

Data di pubblicazione: 30 giugno 2021

*Next generation "mediterranea": una via nuova per la  
formazione dei civil servant*

PINO PISICCHIO

**1. Premessa**

E' opinione largamente condivisa in dottrina che Pubblica Amministrazione e democrazia rappresentino due espressioni di una stessa endiadi indissolubilmente connessa alla democrazia costituzionale<sup>1</sup>. Tra le molte ragioni che sostengono quest'orientamento sicuramente svolgono un ruolo preminente da un lato la necessità di coinvolgere i cittadini nell'azione dell'amministrazione pubblica per allargarne la legittimazione e dall'altro la formazione democratica degli attori dell'apparato burocratico, destinati a svolgere ruoli fondamentali nel processo che trasforma la scelta dei decisori politici in prodotto amministrativo. Ne' è da trascurare la funzione "politica" *tout court* che,

---

<sup>1</sup> Ex multis si veda M.Magri, Democrazia costituzionale, "ruolo" dell'amministrazione e diritto amministrativo, in *Diritto Pubblico*, n.3/2018; F.Bonini, Amministrazione e Costituzione, il modello francese, Carocci, 1999; G.Melis, Fare lo Stato per fare gli Italiani, Il Mulino, 2014; V.Allegretti, PA e ordinamento democratico, in *Foro Italiano*, vol. 107, Luglio/Agosto 1984; S.Cassese, Istituzioni di Diritto Amministrativo, V ed., 2015

soprattutto ai livelli apicali, il funzionario pubblico può svolgere, governando direttamente il processo che conduce alla scelta in simbiosi con chi esercita la funzione di governo, senza tener conto del fatto che nelle democrazie occidentali- soprattutto di cultura francese e italiana- la contiguità tra l'élite burocratica e la politica conduce spesso ad un uso della porta girevole che convoglia (in Francia attraverso il percorso formativo dell'ENA, in Italia attraverso i governi tecnici) i funzionari pubblici dal ruolo ricoperto nella burocrazia direttamente a quello di governo.

La centralità della Pubblica Amministrazione in una chiave evolutiva delle democrazie è ben presente nella *Weltanschauung* dell'UE e viene ribadito anche nel piano straordinario approvato il 17 dicembre 2020, il Recovery Plan, diretto a finanziare un progetto di ripresa nell'arco del settennio 2021/2027, predisponendo un sostegno diretto da parte dei paesi membri dopo la drammatica crisi causata dal covid-19. Il bilancio a lungo termine, che prevede meccanismi di flessibilità per garantirne l'attingimento anche in presenza di esigenze impreviste, potrà far conto anche sullo strumento temporaneo rappresentato dal Next Generation EU, per un ammontare di risorse pari a 1800 miliardi di euro al fine di rendere l'Europa "più ecologica, digitale e resiliente". 73,1 miliardi sono destinati alla Pubblica Amministrazione.

In questo quadro, pertanto, può apparire non incoerente con le premesse che legano la burocrazia alla cultura democratica, una riflessione sul ruolo della formazione nella PA nella prospettiva che guarda ad un bacino di riferimento più largo dei confini unionali e rappresenta da tempo oggetto

Next generation "mediterranea": una via nuova per la formazione dei civil servant

di attenzione e di interventi da parte delle istituzioni dell'UE: il Mediterraneo.

## **2. L'UE e il Mediterraneo: oltre la storia**

La cesura epocale rappresentata dalla caduta del Muro di Berlino alla fine degli anni '80 determinò, dopo i lunghi anni della "guerra fredda", il ritorno ad un combaciamento tra Geografia e Storia che restituì alle relazioni euromediterranee, storicamente salde per intensità e consuetudine, un nuovo vigore. Infatti, a far data dal 1995, i quindici Stati membri dell'UE nata da Maastricht e i 12 paesi del Mediterraneo meridionale ed orientale, Algeria, Malta, Cipro, Turchia, Israele, Egitto, Territori Autonomi Palestinesi, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia, tradizionalmente collegati all'Unione Europea in base ad accordi bilaterali, diedero vita, attraverso la conferenza di Barcellona (27-28 novembre 1995), ad uno "Spazio Euromediterraneo". Si trattò di un progetto volto a considerare tutti i paesi euromediterranei come un unicum geopolitico, poggiando su due diverse modalità operative. Una prima, a carattere regionale, impegna nelle azioni l'intero asse degli Stati partecipanti allo spazio comune. Una seconda, basata sulle intese bilaterali, valorizza la più antica tradizione di mutualità e di cooperazione. A partire dal 1996 venne istituito il programma MEDA, principale braccio finanziario vocato ad offrire strumenti operativi per la realizzazione dei progetti coerenti con i fini istituzionali del Partenariato Euro-

mediterraneo, che avevano tra le priorità anche le riforme nei settori chiave all'interno degli ordinamenti statali dei partner sud-mediterranei e balcanici, da realizzarsi attraverso programmi di cooperazione decentrata. Particolare importanza venne attribuita ai progetti relativi alla gestione della Pubblica amministrazione.

### **3. Riformare la PA nel Mediterraneo**

Le istituzioni europee fin dai primi anni 2000 si mossero coerentemente con i principi sanciti nel capitolo II della dichiarazione di Barcellona, attivando nell'ambito specifico della PA, strumenti operativi come l'Istituto Europeo della Pubblica Amministrazione (EIPA) e programmi come l'EMPTA (EuroMed Training of Public Administration) finanziati da MEDA, che si ponevano l'obiettivo della creazione di un network di centri di formazione della PA tra i partner euromediterranei al fine di “rafforzare la formazione pubblica di eccellenza (capacity building), offrire un forum di discussione ai rappresentanti di Istituti e Scuole di Pubblica Amministrazione in Europa e nel Mediterraneo e sensibilizzare sull'importanza di offrire una formazione di qualità per i funzionari pubblici”<sup>2</sup>. Nell'ambito del programma EMTPA furono svolte tra il 2008 e il 2009 a Roma giornate

---

<sup>2</sup> Gli obiettivi rappresentarono oggetto della prima conferenza Euro-Mediterranea “Ridisegnare la formazione per l'amministrazione pubblica in vista dello sviluppo globale”, nell'ambito del programma EMTPA, promossa da European Institut of Public Administration- European Centre for the Region (EIPA-ECR) e SSPA (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione), Roma, 13-14 ottobre 2008.

Next generation "mediterranea": una via nuova per la formazione dei civil servant

di lavoro dirette a consolidare il progetto di network degli istituti di formazione della PA, privilegiando le risorse governative.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Nei resoconti ufficiali delle giornate di studio sono chiaramente espresse le finalità dei seminari. Così per la prima del 13 e 14 ottobre 2008: “rispondendo all'invito della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, UNDESA e IASIA, i dei rappresentanti di 35 europei e mediterranei, si sono riunite a Roma le Scuole e gli Istituti di formazione del Mediterraneo. Le tavole rotonde e i gruppi di lavoro hanno permesso di trovare un terreno comune e sulla via da seguire per far fronte al loro sviluppo futuro:1) sono essenziali per la crescita sociale ed economica delle nostre società Pubbliche Amministrazioni affidabili, oneste, reattive e altamente professionalizzate;2) le P. A. sono strumentali per ridurre i rischi legati alla globalizzazione e migliorare le opportunità per tutti;3) la formazione iniziale e continua conferisce ai dipendenti pubblici competenze, consentendo loro di adempiere alla propria missione e rispondere ai bisogni della società;4) il benchmarking può migliorare la capacità degli istituti di formazione e delle scuole di fornire una formazione di qualità;5) Scambi e reti bilaterali, regionali e multilaterali possono aiutare le scuole e gli istituti nella loro ricerca dell'eccellenza e della qualità;6) kit di strumenti, come gli standard di eccellenza per l'istruzione e la formazione pubblica sviluppati da UNDESA e IASIA, possono essere utili in tal senso, anche se risulta chiaro come un unico format uguale per tutti non risulti idoneo;7) Occorre tener conto dell'unicità nella definizione dei curricula dei dipendenti pubblici; 8) vanno tenute in considerazione le priorità nazionali e delle tendenze regionali e globali.” Nel resoconto della seconda conferenza Euro- Mediterranea: “Definire le competenze e le capacità dei dirigenti nella regione euro-mediterranea”, Roma, 27-28 ottobre 2009, si definiva più compiutamente il procedimento per la formazione pubblica, “nel solco dei punti presenti nell'agenda internazionale ed europea: dal rilancio dell'Unione per il Mediterraneo, agli Obiettivi di sviluppo del Millennio e alle priorità stabilite nel corso del G8 del 2009 svoltosi sotto la Presidenza italiana.” La conferenza portò ad evidenziare due priorità: “da una parte, la necessità di definire una conoscenza condivisa in ordine alle capacità-chiave e alle competenze dei pubblici funzionari, con l'obiettivo di incrementare e favorire la cooperazione e la mobilità all'interno del bacino del Mediterraneo. Dall'altra, il compito di mettere a punto un curriculum scientifico dei manager pubblici, basato su quei valori aggiunti che possono essere terreno comune di ricerca e frutto di una reciproca ed intensa collaborazione tra i formatori e tra coloro che redigono i programmi di formazione.” Il convegno, che rappresentò l'ultimo appuntamento svolto presso la Scuola Superiore della PA italiana, registrò la presenza di numerosi studiosi del settore dell'alta formazione, dei manager della pubblica amministrazione, oltre ai rappresentanti degli organi di direzione delle scuole della pubblica amministrazione dei Paesi dell'Unione europea, del Mediterraneo e del Medio Oriente, e di esperti nel campo dei rapporti politico-impresonditoriali tra i Paesi del Mediterraneo.

Le forti ragioni che avevano spinto, a partire dalla conferenza di Barcellona, verso la delimitazione di uno spazio comune euromediterraneo sulla formazione dei civil servant, nell'ultimo decennio sembrano aver perso la loro propulsione e nessun passo avanti significativo si è potuto registrare né sul terreno della costruzione del network delle scuole, né sull'allargamento dei paesi partecipanti, includendo l'area adriatica extracomunitaria del Mediterraneo. Forse, allora, l'occasione di un ripensamento sui temi legati alla Pubblica Amministrazione proposta dal bilancio 2021-2027 dell'UE può mostrarsi utile per riprendere questo fondamentale tema, partendo dalla vocazione mediterranea di stati membri come l'Italia.

#### **4. La vocazione necessaria del Mediterraneo.**

Le scelte di politica estera del governo italiano si sono mosse nel solco della tradizionale opzione europeista e atlantista che ha caratterizzato dalle origini della Repubblica l'identità internazionale del Paese, ed hanno anche confermato l'opzione mediterranea coerente con la vocazione geopolitica e ancor più valorizzata a far data dalla caduta del muro di Berlino. L'Italia svolge nel Mediterraneo un antico e stabile ruolo, per la sua capacità di interazione con i popoli del continente africano, per la tradizione dialogica imbastita dai governi democratici e dall'impresa italiana con i paesi del Maghreb e non solo, e con le istituzioni culturali dell'intero bacino, in una dimensione che va ben oltre il contenimento dei flussi migratori verso

Next generation "mediterranea": una via nuova per la formazione dei civil servant

l'Europa, ma si proietta in chiave di promozione dello sviluppo del giovane continente africano.

L'Italia, inoltre, è in grado di svolgere questo ruolo producendo effetti positivi per l'intera UE, che, pur avendo impostato, fin dalla Convenzione di Barcellona, una politica di grande attenzione nei confronti del tema, tuttavia ha mostrato negli ultimi anni di non avere adeguata consapevolezza della necessità storica, politica ed economica di una feconda interazione con il Mediterraneo, abdicando ad un ruolo che oggi sembra, per alcuni aspetti, essere svolto dalla Cina.

## **5. Perché la Pubblica Amministrazione**

Esistono due fondamentali problemi di approccio culturale nel rapporto tra Europa e Mediterraneo meridionale e, in particolare, continente africano. Il primo è ciò che potremmo definire l'approccio assistenzialistico. Il secondo quello predatorio. Ve ne sarebbe anche un terzo, quello dell'indifferenza, ma non è tra le opzioni possibili di un paese esposto come l'Italia. Pur non avendo, ovviamente, un registro etico comparabile, tutti gli approcci evocati lasciano i popoli con cui si realizza l'interazione incapaci di autodeterminarsi verso lo sviluppo. In realtà ciò che manca è un serio, continuativo e strutturale progetto di formazione delle élite. Perché tra i maggiori problemi che affliggono il continente africano, condannandolo ad una condizione di sottosviluppo endemico, c'è l'assoluta mancanza di una classe dirigente, di una dorsale di civil

servant in grado di fornire un orizzonte strategico alle nazioni africane. E questa difficoltà, che si riverbera sia nella burocrazia statale che nella rappresentanza politica, non riesce a trovare strumenti interni di superamento a causa dell'insufficienza delle strutture di alta formazione locali.

In particolare si avverte la mancanza di una classe di funzionari pubblici, soprattutto a livello apicale, in grado di garantire la continuità dell'esperienza statale mettendola a riparo dai bruschi cambi di regime che hanno caratterizzato la vicenda politica ed istituzionale di alcuni paesi del continente africano. Dove, peraltro, esperienze di amministratori pubblici assimilabili alla figura del civil servant non sono estranee alla storia di aree toccate dall'influenza islamica.

## **6. Perché una ENA mediterranea**

Se si conviene, pertanto, che il tema della formazione di una élite di servitori dello Stato rappresenti una questione rilevantissima dal punto di vista delle possibilità di sviluppo equilibrato delle democrazie e delle economie nel bacino del mediterraneo extraeuropeo, sarà utile riflettere sul “come” si potrebbe sovvenire a questa difficoltà costruendo, peraltro, un'interazione favorevole ai rapporti tra paesi dell'UE e paesi mediterranei fuori dall'Unione. Probabilmente dopo il lungo stop che è stato registrato sul fronte della collaborazione sul tema della formazione nella PA, si rende necessaria una ripartenza che si ponga obiettivi più ambiziosi e più stabili

Next generation "mediterranea": una via nuova per la formazione dei civil servant

che non il confronto episodico sulle esperienze dei singoli ordinamenti, puntando ad una modellistica nuova.

Il modello a cui potrebbe essere fatto riferimento è quello dell'ENA francese, l'École Nationale d'Administration, istituita dopo la seconda guerra mondiale con l'esplicito scopo di formare la nuova élite amministrativa ai valori della nuova Repubblica Francese, dopo la parentesi bellica e del regime collaborazionista di Petain.

L'ENA, attraverso un importante percorso di studi che privilegia l'obiettivo della formazione del civil servant in base ad un rigoroso criterio meritocratico, ha prodotto classi dirigenti francesi in ambito politico e in ambito burocratico, avendo riguardo anche ad un orizzonte internazionalistico della sua platea. La continuità dell'amministrazione francese, quale che possa essere il colore politico dei governi, è dunque garantita dalla formazione dei funzionari dello Stato plasmati dall'ENA.

A quella esperienza è utile guardare per progettare la costituzione di un centro di alta formazione post-universitaria, vocato alla Pubblica Amministrazione, che abbia come fruitori i paesi del mediterraneo meridionale e orientale (compresa, dunque, l'area balcanica non UE), e che può vedere promotore il nostro paese.

## **7. Un'ipotesi di lavoro: il ruolo dell'Italia**

In una rara e piccola esperienza che si è maturata in Italia a partire dagli anni '60, con l'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari, un istituto di alta

formazione post-universitaria nel settore agronomico cui partecipano 13 paesi mediterranei europei ed extraeuropei, si è potuto verificare l'altissimo grado di positività di una formula che si proponga di erogare cultura specializzata a giovani generazioni destinate ad assumere ruoli apicali nei paesi d'origine. Il primo fondamentale elemento è dato dalla trasmissione di saperi che assumono modellistiche compatibili con entrambe le culture, quella erogatrice del sapere- in questo caso l'Italia- e quella che lo riceve. Il secondo elemento di positività discende dal primo ed è rappresentato da una naturale fluidità nei rapporti tra lo Stato che ospita la struttura formativa e persona che ha ricevuto la formazione: diventa sicuramente più facile capirsi e collaborare se si fa riferimento a culture scientifiche e ad esperienze umane condivise. Gli altri aspetti positivi sono intuibili: la formazione ha come contenuto l'amministrazione dello Stato ed è erogata partendo dai principi della democrazia liberale. Chi andrà a ricoprire incarichi di responsabilità nell'apparato dello Stato dei paesi mediterranei extra UE di riferimento, sarà portatore di una visione compatibile con i canoni della democrazia europea e del rispetto dei diritti umani.

Naturalmente occorrerà mantenere distanze dalle suggestioni di colonizzazione culturale attraverso la formazione: al contrario occorrerà accogliere forme di osmosi tra esperienze diverse, avendo a modello, tuttavia, un'idea di amministrazione pubblica impostata su una proposta formativa di stampo europeo.

Lo strumento per far partire l'esperienza potrebbe essere rappresentato dalla SNA, la Scuola Nazionale d'Amministrazione, che potrebbe farsi

Next generation "mediterranea": una via nuova per la formazione dei civil servant

promotrice dell'iniziativa stimolando collaborazioni con le Università e i centri di alta formazione dei paesi mediterranei interessati al progetto, aprendosi anche all'intervento di istituzioni pubbliche e private, ancorché non universitarie, in grado di offrire determinati requisiti e garanzie di base. Le risorse messe a disposizione delle istituzioni europee con il Next Generation EU possono rappresentare un'occasione importante per impostare una possibilità nuova e concreta nell'orizzonte euromediterraneo, in coerenza con i principi fondativi dell'UE e con la storia del nostro paese.