

**L'APPLICAZIONE DELLE NUOVE TECNOLOGIE INFORMATICHE E DI COMUNICAZIONE ALLA  
FORMAZIONE DEGLI ISPETTORI DEL LAVORO E DEI QUADRI TECNICI ADDETTI AL CONTROLLO IN  
MATERIA DI SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO - L'ESPERIENZA ITALIANA.**

*(contributo presentato dall'Associazione TELA al XV Meeting RIIFT, Lisbona 19 - 20 Settembre 201).*

**Introduzione**

Il tema dell'applicazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (d'ora in poi ICT) applicate alla conoscenza e alla formazione degli ispettori del lavoro costituisce un tema di grande attualità se si mettono in relazione le potenzialità di questi strumenti con le esigenze di equilibrio del bilancio che in Italia (come in molti altri paesi UE) stanno inducendo i Governi nazionali a politiche di contenimento della spesa sempre più incisive<sup>1</sup>.

Ebbene, in questo breve intervento si cercherà di descrivere il quadro della situazione in Italia, partendo da una premessa di ordine generale concernente la ricostruzione del contesto normativo e organizzativo nel quale si colloca la formazione dei pubblici dipendenti. Tale premessa si rende necessaria al fine di comprendere le ragioni dell'attuale impasse della PA italiana nell'uso degli strumenti e delle metodologie della ICT per la formazione dei propri dipendenti (ed anche degli ispettori del lavoro). Impasse che permette sin da ora di rilevare come, con riferimento al personale ispettivo, non sia possibile esprimere alcuna valutazione di impatto della ICT, mancando esperienze significative. In proposito, dal rapporto 2010 sulla formazione nel pubblico impiego emerge che solo il 6,6% di tutti i dipendenti del ministero del lavoro (e, quindi non solo degli ispettori del lavoro) ha ricevuto formazione in modalità *e-learning*<sup>2</sup>.

**La formazione nel pubblico impiego**

Nell'ultimo decennio, almeno sotto il profilo degli intenti e degli indirizzi impartiti alle PA da parte dei Ministeri competenti, si può subito rilevare che c'è stata una forte spinta alla crescita e al miglioramento delle politiche formative, come leva per la implementazione della prima fase di riforme della PA poste in essere a partire dal 1993 e completata nel 2001. E, in effetti, con la direttiva 13 dicembre 2001 dell'allora ministro per la funzione pubblica vengono stabiliti gli indirizzi a cui devono conformarsi le pubbliche amministrazioni in materia di formazione del personale, con l'obiettivo di valorizzare le risorse umane e finanziarie destinate alla formazione in un contesto mirato a migliorare efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. In

---

1 Cfr. in proposito il 13° *Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, cap. III, p. 82, graf. N. 4, dal quale emerge che, dal 2004 a tutto il 2008 (non sussistono dati per gli anni successivi), la percentuale di investimento in formazione sulla massa salariale ha subito sensibili decrementi in tutti i comparti della Pubblica amministrazione.

2 Cfr. *Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, cap. 5, p. 135.

particolare, la formazione deve essere mirata a supportare i processi di riforma e di ammodernamento dell'amministrazione (decentramento delle funzioni dalle amministrazioni centrali, semplificazione amministrativa, accrescimento delle competenze per la gestione delle risorse umane in termini manageriali, rafforzamento dei sistemi di controllo interni e di valutazione del personale, rafforzamento della produzione statistica, e-government).

In questo contesto, la direttiva ministeriale del 2001 valorizza il potenziale apporto delle nuove metodologie della formazione basate sulla diffusione della ICT, evidenziando la necessità che "la progettazione delle attività formative ... [consideri] anche le diverse metodologie di formazione a distanza (videoconferenza, *e-learning*) che permettono di assicurare l'efficienza e l'efficacia della formazione"<sup>3</sup>.

A distanza di poco meno di 3 anni, viene emanata una direttiva congiunta dei ministri rispettivamente, della funzione pubblica e della innovazione tecnologica, con la quale vengono definiti gli indirizzi alle pubbliche amministrazioni per i progetti formativi in modalità *e-learning*. In definitiva, è chiaro che il governo italiano ha sicuramente colto –almeno negli intenti– l'importanza e le potenzialità delle metodologie di formazione a distanza che, come rilevato in ambedue le direttive ministeriali, "consentono di ampliare il numero dei destinatari e di realizzare una formazione continua che garantisca livelli minimi comuni di conoscenze". Il tutto, nella consapevolezza dei limiti e dei vincoli della formazione in modalità *e-learning*, connessi per un verso agli elevati investimenti iniziali (specie per quanto attiene ai processi di automazione e di acquisizione di strumenti e dotazioni informatiche) e, per l'altro verso, al carattere complementare della formazione a distanza che non può sostituire del tutto quella tradizionale d'aula.

Lasciando da parte una lunga serie di principi sanciti dalla direttiva e concernenti per lo più profili organizzativi (programmazione, logistica, contenuti, materiali didattici, metodi e criteri di valutazione dell'attività formativa), preme qui sottolineare come, proprio dall'analisi della direttiva ministeriale del 2004 emerga tutta la complessità della creazione di un sistema idoneo ad erogare formazione in modalità *e-learning*<sup>4</sup>.

In proposito, non è casuale che a tutto il 2009, come si evince dall'ultimo Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione, solo le amministrazioni centrali dello Stato (ministeri in particolare), di fatto, ricorrono ad attività formative erogate in modalità *e-learning* nella misura del 15,2% (a fronte del 76% erogato in modalità tradizionale d'aula e l'8,8% con altre metodologie), mentre in tutti gli altri comparti le esperienze di formazione a distanza sono pressoché irrilevanti se non proprio inesistenti. Purtroppo non si dispone di dati disaggregati riferiti ai singoli ministeri.

---

3 Direttiva ministeriale 13 dicembre 2001, par. 6.

4 Peraltro, nel 2007, il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, ha pubblicato un vademecum per la realizzazione di progetti formativi in modalità *e-learning*.

### **L'uso della ICT per la conoscenza e la formazione nel Ministero del Lavoro**

Le esperienze di utilizzo di metodologie di formazione a distanza basate sulla ICT realizzate dal Ministero del lavoro, come si evince dal dato rilevato in chiusura del paragrafo precedente riguardano l'erogazione in modalità e-learning (di tipo "pura"<sup>5</sup>) di corsi di lingua per ispettori del lavoro e per personale tecnico-amministrativo. Si tratta di una esperienza realizzata nel corso del 2009 che ha riguardato un'entità ristretta di personale dipendente del ministero del lavoro dislocato nelle varie direzioni territoriali. E' pressoché impossibile esprimere una adeguata valutazione su tale esperienza, sia per il basso numero di partecipanti, sia perché non è stata effettuata una valutazione di impatto (o quanto meno non sono stati resi noti i relativi risultati).

Più significativa, sotto il profilo dell'aggiornamento delle competenze tipicamente ispettive, può essere considerata la realizzazione di video conferenze tenute da dirigenti e funzionari (in veste di formatori) dello stesso ministero del Lavoro, su temi specifici a ridosso di importanti riforme realizzate tra il 2008 ed il 2009 in materia di libri obbligatori e di sanzioni per il lavoro sommerso. Anche in tal caso non è possibile esprimere alcuna valutazione, anche perché si è trattato di risorse didattiche registrate e collocate sul sito del Ministero, la cui fruizione è stata rimessa, di fatto, al libero apprezzamento del personale ispettivo interessato.

Di analoga natura (sotto il profilo dell'autoapprendimento, ma con risorse messe a disposizione dall'amministrazione di appartenenza), possono essere considerati gli abbonamenti on-line a riviste professionali specialistiche del diritto del lavoro, anch'esse liberamente (e discrezionalmente) fruibili da parte del personale ispettivo.

### **Le ragioni del basso ricorso alla formazione in modalità e-learning**

Se quelli esposti sono i risultati della embrionale esperienza italiana (con riferimento al ministero del lavoro) riguardo all'uso di metodologie ICT-based per la conoscenza e la formazione degli ispettori del lavoro, occorre soffermarsi brevemente sulle ragioni dell'ancora scarso ricorso di queste tecnologie.

In proposito, occorre preliminarmente rilevare che si esclude apriori la carenza di strumentazione informatica (hardware e software). Una ricerca del 2006 condotta dall'Osservatorio e-learning mostra che già nel 2005, pressoché in tutte le Pubbliche amministrazioni, il rapporto tra numero di addetti e la dotazione di PC era di 1 a 1 e, nel comparto Ministeri (che include anche il ministero del Lavoro) nel 27% dei casi il rapporto era di 1 a 2. Semmai carenze si riscontrano sul piano della predisposizione di aree apposite nelle quali il dipendente (ispettore del lavoro) deve svolgere l'attività formativa. Sotto questo profilo, la direttiva ministeriale del 2004 dedicata alla modalità e-learning, prevedeva la predisposizione di apposite postazioni di lavoro o di piccoli laboratori locali destinati all'utilizzo del materiale didattico ed allo svolgimento di eventuali attività di supporto. Di fatto, non si ha notizia di simili predisposizioni infrastrutturali, in alcuna delle direzioni territoriali.

---

5 Vale a dire senza l'alternanza di momenti di formazione "in presenza" (c.d. blended e-learning).

Ma, a parte la criticità ora evidenziata, si può ipotizzare che la scarsa diffusione delle metodologie ICT-based sia da ascrivere a due ordini distinti di cause.

Il primo attiene alla relazione tra le competenze specialistiche richieste agli ispettori del lavoro e l'impatto della formazione a distanza.

Sotto questo profilo, esiste ancora molto scetticismo sulle potenzialità della modalità e-learning e ciò, proprio in considerazione del fatto che le competenze degli ispettori del lavoro sono caratterizzate da un'elevata specializzazione e da notevole complessità, almeno per quanto concerne l'area tematica giuridico-normativa. Il che implica, anzitutto, la elaborazione di materiali didattici di contenuto altamente specialistico con annessi costi elevati. Inoltre, le responsabilità connesse al "mandato" degli ispettori del lavoro, specie se il progetto formativo è finalizzato alla acquisizione di nuove competenze (ma anche all'aggiornamento di quelle possedute), implicano la costruzione di un sistema di valutazione idoneo a monitorare costantemente il percorso formativo e, in particolare:

- **ex-ante**, per la verifica di coerenza del progetto di e-learning con gli obiettivi generali e con quelli formativi specifici;
- **in itinere**, per effettuare il controllo della fase di attuazione del progetto al fine di supportare in maniera adeguata gli attori coinvolti nel processo di e-learning nella adozione degli interventi e dei correttivi eventualmente necessari;
- **ex-post**, per rilevare i risultati del progetto e-learning, sia in termini formativi (che secondo il caso possono essere l'apprendimento di conoscenze di base, l'aggiornamento di conoscenze/competenze, la riqualificazione, lo sviluppo di nuove competenze, ecc...), sia in termini di impatto organizzativo.

In altri termini, l'alta specializzazione delle competenze ispettive implica che la formazione tradizionale in aula offre il vantaggio di favorire l'interazione diretta tra i discenti e tra questi e i formatori, risultato questo che in modalità e-learning può essere perseguito solo costruendo un sistema di tracciabilità del percorso formativo di ogni discente, di assistenza e di tutoraggio costanti e, dunque di monitoraggio in itinere molto sofisticato, la cui efficacia e rapidità di impatto sono da valutare. E senza considerare che siffatto aspetto organizzativo della modalità e-learning fa incrementare il costo di progetto.

E con tale considerazione, veniamo al secondo ordine di cause che stanno, soprattutto negli ultimi anni, influenzando negativamente sul ricorso a metodologie formative ICT-based.

Le esigenze di contenimento della spesa e di garanzia dell'equilibrio dei conti pubblici, manifestatesi in tutti i Paesi (non solo europei) in conseguenza della grave crisi economica che attanaglia l'economia mondiale, hanno indotto il governo italiano a ridurre la spesa per attività formative al 50% di quella sostenuta nel 2009<sup>6</sup>. Nella direttiva n. 10/2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, si chiarisce che le amministrazioni dovranno procedere alla riduzione, nella misura predetta, della spesa riferita *"a tutti gli interventi di*

---

6 V. art. 6, co. 13, D.L. n. 78/2010, conv. nella L. n. 122/2010.

*formazione, aggiornamento ed informazione svolti in presenza o con metodologie e-learning*”, lasciando escluse dal campo di applicazione della norma le altre modalità primarie, informali e non strutturate nei termini della formazione, di apprendimento e sviluppo delle competenze, costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano (*tutoring, mentoring, peer review, circoli di qualità e focus group, affiancamento, rotazione delle mansioni ecc...*).

Alla riduzione degli stanziamenti si deve aggiungere che le attività formative dovranno essere svolte prevalentemente tramite la scuola superiore delle pubbliche amministrazioni (SSPA) ovvero tramite gli organismi interni preposti alle attività formative, con la conseguenza che le pubbliche amministrazioni non potranno ricorrere all'*outsourcing* per la realizzazione di programmi formativi se non entro i limiti di spesa imposti e solo dopo aver accertato preventivamente l'impossibilità per la SSPA o per gli organismi interni preposti alla formazione di realizzare le attività formative richieste.

Inoltre, le nuove norme prevedono un'articolata procedura di programmazione delle attività formative da parte delle amministrazioni interessate, da svolgersi prevalentemente con la collaborazione e la partecipazione della SSPA che, sulla base dei programmi richiesti dalle singole amministrazioni predispone e propone le attività formative specifiche di attuazione, definendo gli specifici obiettivi quantitativi e qualitativi, la pertinenza dei contenuti, la metodologia didattica, la congruità dei costi e i requisiti di ammissione ai percorsi.

In definitiva, le singole amministrazioni perdono ogni possibilità di predisporre percorsi formativi meglio tarati sulla base delle effettive esigenze del proprio personale, lasciando alla SSPA ogni determinazione anche in merito alle metodologie, presumibilmente con effetti di forte ridimensionamento delle già precarie prospettive di sviluppo dell'e-learning.

IL PRESIDENTE

(Dr. Paolo Vettori)

IL RESPONSABILE PROGETTO FORMAZIONE 2012

(Dr. Stefano Caffio)