che dedichino la necessaria attenzione alle *"variabili critiche"* messe a fuoco dalla ricerca sul tema e riportate nella Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 avente lo stesso oggetto.

Si tratta di una prospettiva avvalorata, di recente, anche dalla Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione dal titolo "Per una Pubblica Amministrazione di Qualità", con riferimento al *"miglioramento continuo"*, richiedente *"l'ottimizzazione costante dell'utilizzo delle risorse disponibili e dei processi di produzione ed erogazione dei servizi"*.

In questo senso, nel sistema amministrato dal Provveditorato regionale lombardo tutte le occasioni di comunicazione (diretta, indiretta, verbale, scritta) vengono da tempo utilizzate per potenziare il coinvolgimento in maniera diretta dei Responsabili degli Uffici e delle Unità Organizzative dell'Ufficio del Provveditorato nonché dei Direttori degli Istituti e Servizi.

L'obiettivo dichiarato è quello di favorire un più diretto coinvolgimento del personale con un ruolo chiave nel processo di messa in opera, perché si facciano promotori, con gli operatori

partecipanti e gli operatori *non* partecipanti delle nuove realtà generabili grazie alle esperienze formative, perché quanto veicolato attraverso queste ultime diventi appannaggio dell'organizzazione nel suo complesso.

2. *Formazione e/o azioni organizzative a valenza formativa*

Se appare sempre più importante, in prospettiva, favorire la fusione tra apprendimento e lavoro risulta altrettanto importante (ri)definire quali siano "le aree che più si prestano ad essere aggredite attraverso la formazione"²⁵.

A tale scopo, a supporto del cambiamento organizzativo, in alternativa, in abbinamento, o successivamente ad un intervento formativo, è possibile promuovere, a cura o con il coordinamento dei responsabili delle strutture operative, *azioni organizzative a valenza formativa* in cui sia possibile far convergere proficuamente progettazione/monitoraggio/valutazione partecipate delle attività istituzionali e autoformazione individuale e di gruppo.

Si tratta di interventi che possono consentire di attribuire un valore formativo a ciascuno degli interventi che costellano la quotidianità operativa e, insieme, di procedere verso il graduale superamento del modello di formazione come sequenza di interventi in aula. Tale superamento può rendere effettivamente praticabile il lavorare apprendendo, secondo un modello di *action learning* in cui gli interventi formativi esterni al contesto lavorativo possano risultare punti di sostegno, rafforzamento o accelerazione di un processo ininterrotto.

Tale prospettiva – oltre a moltiplicare il numero e la qualità delle azioni di supporto al cambiamento attraverso una declinazione fortemente contestualizzata delle medesime – può consentire ai gruppi interprofessionali e interistituzionali di procedere, secondo un approccio *problem setting*²⁶, alla costruzione sul campo (oltre che in un contesto formativo) di una definizione condivisa di *cosa* è percepito come problematico e dell'individuazione di comuni strategie di fronteggiamento, il tutto con oneri economici insignificanti e con esiti sul piano dei cambiamenti organizzativi potenzialmente molto incisivi.

²⁵ Lattanzio e Associati, M.I.P.A., *Programmare e valutare la formazione. Una guida per le amministrazioni pubbliche*, Lattanzio e Associati, Milano, 2004, p.103

²⁶ (cfr. "La progettazione sociale" – Quaderni di Animazione e Formazione, Edizioni Gruppo Abele, 1999 – Schein E., *Lezioni di consulenza*, Cortina, 1992 – Lanzara G.F., *Capacità negativa e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, 1993 – Weick K.E., *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, 1997).

In tal senso, grande importanza riveste l'assunzione da parte dei responsabili delle strutture di un ruolo promozionale, che ne enfatizzi la qualità di recettori sensibili delle sollecitazioni provenienti dai responsabili delle aree organizzative e dagli operatori a vario titolo cointeressati.

Le valutazioni compiute nel tempo e nelle diverse sedi hanno, infatti, evidenziato che, in assenza di:

- un collegamento fra la formazione e il come si gestiscono le risorse umane
 - direttori e comandanti di reparto che agiscano in modo da attestare la fiducia nell'utilità della formazione per migliorare la qualità degli interventi e il "clima" organizzativo
 - cambiamenti – collegati o no alla formazione – nei modelli di comunicazione e relazione verticali
 - un sistema in cui fra uffici del Provveditorato regionale, persone in formazione (o da formare) e direzioni c'è una comunicazione che fa avanzare la qualità degli interventi e del già richiamato "clima" organizzativo
 - interventi che si prefiggano di favorire lo sviluppo delle organizzazioni e di favorire l'integrazione fra le aree
- la formazione non può sviluppare impatti significativi tali da giustificare il consistente impiego di risorse umane e finanziarie di norma in essa profuse.

In tal senso, tutto il sistema, nelle sue diverse articolazioni, dovrebbe, in modo costante, sollecitare il contributo dei dirigenti in tale direzione considerandolo come afferente al più ampio complesso di iniziative che i responsabili delle strutture devono porre in essere, come anticipato, per far convergere ogni attività verso un efficace impiego di **tutte** le leve di sviluppo organizzativo e delle risorse umane, comprese quelle connesse alla formazione e all'aggiornamento del personale.

A tale sollecitazione dovrebbe corrispondere un sistema di valutazione dell'operato dei dirigenti in grado di rendere riconoscibile il valore attribuito alle competenze sopra descritte e al complesso di azioni pertinenti con le connesse finalità, promuovendo e monitorando *"il peso che alla formazione viene dato da ogni singolo dirigente"*²⁷ poiché *"per innovare in modo sistemico, le organizzazioni pubbliche non possono fare a meno di leader capaci e coinvolti in prima*

²⁷ Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, 18.1.2007

persona nelle azioni di innovazione, ...che esercitino il loro ruolo in modo autorevole per mostrare all'intera organizzazione la volontà politica del cambiamento"²⁸.

In ultima analisi, la coltivazione delle capacità di apprendimento degli attori implicati nei processi di messa in opera delle politiche pubbliche si configura come premessa dell'innovazione delle istituzioni, beni comuni di *secondo ordine* da cui dipende il trattamento delle questioni definite come pubbliche, fra cui l'amministrazione delle punizioni legali, sempre esposta al rischio di gestione autoreferenziale.

In questo senso, potenziare (anche) attraverso la formazione l'allestimento di contesti in cui il cambiamento possa diventare possibile ritengo si palesi come strada maestra per sottrarre le istituzioni all'opacità e all'inerzia che di frequente vengono ad esse attribuite e sollecitarle a rivisitare incessantemente l'adeguatezza delle pratiche utilizzate per perseguire gli obiettivi posti a fondamento dell'azione pubblica²⁹.

Si tratta di un impegno che prende le mosse dal riconoscimento del carattere di costruito sociale dei problemi pubblici e, dunque, dalla convinzione che tali problemi non sono oggettivi, e dunque, esterni rispetto a coloro che si mobilitano per trattarli, ma costituiscono sempre l'esito di una operazione di costruzione attuata dagli attori, sulla base dei loro obiettivi, delle risorse disponibili, dei comportamenti degli altri attori, degli esiti (attesi, inattesi) di altre politiche e, più in generale, delle specificità dei modi di guardare ai fenomeni ai quali viene attribuito un carattere problematico³⁰.

²⁸ "Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche", Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2002, p. 90

²⁹ O. De Leonardis, op. cit., p. 154 e 157

³⁰ FARERI P., Ralentir. Notes sur l'approches participative du point de vue de l'Analyse des politiques publiques, in Söderström O., Cogato Lanza E., Barbey G., Lawrence R. (eds), *L'usage du projet. Pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Lausanne, Payot, 2000

Riferimenti bibliografici

P. Berger, T. Luckmann, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1969

O. De Leonardis, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma, 2004

K. Weick, *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, Milano, 1997

G. Bonazzi, *Dire, fare, pensare: decisioni e creazioni di senso nelle organizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 1999

A. Stramaccioni, *Formatori e consulenti come facilitatori del cambiamento*, in P. Patrizi (a cura di) *Professionalità competenti. Lo sviluppo del Sé nei processi formativi*, Carocci, Roma, 2005

G. Turchi, P. Ciardiello, *Reato e identità. Implicazioni epistemologiche ed operative – Il contributo del progetto Chirone*. Padova, Upsel Domeneghini, 2004

P. Ciardiello, *La promozione della partecipazione come policy instrument. Riflessioni in margine ad un'esperienza di partecipazione istituzionalizzata nel settore dell'esecuzione penale degli adulti*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, nuova serie, anno VIII, settembre-dicembre 2004, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma

P. Patrizi, *Introduzione. Agire, pensare, costruire professionalità competenti*, in P. Patrizi (a cura di), *Professionalità competenti. Lo sviluppo del Sé nei processi formativi*, Carocci, Roma, 2005

D. Lipari, *Metodi della formazione «oltre l'aula»: apprendere nelle «comunità di pratica»*, in Montedoro C., Pepe D. (a cura di), *La riflessività nella formazione: modelli e metodi*, I libri del Fondo Sociale Europeo, ISFOL, Roma, 2007

Linee Programmatiche di indirizzo del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione

Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione "Per una pubblica amministrazione di qualità", 19.12.2006

Lipari D., *L'azione formativa nelle organizzazioni tra adattamento e apprendimento*, <http://formazione.formez.it/webmagazine/index.html>

Lattanzio e Associati, M.I.P.A., *Programmazione e valutare la formazione. Una guida per le amministrazioni pubbliche*, Lattanzio e Associati, Milano, 2004

AA.VV., "La progettazione sociale" – Quaderni di Animazione e Formazione, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1999

E. Schein, *Lezioni di consulenza*, Cortina, Milano, 1992

G.F. Lanzara, *Capacità negativa e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, 1993

"Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche", 18.1.2007

"Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche", Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2002

P. Fareri, *Ralentrir. Notes sur l'approche participative du point de vue de l'Analyse des politiques publiques*, in Söderström O., Cogato Lanza E., Barbey G., Lawrence R. (eds), *L'usage du projet. Pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Lausanne, Payot, 2000