

Misurare per migliorare: la valutazione della formazione nella pubblica amministrazione tra performance, valore pubblico e governo organizzativo

Genea Verdicchio

Abstract: La formazione nella pubblica amministrazione non può più essere letta come attività ancillare o adempimento organizzativo. Le più recenti linee di indirizzo in materia di valorizzazione del capitale umano la collocano, invece, al centro dei processi di innovazione, di miglioramento dei servizi e di rafforzamento della capacità amministrativa. In questa prospettiva, il punto decisivo non è soltanto erogare formazione, ma valutarne gli effetti. L'articolo propone una rilettura critica dei principali modelli di valutazione alla luce delle peculiarità del settore pubblico, mostrando come il passaggio da output a outcome e, infine, a valore pubblico modifichi il significato stesso della valutazione. Ne emerge una tesi di fondo: la valutazione della formazione non è un'operazione tecnica a valle dei corsi, ma una funzione di governo che connette competenze, performance, decisioni organizzative e qualità dei servizi.

Parole chiave: valutazione della formazione; valore pubblico; *performance* organizzativa.

Oltre il corso: perché la formazione va valutata.

Per anni nelle amministrazioni pubbliche, la formazione è stata interpretata soprattutto come un'attività di aggiornamento: un insieme di iniziative utili a mantenere allineate conoscenze normative, competenze tecniche e abilità operative. In questa chiave, il successo dei programmi formativi veniva misurato quasi esclusivamente attraverso indicatori di attività: numero di corsi realizzati, ore erogate, partecipanti coinvolti, gradimento espresso a fine aula. È una visione che ha avuto una sua razionalità in una fase storica in cui l'obiettivo principale era garantire continuità amministrativa e uniformità professionale. Oggi, però, non basta più.

La trasformazione digitale, l'esigenza di semplificare i procedimenti, il rapporto sempre più esigente con cittadini e imprese, la pressione sugli *standard* di qualità e tempestività dei servizi impongono di considerare la formazione come una leva strategica. E una leva strategica non si valuta soltanto in base a quanto è stata attivata, ma soprattutto in base a ciò che produce. La domanda rilevante non è più: quanta formazione è stata erogata? La vera domanda è: cosa ha cambiato la formazione nel modo di lavorare delle persone, nel funzionamento dell'organizzazione e nella qualità dei servizi?

In questo senso, valutare la formazione significa uscire da una logica di mero adempimento per entrare in una logica di responsabilità. Se la formazione assorbe risorse,

tempo, attenzione manageriale e aspettative organizzative, allora il suo esito deve essere reso leggibile. Non per alimentare una cultura del controllo fine a se stessa, ma per rendere possibile una cultura del miglioramento. La valutazione, infatti, non serve anzitutto a certificare il passato; serve a orientare il futuro.

Il nuovo quadro pubblico: dalla formazione come attività alla formazione come valore.

Il cambio di paradigma è oggi esplicito. La Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 14 gennaio 2025¹ colloca la formazione nel cuore della strategia di valorizzazione delle persone e di produzione di valore pubblico, chiarendo che il suo disegno e la sua efficace attuazione rientrano tra le responsabilità principali del datore di lavoro pubblico e della dirigenza. La stessa direttiva insiste su un punto di grande rilievo sistemico: la formazione deve produrre benefici per tre livelli distinti ma interconnessi – persone, amministrazioni, cittadini e imprese – e deve essere letta in stretta continuità con la precedente direttiva del 28 novembre 2023², che già ne faceva uno specifico obiettivo di performance.

Questo passaggio cambia radicalmente la grammatica del tema. Se la formazione genera valore per l'amministrazione e per i destinatari finali dei servizi, allora la sua valutazione non può ridursi a una rilevazione di soddisfazione. Deve invece verificare apprendimento, cambiamento dei comportamenti, impatto sui processi e contributo agli obiettivi organizzativi. Non a caso la direttiva richiama anche il target minimo di 40 ore annue pro capite a partire dal 2025. Ma quel parametro, pur importante, non può essere letto come prova di efficacia: misura un investimento, non il suo rendimento.

In questa cornice, la valutazione entra nel campo dell'*accountability*. Le amministrazioni devono poter mostrare non solo di avere formato il personale, ma di averlo fatto in modo coerente con i fabbisogni, con il PIAO, con gli obiettivi di performance e con le priorità di innovazione. È qui che il lessico della formazione incontra quello della *governance*: la qualità del sistema formativo si misura dalla sua capacità di produrre decisioni migliori, processi più fluidi, servizi più affidabili, organizzazioni più capaci di apprendere.

Dai modelli standard a un uso intelligente: Kirkpatrick, Phillips, CIPP.

Per costruire sistemi valutativi robusti, le organizzazioni pubbliche non partono da zero. Negli anni si sono consolidati modelli utili a strutturare il ragionamento e a evitare improvvisazioni. Il primo riferimento resta il modello di Donald Kirkpatrick, che distingue quattro livelli: reazione, apprendimento, comportamento, risultati. La sua forza non sta

¹ In https://www.funzionepubblica.gov.it/media/juepdym/direttiva_ministropa_14gen2025_formazione.pdf.

² In <https://www.aranagenzia.it/download/nuove-indicazioni-in-materia-di-misurazione-e-di-valutazione-della-performance-individuale-direttiva-ministeriale-del-28-novembre-2023/>.

tanto nella sofisticazione teorica, quanto nella chiarezza con cui ricorda una verità spesso dimenticata: una formazione apprezzata non è necessariamente una formazione efficace; una formazione che produce apprendimento non garantisce automaticamente un cambiamento nei comportamenti; e un cambiamento comportamentale, a sua volta, non si traduce sempre in risultati organizzativi.

Accanto a Kirkpatrick, il contributo di Jack Phillips amplia il quadro introducendo il tema del ritorno dell'investimento (ROI). Nel settore privato, il ROI tende a essere letto in termini economici diretti. Nel settore pubblico, invece, il concetto va necessariamente reinterpretato. Il ritorno della formazione può manifestarsi come riduzione dei tempi di processo, maggiore uniformità delle decisioni, minori errori, migliore qualità percepita del servizio, maggiore autonomia operativa. Per questo, più che limitarsi al ROI in senso stretto, la PA è chiamata a considerare anche il VOI, il *value of investment*, cioè il valore complessivo – spesso non immediatamente monetizzabile – prodotto dall'intervento formativo.

Il terzo modello, il CIPP di Stufflebeam, è particolarmente adatto ai programmi complessi, pluriennali o interfunzionali. La sua utilità è evidente nelle amministrazioni che devono accompagnare trasformazioni organizzative, digitali o territoriali. Valutare contesto, *input*, processo e prodotto significa non attendere la fine per capire se un programma ha funzionato, ma governarlo *in itinere*. In altre parole, il modello CIPP restituisce alla valutazione la sua funzione più matura: non giudicare soltanto, ma supportare decisioni durante lo svolgimento dei processi.

Il punto, tuttavia, non è scegliere il modello “migliore” in astratto. Il punto è evitare sia il dilettantismo valutativo, sia l'adozione burocratica dei modelli. I modelli *standard* sono utili quando offrono linguaggio comune, ordine metodologico, comparabilità e continuità; diventano invece controproducenti quando si trasformano in *checklist* rigide, sganciate dagli obiettivi reali e incapaci di generare apprendimento organizzativo.

Il passaggio decisivo: da *output* a *outcome*, fino al valore pubblico.

Una delle distinzioni più feconde nel dibattito sulla valutazione della formazione è quella tra *output* e *outcome*. Gli *output* descrivono ciò che è stato realizzato: corsi, ore, materiali, partecipanti, *test*, attestati. Sono dati necessari, perché documentano l'attività e consentono monitoraggio e trasparenza. Ma non dicono, da soli, se la formazione abbia inciso sui problemi che l'hanno originata.

Gli *outcome* riguardano invece ciò che cambia: comportamenti professionali, qualità delle decisioni, riduzione degli errori, maggiore integrazione tra unità, diminuzione delle richieste di integrazione, tempi più rapidi di istruttoria, risposte più uniformi all'utenza. È in questo spazio che la valutazione diventa davvero significativa, perché connette la formazione ai processi organizzativi. E, in una PA orientata al valore pubblico, un ulteriore

passaggio porta dagli *outcome* agli effetti esterni: migliore accessibilità dei servizi, maggiore affidabilità dell'azione amministrativa, più elevata soddisfazione di cittadini e imprese, riduzione dei costi indiretti che l'inefficienza amministrativa scarica sull'utenza.

Si comprende allora perché il momento più delicato sia la valutazione del comportamento, cioè del trasferimento sul lavoro di quanto appreso. È lì che molti programmi formativi si fermano: si registra apprendimento, ma non si modifica il modo di lavorare. Le cause sono note: procedure troppo rigide, assenza di strumenti operativi, scarso coinvolgimento dei responsabili, cultura organizzativa poco favorevole al cambiamento. Per questo la valutazione comportamentale richiede strumenti specifici: *check-list* osservabili, *follow-up* a distanza, osservazione di pratiche reali, confronto pre e post intervento, coinvolgimento diretto della dirigenza.

Pensiamo a un percorso rivolto agli operatori che gestiscono pratiche amministrative o relazioni con l'utenza. Se l'obiettivo è ridurre tempi di risposta, errori o difformità tra sedi, non basta sapere che il corso è piaciuto o che il test finale è andato bene. Occorre verificare, nei mesi successivi, se sono diminuite le rilavorazioni, se le risposte sono più uniformi, se il personale usa effettivamente gli strumenti introdotti, se i dati di servizio mostrano un miglioramento. Solo a quel punto la formazione esce dall'autoreferenzialità e diventa fattore di cambiamento organizzativo.

KPI, dirigenti e sistemi di performance: quando la valutazione diventa governo.

La valutazione della formazione acquista pieno significato quando viene integrata nel sistema di *performance*. È il terreno sul quale si misura la maturità delle amministrazioni. Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha costruito da tempo il quadro della misurazione e valutazione della performance pubblica in funzione del miglioramento della qualità dei servizi, della trasparenza e della crescita delle competenze professionali. La direttiva del 2025 si inserisce in questo solco e lo aggiorna: non c'è un sistema della formazione separato dal governo dell'organizzazione, ma un unico spazio in cui competenze, risultati, indicatori e responsabilità si richiamano reciprocamente.

Da qui deriva un criterio operativo importante: i KPI per valutare gli effetti della formazione non dovrebbero nascere come un mondo parallelo. Molto spesso coincidono con indicatori già presenti nei sistemi gestionali e di *performance*: tempo medio di lavorazione, percentuale di pratiche complete al primo invio, riduzione delle rilavorazioni, qualità tecnica delle istruttorie, livelli di servizio, reclami, soddisfazione dell'utenza, integrazione tra strutture, rispetto degli *standard*. La questione decisiva non è moltiplicare le misure, ma selezionare quelle davvero rilevanti e leggerle in rapporto agli interventi formativi.

In questo quadro, la dirigenza non è un attore esterno. È il presidio essenziale del processo. Spetta ai dirigenti collegare formazione e obiettivi, individuare i fabbisogni, selezionare gli

indicatori, osservare i comportamenti, interpretare i risultati e utilizzare i dati nelle decisioni. Senza questo presidio, la valutazione tende a diventare un rituale tecnico: questionari raccolti, *report* archiviati, nessuna decisione modificata. Con un presidio dirigenziale forte, invece, la valutazione può alimentare cicli di apprendimento: rafforzare ciò che funziona, riprogettare ciò che non produce effetti, allocare meglio le risorse, accompagnare i processi di carriera e sviluppo professionale.

È qui che la valutazione smette di essere un episodio e si fa architettura organizzativa. Non misura solo la formazione: misura la capacità dell'ente di trasformare la formazione in risultato.

Tra pubblico e privato: cosa trasferire, cosa non imitare.

Nel dibattito sui modelli di valutazione ritorna spesso il confronto con il settore privato. È un confronto utile, ma da maneggiare con cautela. Le imprese, in genere, integrano da tempo formazione, *performance* e sviluppo professionale; tendono a selezionare pochi indicatori fortemente orientati al risultato; coinvolgono il *management* in modo diretto; utilizzano i dati per assumere decisioni rapide. Da questo punto di vista, il settore pubblico può apprendere molto: la necessità di collegare la formazione a obiettivi chiari, di evitare la raccolta di dati inutili, di farne uno strumento per decidere e non un adempimento da subire.

Tuttavia, la PA non può importare meccanicamente la logica d'impresa. Nel pubblico il valore non coincide con il profitto, ma con il miglioramento dei servizi, dell'equità, dell'accessibilità, della fiducia istituzionale. I risultati sono spesso plurifattoriali, il tempo di manifestazione degli effetti è più lungo, i vincoli normativi e procedurali sono più intensi, la pluralità degli *stakeholder* è più ampia. Per questo la valutazione della formazione nella PA deve rimanere esigente ma non semplicistica: orientata ai risultati, senza cadere nel riduzionismo economicistico; attenta alla sostenibilità organizzativa, senza scivolare nella formalizzazione sterile.

La vera sfida è un'altra: adattare i modelli al contesto. Ciò significa applicare il principio di selettività – non tutto va valutato allo stesso modo; il principio di proporzionalità – interventi semplici non richiedono architetture valutative ipertrofiche; il principio di integrazione – usare dati già disponibili e inserirsi nei processi esistenti; e il principio di gradualità – costruire sistemi maturi per passi, non per imposizioni astratte.

Quando questi criteri vengono rispettati, la valutazione diventa una leva reale di innovazione amministrativa. Quando vengono ignorati, resta solo una raccolta di informazioni senza capacità trasformativa.

Conclusioni. Misurare non per controllare, ma per migliorare.

L'espressione "misurare per migliorare" coglie il nucleo del problema, a condizione di

evitare un equivoco ricorrente: misurare non significa burocratizzare, e migliorare non coincide con accumulare dati. La valutazione della formazione ha senso quando rende visibile il nesso tra investimento sulle persone, cambiamento dei comportamenti, qualità dei processi e risultati per i cittadini. In questa accezione, valutare la formazione significa interrogare l'organizzazione su se stessa: sui propri fabbisogni reali, sulla qualità della progettazione, sulla capacità dei dirigenti di accompagnare il cambiamento, sull'uso dei dati nei processi decisionali.

Il tema è particolarmente interessante perché incrocia almeno tre piani. Il primo è quello ordinamentale: la formazione entra stabilmente nel ciclo della *performance* e nella responsabilità dirigenziale. Il secondo è quello *manageriale*: gli strumenti di valutazione diventano componenti di governo, non apparati ancillari. Il terzo è quello economico-istituzionale: l'investimento in capitale umano trova la propria giustificazione non nella quantità di attività prodotta, ma nella capacità di generare valore pubblico.

La posta in gioco, in definitiva, non è solo migliorare i corsi. È migliorare le amministrazioni. E forse è proprio qui che la valutazione della formazione rivela la sua natura più autentica: non tecnica marginale, ma linguaggio operativo di una PA che vuole misurarsi con i risultati e non soltanto con le procedure.