



**10° RAPPORTO NAZIONALE SULLA FORMAZIONE NELLA P.A.**

LO SCENARIO DELLA FORMAZIONE NEL SISTEMA  
DELLE AUTONOMIE LOCALI

*A cura di Nicoletta Bevilacqua (Responsabile Research Network),  
con la collaborazione di Mauro Ferrara (analisi dei dati),  
Rita Serusi (elaborazioni statistiche),  
Anna Lisa Maceroni (raccolta dati)*

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>3</b>
<b>1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI</b> .....	<b>15</b>
1.1 Il presidio interno della formazione .....	16
1.2 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione .....	20
1.3 Le attività formative.....	26
1.4 La partecipazione ai corsi.....	27
1.5 Le modalità di erogazione della formazione.....	31
1.6 Innovazioni, fattori critici e obiettivi di qualificazione.....	33
1.7 La spesa per la formazione.....	42
<b>2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE</b> .....	<b>47</b>
2.1 I partecipanti .....	50
2.2 La spesa.....	54
2.3 Il presidio interno della formazione .....	57
2.4 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione .....	60
2.5 I fattori strategici, la formazione innovativa e le criticità .....	63
2.6 Le metodologie dell'apprendimento.....	69
2.7 La tipologia della domanda formativa .....	71
2.8 Attività interne e offerta di mercato .....	72
<b>NOTA METODOLOGICA</b> .....	<b>74</b>
<b>APPENDICE: AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI ALL'INDAGINE</b> .....	<b>79</b>

## INTRODUZIONE

Negli ultimi anni la formazione è entrata nella *routine* delle Amministrazioni locali: l'evoluzione del 2006 stabilizza l'espansione dell'anno precedente e la rafforza nell'impatto sul personale, ma incontra anche alcuni limiti:

- le fonti finanziarie ripiegano sulle risorse proprie degli Enti locali;
- le invarianti (le metodologie, i fattori di criticità, il tasso di innovatività, le “sacche refrattarie” alla formazione) si rivelano ancora ben radicate;
- molti indicatori di apparente stabilità si scoprono compensazioni di tendenze divergenti e ripropongono soprattutto, come problema di fondo, i ritardi delle Amministrazioni locali meridionali;
- la diffusione della formazione ha fatto emergere troppe esigenze, per affidarle solo al dinamismo “molecolare” dei soggetti.

Sono questi i principali elementi che emergono dall'indagine realizzata dal Formez sulle tendenze recenti del fenomeno formativo nelle Amministrazioni del governo locale, che ha coinvolto un campione di 284 Comuni con più di 10.000 abitanti e 82 Province<sup>1</sup>.

Tutti gli Enti indagati hanno realizzato interventi formativi nel corso del 2006. L'associazionismo conserva la diffusione del 2005: un terzo circa dei Comuni, un po' meno di un quinto delle Province ha realizzato interventi formativi in collaborazione con altri Enti. Tendenza minoritaria o marginale tra Comuni e Province del Mezzogiorno, ma incisiva (37% dei Comuni, 27-29% delle Province) e in buona espansione nel centro-nord (tra i Comuni del centro sale dal 32% al 46%).

Si afferma, come nell'anno precedente, il carattere estensivo dell'investimento formativo, che appare:

- stabile tra i Comuni, di cui continua a coinvolgere l'equivalente del 62% del personale, in virtù di andamenti dicotomici (con i dipendenti del nord-ovest e le qualifiche alte del nord-est che accrescono, talvolta in buona misura, la partecipazione e tutti gli altri che la riducono);
- in grande espansione tra le Province, dove raggiunge l'equivalente del 72% degli addetti (dal 61% del 2005), con rilevanti incrementi nel nord-est e nel Mezzogiorno.

Cresce nell'anno l'investimento formativo sul personale femminile, la cui partecipazione alla formazione sale dal 65% all'81% tra il personale delle Province, dal 72% al 79% tra il personale dei Comuni.

---

<sup>1</sup> I Comuni partecipanti all'indagine costituiscono il 26,2% dell'insieme delle 1.086 Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti, ma rappresentano il 48% della popolazione amministrata e più della metà del personale in servizio. Sono compresi i due terzi dei Comuni di grande dimensione, con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Per un approfondimento delle modalità di realizzazione dell'indagine si veda la nota metodologica.

Aumenta anche l'interesse su gruppi professionali come le "altre categorie" (personale inquadrato nelle categorie A, B e C) delle Province o i dirigenti dei Comuni minori, con meno di 50.000 abitanti. Vi sono porzioni minori, ma non trascurabili, di Amministrazioni che hanno fatto una formazione a carattere "massivo", che ha coinvolto gran parte dei loro addetti.

L'incidenza della spesa formativa sul monte retribuzioni ristagna, essendo in lieve miglioramento nei Comuni e in lieve regresso nelle Province. Perseguendo un "modello" formativo analogo a quello dell'anno precedente, le Amministrazioni hanno attuato una politica incisiva di contenimento dei costi unitari, di maggior ricorso alla formazione autoprodotta o commissionata con proprie specifiche, che sembra aver reso compatibili la stabilità (o la riduzione) della spesa e l'aumento dei formati.

D'altro canto, si è trattato di una spesa che ha gravato, più che per il passato, sui bilanci delle Amministrazioni: il 94% dei Comuni e il 97% delle Province (nel 2005 era il 72%) hanno utilizzato proprie risorse per finanziare l'attività formativa. Si è ristretta, talora sensibilmente, la platea delle Amministrazioni che hanno potuto ricorrere a risorse degli altri Enti territoriali o ai programmi di formazione finanziati in sede nazionale. L'accesso ai finanziamenti comunitari è rimasto stabile tra i Comuni (limitato al 23%), si è "asciugato" tra le Province (dal 36% al 26%), con la consueta, e modesta, presenza del Mezzogiorno.

La concentrazione dei canali di finanziamento sulle risorse proprie, anziché la diversificazione delle fonti, apre evidenti problemi. Nell'attuale scenario della finanza locale, in combinazione con gli interventi di razionalizzazione della spesa formativa, è ragionevole prevedere che possa preludere all'abbandono di fatto dell'obiettivo dell'1% del monte retributivo da destinare alla formazione.

La presenza di strutture responsabili della formazione resta stabile o migliora (nelle Province). Anche nel Mezzogiorno, dove l'area delle Amministrazioni "scoperte" si è significativamente ridotta, sia tra i Comuni (dove, comunque, resta ancora molto ampia, dal 47% al 42%), sia tra le Province (dal 26% al 17%).

**Tab. 1 - L'evoluzione del fenomeno formativo**

	Comuni			Province		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
% del personale formato sul totale del personale in servizio	53,6	61,7	61,7	64,5	61,0	72,1
Incidenza % della spesa per formazione sul monte retribuzioni	0,6	0,5	0,54	0,7	0,8	0,76
% degli Enti con una struttura formativa	67,7	72,8	71,4	79	87,2	91,5
% degli Enti che hanno effettuato attività di valutazione della formazione	49,5	53,9	44,8	65,8	67,8	69,6
% degli Enti con piano annuale	33,7	34,9	30,3	43,2	35,0	32,1
% degli Enti con piano pluriennale	22,3	22,5	22,2	30,9	37,0	34,6

Si è rafforzata la dotazione di risorse umane delle strutture incaricate della formazione. Nei Comuni, in costanza del personale delle unità organizzative, la media degli addetti agli uffici formazione è salita da 4,4 a 4,7 (interessando soprattutto il personale *full time*). All'inverso, nelle Province, in costanza degli addetti agli uffici formazione, il personale delle unità organizzative è salito da una media di 2,3 addetti a 3,1. Resta, tuttavia, una gracilità della dotazione di risorse umane, evidenziata anche dall'esiguo numero di dirigenti impegnati nella gestione della funzione formativa.

Non crescono rispetto all'anno precedente le Amministrazioni dotate di formatori interni, sia pure come risultante di tendenze opposte: dell'aumento tra i Comuni con più di 50.000 abitanti e della riduzione tra i Comuni sotto questa soglia, dell'aumento nelle Province del centro e della diminuzione nelle Province del nord-est. Tendenze probabilmente motivate dal maggiore (o minore) ricorso all'apporto di questa risorsa, conseguente all'aumento delle attività formative realizzate autonomamente.

Appare stabile tra i Comuni, e in piccolo aumento tra le Province, l'utilizzo dei referenti della formazione, che operano nei vari settori, con funzioni di osservazione dei fabbisogni e di verifica interna della programmazione. Essi svolgono, quindi, un importante ruolo ausiliario delle strutture dedicate: non a caso, sono molto meno presenti dove queste strutture mancano, come nel Mezzogiorno.

Se nella dotazione di risorse umane, oltre la conferma del rafforzamento non trascurabile del 2005, si possono notare alcuni miglioramenti incrementali, nella dotazione di risorse logistiche e di strumentazione innovativa c'è, invece, un regresso o uno stato di *impasse*.

Le Amministrazioni dotate di aule e laboratori didattici scendono al 50% (dal 58%) tra i Comuni (nel Mezzogiorno, al 29% dal precedente 44%) e, in misura più contenuta, tra le Province (al 68% dal 72%, concentrate nelle Province del nord-ovest), forse in ragione di un maggior ricorso a risorse esterne, magari più idonee a iniziative con partecipanti più numerosi.

Restano stazionari gli strumenti più "immateriali", supportati dalle tecnologie informatiche:

- il sito telematico dedicato alla formazione è presente nel 11-12% degli Enti, restando una esperienza ristretta (del tutto assente nel Mezzogiorno) e ancora priva di fenomeni imitativi che ne aumentino la diffusione;
- gli Enti con sistemi informativi o banche dati dedicate alla gestione della formazione sono sui livelli dell'anno precedente. Prevalgono gli archivi basati su sistemi informatici locali rispetto a quelli su *server*, che potrebbero indicare una gestione integrata delle informazioni relative alle risorse umane e che sono comunque caratteristici dei Comuni maggiori, con più di 100.000 abitanti. C'è tuttavia, tra le Province, un passaggio dai sistemi locali ai sistemi su *server*, che può segnalare come questa risorsa non si espanda ma si qualifichi, secondo uno schema diverse volte applicato nel corso dell'anno.

**Tabella 2 – Le risorse operative per la formazione**

	Comuni		Province	
	Incidenza %	Casi	Incidenza %	Casi
Enti con formatori interni	21,8	62	19,5	16
Enti con referenti per la formazione	24,3	69	25,6	21
Enti con un sito telematico (internet/intranet) sulla formazione	11,3	32	12,2	10
Enti con sistemi informativi sulla formazione:				
<i>sistemi locali</i>	35,9	101	41,5	34
<i>sistemi su server</i>	12,5	35	17,1	14

Nota: elaborazione su 284 Comuni e 82 Province

Le attività al contorno della formazione, infatti, si ridimensionano, conservando gli aspetti più qualificanti.

Nell'analisi dei fabbisogni si contiene l'attivismo che, nel 2005, aveva condotto le Amministrazioni a moltiplicare le procedure di lettura delle proprie esigenze. Si riducono, però, le metodologie meno complesse: le indicazioni dei responsabili di settore (pur restando estese ai tre quarti circa delle Amministrazioni, calano tra le Province) e, soprattutto, le richieste dei dipendenti, utilizzate dal 40-45% delle Amministrazioni (rispetto alla metà dell'anno precedente).

Resta costante, invece, la parte di Amministrazioni che usano l'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale (al 48% dei Comuni, al 59% delle Province), anche se le risposte fornite in tal senso non consentono di apprezzare i livelli di approfondimento e complessità dell'impegno profuso in tale direzione. La stabilità deriva, comunque, da variazioni opposte: i Comuni maggiori (oltre 100.000 abitanti) hanno aumentato la frequenza d'uso di tutti gli strumenti di analisi dei fabbisogni, quelli minori hanno ridotto le iniziative basate sui metodi più tradizionali, lasciando inalterato il ricorso all'analisi dell'organizzazione e delle competenze.

La programmazione della formazione si riduce anche in Amministrazioni che svolgono una attività formativa consistente. È soprattutto la programmazione annuale a contrarsi, mentre la programmazione pluriennale, che dovrebbe esprimere un orizzonte più strategico dell'evoluzione organizzativa e della formazione connessa, è stabile tra i Comuni. Le città che programmano restano poco più della metà. Anche in questo caso la soglia dei 100.000 abitanti funziona da "spartiacque", dato che i Comuni più grandi che non programmano sono una minoranza (19%). I Comuni meridionali e quelli privi di strutture per la formazione, per tre quarti circa, si astengono dalla programmazione, aspetto che appare conseguenza della gracilità organizzativa e di una minore sensibilità delle sedi politiche. Tra le Province la situazione è nettamente migliore, dal momento che i due terzi circa degli Enti svolge attività di programmazione.

La valutazione della formazione ha andamenti contrastanti:

- si restringe visibilmente la quota di Comuni che la praticano (al 45%), sia come valutazione su tutti gli interventi, sia come valutazione selettiva;
- tra le Province si manifesta un modesto incremento (al 70%), confortato dall'espansione della valutazione sistematica (dal 23% al 29%), a spese della valutazione episodica.

Quest'orientamento, tuttavia, è fortemente selettivo: la valutazione si riduce tra i Comuni minori (sotto i 50.000 abitanti), mentre oltre i 50.000 non solo aumenta (oltre la metà), ma incrementa significativamente la valutazione sistematica. Analogamente, tra le Province la valutazione è un indicatore sicuro del divario territoriale: è praticata dall'86% delle Province centro-settentrionali e dal 39% di quelle meridionali.

Si utilizzano meno strumenti di valutazione rispetto al 2005. Il questionario al personale sul gradimento dell'esperienza formativa è meno frequente tra i Comuni (dal 74% al 69%), stabile tra le Province (51%), pur restando lo strumento più diffuso. La valutazione dell'apprendimento con varie modalità (i *test* di valutazione, il giudizio dei docenti e dei *tutor*, le interviste ai responsabili degli uffici) resta abbastanza diffusa tra i Comuni (in leggera crescita), è in calo tra le Province. Pur restando minoritaria, la metodologia più "concreta", le verifiche effettuate con i responsabili dei settori sulle ricadute dell'esperienza formativa sull'organizzazione del lavoro, si è abbastanza diffusa, dal 21% al 27% dei Comuni e dall'8% all'11% delle Province.

In sintesi, nel contesto di una restrizione della valutazione, continua a prevalere l'obiettivo della valutazione del consenso dei formati (indirettamente, anche della capacità dell'Amministrazione di proporre esperienze valide), soprattutto tra i Comuni settentrionali. Ma si allarga, recuperando il terreno perso nel 2005, l'orientamento a valutare se la formazione abbia determinato effetti tangibili nell'organizzazione e nella pratica di lavoro.

Come nel passato, le scelte di investimento formativo delle Amministrazioni hanno avuto diversa caratura e obiettivi specifici: interventi mirati su nuclei ristretti di professionalità, variamente connotati, si sono combinati con interventi a largo raggio

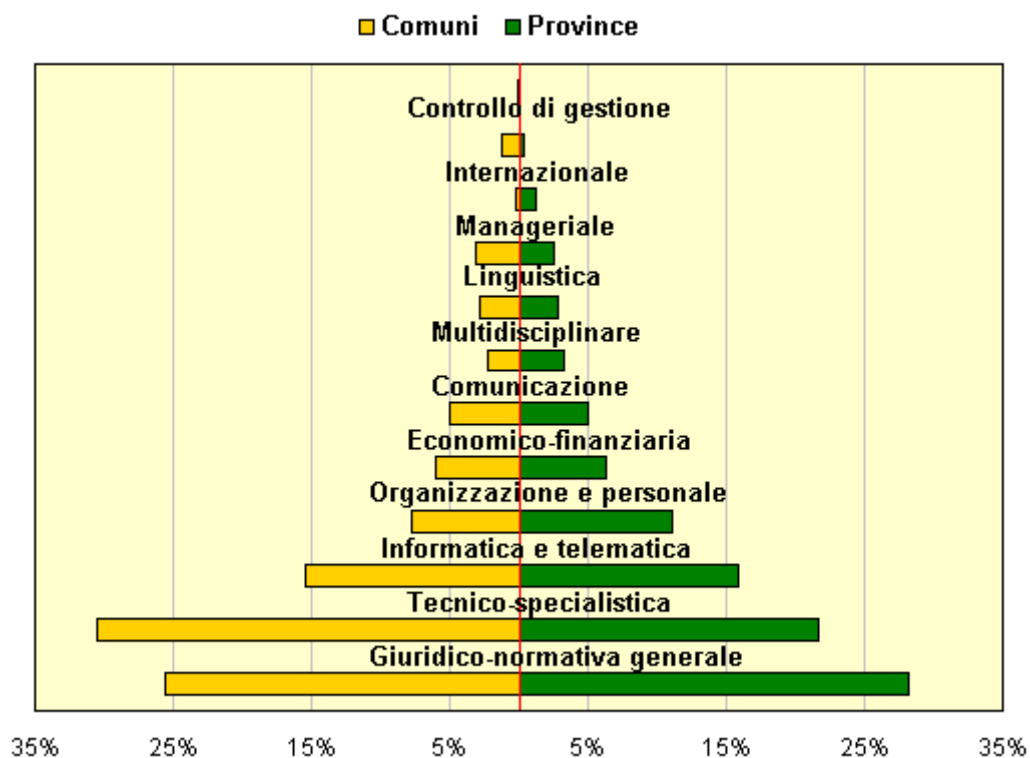
indirizzati a gran parte del personale. Il 22% delle Province, in particolare, ha effettuato interventi che hanno coinvolto il complesso dei dipendenti.

I formati conservano invariato il grande squilibrio territoriale: quelli provenienti dai Comuni del Mezzogiorno costituiscono solo il 15% del personale in servizio; quelli provenienti dalle Province meridionali il 17%. In quest'ultimo caso c'è un aumento considerevole (dal 12% del 2005), che, però, non risolve il decisivo ritardo meridionale.

Tra i formati si riafferma anche la prevalenza degli addetti delle "altre categorie", che sono il 61% dei formati dei Comuni (in regresso, dal 65% nel 2005) e il 56% di quelli delle Province (in aumento, dal precedente 52%). Nei Comuni, i formati delle "altre categorie" equivalgono alla metà dei dipendenti e sono stabili, nelle Province equivalgono al 60% e aumentano considerevolmente (dal 47%). Molto alti sono i tassi di partecipazione alla formazione della dirigenza, ma in regresso sia tra i Comuni che tra le Province. Stabile o in incremento la partecipazione dei funzionari direttivi.

Nel 2005 la scelta preferenziale verso il personale dirigente non ha comportato una particolare alterazione della distribuzione per area tematica dei formati: si è riaffermata la prevalenza delle tematiche tecnico-specialistica e giuridico-normativa. Con qualche piccola variazione, rappresentata dall'incremento dei formati nell'area giuridica, dalla maggiore importanza assunta dall'area economico-finanziaria e dal calo di incidenza dell'area multidisciplinare.

**Grafico 1 - Formati per aree tematiche (valori %)**



Lo “slittamento” dell’investimento formativo non ha modificato le metodologie adottate nella formazione, che si confermano come una caratteristica invariante dell’attività formativa degli Enti locali. L’insegnamento frontale in aula si applica all’80-85% dei corsi, l’aula combinata con il laboratorio informatico è utilizzata nel 9-12%. Un piccolo ruolo ha la formazione intervento (2-4% dei corsi). Altre metodologie di apprendimento, più innovative, (l’auto apprendimento, la videoconferenza per la formazione a distanza, l’*e-learning*, il *learning on the job*) sono sperimentazioni effettuate episodicamente su tematiche specifiche. Questa configurazione dipende da fattori permanenti, radicati nell’organizzazione delle Amministrazioni e nelle competenze attuali del personale, per cui, in assenza di interventi mirati, è prevedibile una sua durata nel tempo.

La tipologia della domanda di formazione è rimasta costante tra i Comuni, mentre tra le Province vi è stato un cambio sul profilo dell’anno precedente, con una considerevole riduzione dei corsi effettuati su domanda dei dipendenti (dal 30% al 18%) e un consistente aumento dei corsi effettuati in base alle specifiche delle Province (dal 35% al 46%), che diventano la componente prevalente della domanda formativa.

Questa scelta delle Amministrazioni provinciali potrebbe rientrare in un orientamento, caratteristico dell’anno, ad aumentare il grado di controllo sulla formazione, con i corsi effettuati su specifiche, ma anche con qualche cambiamento nei soggetti erogatori nella formazione. Aumentano, infatti, pur restando una componente secondaria nell’erogazione della formazione, i corsi realizzati autonomamente, con una limatura delle quote offerte da altri soggetti. Tale fenomeno presenta, tuttavia, una marcata variabilità geografica: l’aumento di formazione realizzata in proprio avviene soprattutto nelle aree del centro e del nord-est, e ha una incidenza minore nel Mezzogiorno dove, però, è molto più alta la quota di corsi effettuati dalle Scuole e istituzioni pubbliche di formazione.

**Tabella 3 – Tipologia, metodologie ed erogatori della formazione (% sui corsi)**

		Comuni			Province		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006
Tipologie	Da catalogo	46,2	47,4	45,7	44,5	35,2	36,0
	Su specifiche dell'ente	39,5	39,3	39,7	42,5	35,4	45,7
	Su domanda dei dipendenti	14,2	13,3	14,6	13,1	29,5	18,2
Metodologie	Aula	79,9	81,4	85,2	81,6	78,6	80,2
	Aula e laboratorio informatico	13,4	12,7	9,2	13,7	13,2	12,0
	Auto apprendimento	0,6	0,4	0,8	0,7	0,1	0,5
	Videoconferenza formazione a distanza	0,5	0,2	0,3	0,5	0,7	0,1
	E-learning	1,3	1,9	1,0	0,8	3,9	1,4
	Formazione intervento	4,2	3,3	3,6	2,5	2,6	2,4
Fornitori	Realizzati in proprio	8,6	10,8	12,6	7,7	4,9	6,1
	Soggetti privati	55,8	54,5	52,2	64,8	60,7	60,8
	Associazioni di rappresentanza	8,8	7,7	7,9	4	2,7	2,7
	Università e Scuole e Istituti pubblici di formazione	21,4	22,2	20,4	19,7	27,3	27,9
	Altro	5,4	5,4	6,9	4,1	4,5	2,4

### **Innovazioni e fattori critici**

L'innovazione negli Enti locali avanza a piccoli passi: tra i Comuni "pendola" attorno alle preferenze degli anni scorsi, tra le Province manifesta un percorso più chiaro.

I Comuni continuano a dare attenzione prioritaria al "fronte esterno": i servizi su *Web*, la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza sono le innovazioni più frequenti. Aggiungendovi un'attenzione alla pianificazione finanziaria e controllo di gestione, alla comunicazione interna, allo Sportello unico e gli altri servizi all'utenza.

Tra i Comuni rimane alta, dunque, la propensione verso la comunicazione e le innovazioni "leggere", che combinano la visibilità delle sedi decisionali locali, l'ottimizzazione di linee di servizio a cittadini e imprese, la rappresentazione dell'Amministrazione, risultando così particolarmente attraenti.

Si segnalano anche sensibilità marcatamente differenziate tra i Comuni del nord-est e nelle grandi aree metropolitane, dove c'è più innovazione legata all'integrazione interistituzionale e al *marketing* del territorio e lo sviluppo locale, proiettando in questo orientamento un'istanza di affermazione dell'identità e del ruolo.

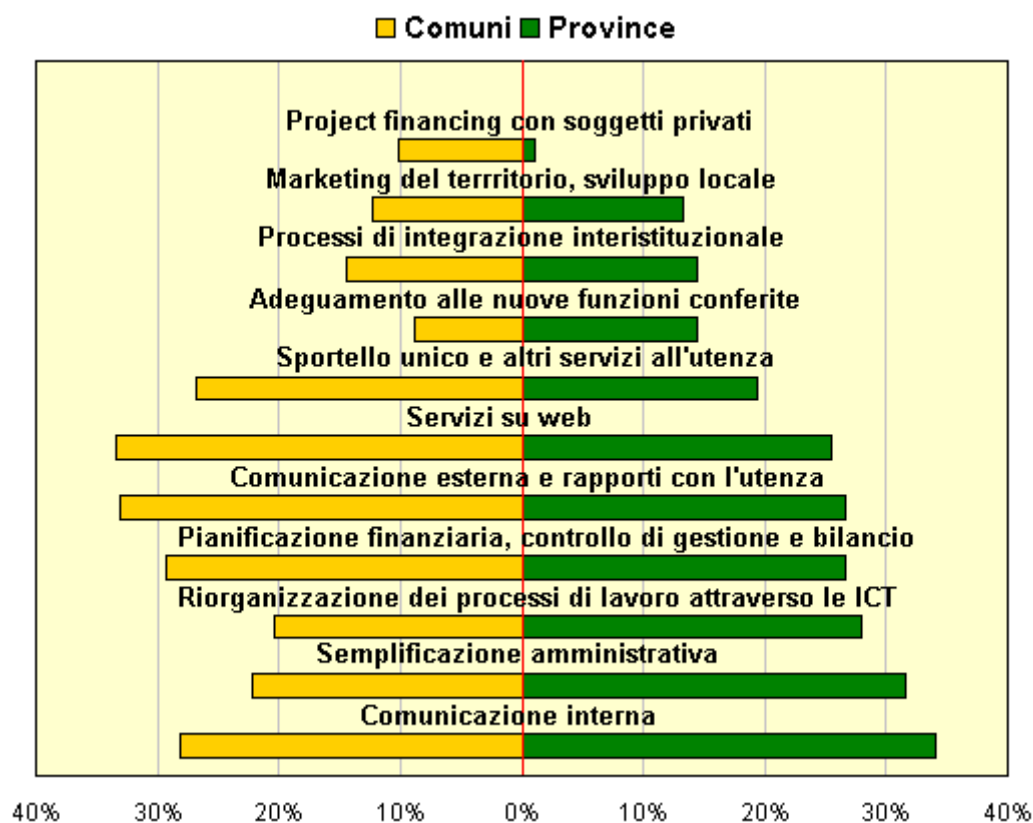
Le Province seguono un'altra linea evolutiva: dopo aver preferito, in passato, le relazioni con il pubblico e la riorganizzazione interna, nel 2006 sembrano puntare sempre sulla "macchina" amministrativa, ma in chiave di funzionalità: la comunicazione interna e la semplificazione amministrativa scavalcano le innovazioni dell'anno precedente. Un ruolo minore hanno le innovazioni di tipo istituzionale (il

conferimento delle nuove funzioni, l'integrazione tra istituzioni, il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale).

A livello territoriale, oltre la minore propensione all'innovazione delle Amministrazioni meridionali (peraltro, largamente condivisa con i Comuni), si rileva la maggiore importanza, nel centro e nel nord-ovest, all'adeguamento alle nuove funzioni conferite alle Province. Evidenziando, in combinazione con quanto emerso dai Comuni, un più diffuso cambiamento istituzionale tra gli Enti locali centro-settentrionali.

Le innovazioni "trascinano" le attività formative: con qualche eccezione, gran parte delle Amministrazioni, infatti, ha accompagnato l'innovazione con una formazione collegata. Il limite alla formazione è nella propensione innovativa delle Amministrazioni, non sempre elevata. Una maggiore frequenza di politiche innovative comporterebbe, verosimilmente, un maggior ricorso alla formazione innovativa.

**Grafico 2 - Innovazioni realizzate negli ultimi 3 anni (% degli Enti)**



La valutazione delle Amministrazioni sulla "carica" innovativa della formazione realizzata nel corso del 2006 è conseguente alle scelte di innovazione compiute. La formazione giudicata innovativa riguarda più frequentemente, tra i Comuni, la comunicazione pubblica, i piani economico-gestionali e il controllo di gestione, la reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e i sistemi informatici, i servizi ai cittadini e

alle imprese. Tra le Province, innanzitutto il "buon governo" e la funzionalità dell'organizzazione amministrativa e la comunicazione pubblica.

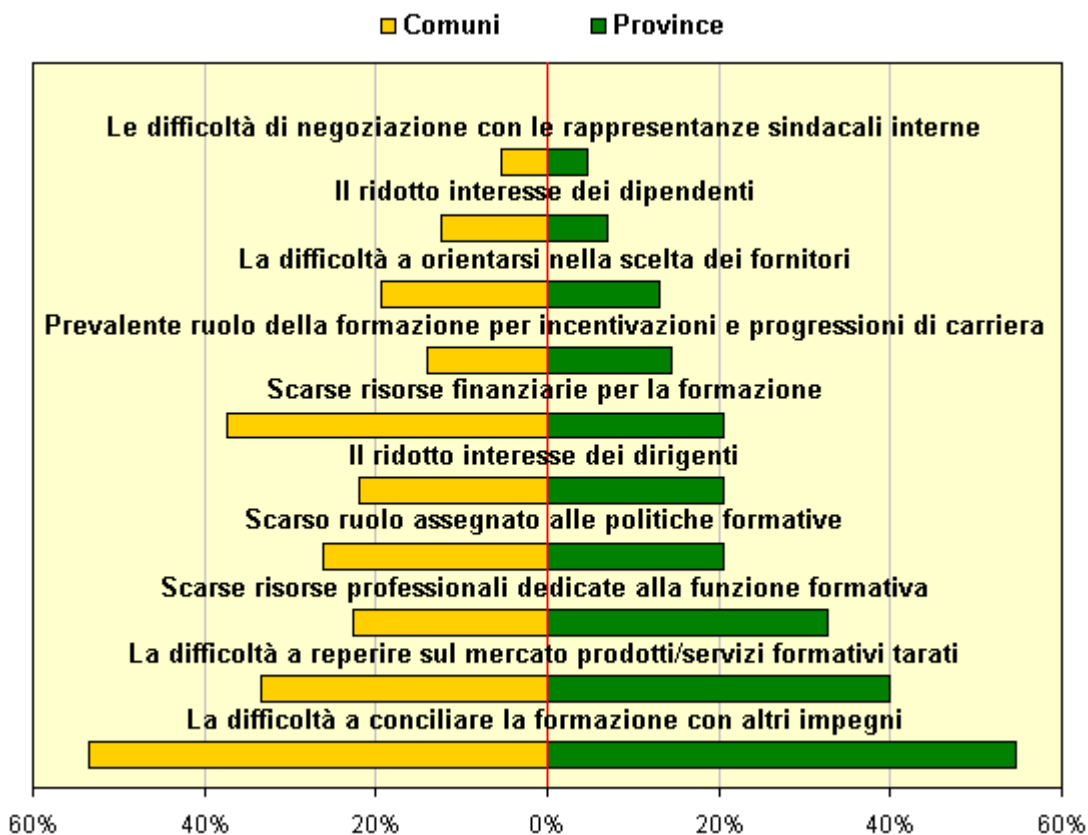
Sia nell'innovazione, sia nella formazione innovativa, l'attenzione verso gli "amministrati" viene declinata più in termini di comunicazione che in termini di qualità dei servizi. L'interesse verso una formazione sulla qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza è inferiore, difatti, a quello sulla comunicazione verso il pubblico.

Nella prospettiva del 2007, se, oltre le preferenze consolidate, si esamina lo scostamento tra la formazione svolta e i propositi coltivati, si osserva un riaggiustamento verso la capacità di ideare e attuare programmi di intervento: acquista consensi la formazione sul *project management*, sulla valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici, sull'accesso e gestione dei fondi comunitari (probabilmente in coincidenza con l'avvio del ciclo di politiche comunitarie 2007-2013).

I fattori critici nella gestione delle attività formative sono sostanzialmente invariati. Di gran lunga più importante appaiono la difficoltà dei dipendenti a conciliare la formazione con altri impegni, percepita da oltre la metà delle Amministrazioni. Aspetto questo che rivela, comunque, l'insufficiente inserimento dell'attività formativa dentro il programma di impegni correnti che ogni Ente prevede. I Comuni avvertono l'insufficienza delle risorse finanziarie da dedicare alla formazione, molto meno diffusa tra le Province. Alquanto presente, in entrambi i casi, la difficoltà a reperire sul mercato prodotti o servizi formativi tarati sulle proprie esigenze. Le Province segnalano maggiormente l'insufficienza delle risorse professionali impegnate nella funzione formativa, i Comuni lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni.

La percezione delle criticità è abbastanza omogenea negli Enti locali centro-settentrionali. Si discostano le Amministrazioni del Mezzogiorno, per le quali rivestono maggior peso la scarsità delle risorse finanziarie e il *deficit* di legittimazione della funzione formativa. Nelle altre aree geografiche è più evidente la difficoltà a reperire prodotti e servizi corrispondenti alle esigenze delle Amministrazioni, più sentita da chi ha maggiore "dimestichezza" con il mercato.

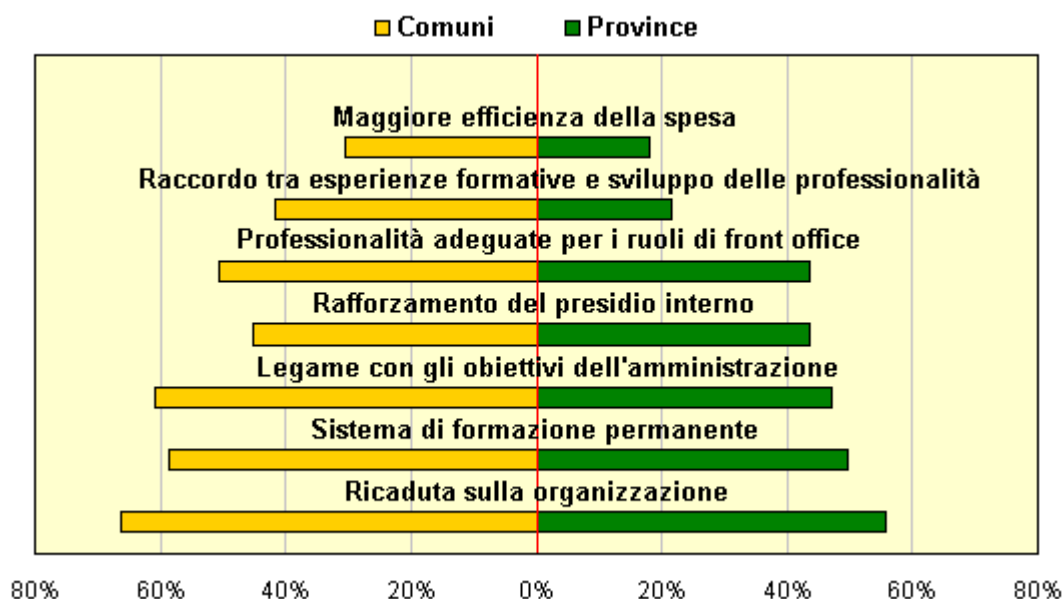
**Grafico 3 - Fattori critici che condizionano la formazione (% degli Enti)**



C'è molta simmetria tra i fattori critici e la "scala" degli obiettivi da perseguire per migliorare la qualità della formazione, che, letti in controtuce, indicano le insufficienze dell'attività formativa che si ritiene prioritariamente di dover superare. Essi sono: le ricadute della formazione sull'attività lavorativa e sulla sua organizzazione; il legame con gli obiettivi strategici dell'Amministrazione; l'avvio (o il potenziamento) di un sistema di formazione permanente.

Sono obiettivi già ripetutamente indicati negli anni scorsi, che definiscono quasi un "comune sentire", con limitati scostamenti su base geografica: una parte dei Comuni (quelli meridionali, le aree metropolitane, i Comuni minori) indica la formazione di professionalità adeguate per i ruoli di *front office* (terzo obiettivo); molti Enti locali del nord-est e del centro indicano il rafforzamento del presidio interno della formazione. Come per il passato, resta una predominante convergenza sull'istanza di fondo: il "rendimento" dell'attività formativa rispetto all'organizzazione e alle pratiche di lavoro, l'esigenza di finalizzare tangibilmente l'attività formativa alla produttività delle Amministrazioni.

**Grafico 4 – Obiettivi per accrescere la qualità della formazione (% degli Enti)**



**Le prospettive della spesa**

I numerosi problemi che si sono addensati sulla spesa formativa e sul suo finanziamento (i vincoli della finanza locale, l'aumento delle Amministrazioni che hanno utilizzato proprie risorse per finanziarla, la semplificazione nei canali di finanziamento, il persistente basso ricorso al Fondo sociale europeo) non trovano apparentemente un proporzionato riscontro nelle previsioni di spesa degli Enti locali, che sono infatti di crescita, sia pure con curve dal diverso profilo: i Comuni prevedono un consistente "gradino" il primo anno (più 10% circa), seguito da una riduzione e da una successiva stabilizzazione; le Province prevedono un incremento iniziale più modesto (più 2% circa), seguito da uno più consistente, nel secondo anno, e da una successiva stabilizzazione.

**Tabella 4 – Previsioni di spesa nel triennio 2007-2009 di Comuni e Province (numeri, indice, base 2006=100)**

Anni	Comuni	Province
2007	109,7	101,9
2008	107,4	105,7
2009	107,8	105,9

Queste previsioni, tuttavia, vanno considerate, più che nel passato, con grande cautela, per ragioni che riguardano sia la solidità delle previsioni, sia l'andamento dei fenomeni formativi e dei vincoli finanziari:

- la sfasatura tra le previsioni e l'attuazione successiva già sperimentata nel passato;
- anche per il calo della programmazione formativa, è diventato più incerto prevedere l'andamento delle attività, combinandosi azioni di investimento

formativo straordinario e mirato con l'ordinaria attività di aggiornamento professionale;

- si rileva una capacità degli Enti locali, confermata dall'andamento del 2006, di rivedere i propri obiettivi e migliorare, quanto meno per l'aspetto quantitativo, il rendimento della formazione, ottenendo anche risultati maggiori con costi ridotti o stabili;
- le previsioni di incremento della spesa dipendono principalmente dagli Enti locali del centro e del Mezzogiorno, mentre le previsioni delle Amministrazioni settentrionali risultano tutte più caute (in ribasso nel nord-est). Non c'è, quindi, una previsione convergente, che le renderebbe più stabili e affidabili.

È problematico, infine, il contesto. Come ricordato in precedenza, l'intero nodo dell'entità della spesa, della possibilità e opportunità di perseguire l'obiettivo dell'1% del monte retributivo, della consistenza e composizione nei canali di finanziamento, della capacità di accedere ai finanziamenti comunitari è oggi in questione.

## **1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI**

Nel 2005 vi era stata una sensibile espansione delle attività formative e si era valutato, nel precedente Rapporto, che "in assenza di radicali svolte negli indirizzi politici della formazione o negli assetti della finanza locale, pur con variazioni congiunturali, l'attività formativa sia stabilmente insediata nella vita dei Comuni". Nel corso del 2006 c'è stata principalmente una conferma di questo obiettivo. Tutti i Comuni hanno fatto formazione nel corso dell'anno e anche nel Mezzogiorno e tra i Comuni di dimensione minore (da 10.000 a 50.000 abitanti), dove sempre si sono manifestati ritardi e difficoltà, le attività formative si sono svolte praticamente ovunque (tabella 1).

**Tab. 1 - Comuni. Amministrazioni con interventi formativi per area geografica (valori %)**

Presenza interventi formativi	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Enti con attività formativa	68,5	66,1	54,1	79,8	68,7
Enti con attività formativa in associazione	31,5	33,9	45,9	18,1	30,6
Enti senza attività formativa	0,0	0,0	0,0	2,1	0,7
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 284 Comuni*

La formula dell'associazionismo con altri Enti (di solito altri Comuni e/o Province) si è consolidata, passando dal 29% al 31% dei Comuni. Rispetto all'anno precedente si conferma una minore frequenza nelle grandi aree metropolitane (20%) e un ritardo tra le Amministrazioni meridionali (18%), ma vi è anche una sensibile espansione tra i Comuni dell'Italia centrale (dal 32% al 46%). Pur non registrando ulteriori successi, la formula associativa (molto diffusa tra gli Enti da 50.000 a 100.000 abitanti), lentamente si afferma. I vantaggi che essa può apportare (di riduzione dei costi, di migliore programmazione, di scambio di esperienze, di crescita delle risorse umane) meritano un approfondimento e una più ampia diffusione.

### **1.1 Il presidio interno della formazione**

Al forte consolidamento dei nuclei di risorse impegnati dai Comuni nella formazione, avvenuto nel corso del 2005, subentra un assestamento, con qualche passo indietro. Resta minoritaria la componente delle Amministrazioni prive di una struttura dedicata alla formazione (29%, dal 27% dell'anno precedente). Il 26% dei Comuni dispone invece di un ufficio formazione, mentre il 45% opera attraverso una unità funzionale interna ad altro settore dell'Amministrazione (tabella 2).

**Tab. 2 - Comuni. Presenza di strutture preposte alla formazione per ampiezza demografica (% degli Enti)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Ufficio formazione	90,0	63,6	33,9	16,1	26,1
Unità organizzativa	10,0	36,4	48,2	47,4	45,3
Nessuna struttura specifica	0,0	0,0	17,9	36,5	28,6
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 280 Comuni*

La soglia di 100.000 abitanti resta, comunque, discriminante: sopra, non ci sono Comuni privi di una struttura e prevale il modello dell'ufficio formazione. Sotto, ha maggior diffusione l'unità funzionale operante all'interno di altro servizio.

Come altre volte negli anni precedenti, dopo la fase espansiva generalmente trainata dai Comuni del centro-nord, segue una fase di stabilizzazione nella quale i Comuni del Mezzogiorno recuperano parte del terreno perduto. Un fenomeno analogo, ancorché limitato, si è registrato nel corso del 2006, durante il quale si è ridotta la quota dei Comuni meridionali sprovvista di strutture per la formazione (dal 47% al 42%), a favore della diffusione sia degli uffici formazione, sia delle unità organizzative (tabella 3).

**Tab. 3 - Comuni. Presenza di strutture preposte alla formazione per area geografica (% degli Enti)**

	Nord-Ovest	Nord -Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio formazione	30,1	27,3	26,2	22,0	26,1
Unità organizzativa	49,4	49,1	50,8	36,3	45,3
Nessuna struttura specifica	20,5	23,6	23,0	41,7	28,6
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 280 Comuni*

I risultati dell'indagine confermano, poi, la prassi abbastanza frequente di assegnare ai dirigenti dei vari settori un *budget* per la formazione. È un fenomeno ancora relativamente diffuso (si rileva nel 53% dei Comuni), con tre caratteristiche degne di nota:

- interessa quasi esclusivamente le Amministrazioni sotto i 100.000 abitanti (91%) e, per oltre due terzi, è concentrato nei Comuni minori;
- è molto più frequente tra gli Enti senza strutture per la formazione (63%);
- riguarda in misura minore i Comuni meridionali, molto di più quelli del nord-ovest e del centro privi di strutture dedicate.

I rapporti con la “competenza distribuita” sono un indicatore dell'incidenza delle strutture competenti sulla formazione. Infatti:

- dove operano gli uffici formazione sono molto più diffuse la programmazione concertata e la condivisione dei progetti formativi con i dirigenti di settore;
- dove sono presenti le unità organizzative, non ci sono relazioni con i dirigenti di settore (33%) o ci si limita allo scambio di informazioni (39%).

In questo secondo caso si manifesta una concorrenzialità sulle competenze formative tra i settori e le strutture preposte (o anche il residuo di una fase in cui la competenza formativa era riservata ai diversi settori).

L'andamento della dotazione di risorse è stabile, con qualche rafforzamento delle risorse umane dedicate e qualche contrazione delle risorse operative. Il bilancio delle risorse umane e logistiche è, probabilmente, limitato dalla mancanza di informazioni sulle iniziative di *outsourcing*: resta, nondimeno, un indicatore primario delle tendenze del "sistema formazione" nelle Amministrazioni comunali.

Coerentemente con la diffusione di strutture dedicate rilevata dall'indagine, il 70% dei Comuni vi impegna personale. Nell'insieme, incrementandolo rispetto al 2005: nei Comuni provvisti di un ufficio formazione il personale totale impegnato in questa funzione è mediamente di 4,7 unità (4,4 nell'anno precedente); negli Enti con unità organizzativa le persone impegnate sono mediamente 2,5, corrispondenti al valore del 2005 (tabella 4). Prevale nettamente il personale a tempo parziale e l'impegno dirigenziale resta limitato.

**Tab. 4 - Comuni. Numero medio per Amministrazione di persone attribuite al servizio formazione per area geografica**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
<b>Ufficio formazione (73 casi)</b>					
<i>personale totale</i>	4,1	4,4	3,9	6,1	4,7
<i>personale a tempo parziale</i>	3,0	2,0	1,3	4,8	2,9
<i>personale a tempo totale</i>	1,2	2,4	2,6	1,4	1,8
<i>dirigenti a tempo totale</i>	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
<b>Unità organizzativa (127 casi)</b>					
<i>personale totale</i>	2,1	3,3	2,4	2,5	2,5
<i>personale a tempo parziale</i>	2,1	3,2	2,4	2,4	2,5
<i>personale a tempo totale</i>	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
<i>dirigenti a tempo parziale</i>	0,4	1,0	0,5	0,6	0,6

Rispetto al territorio le principali particolarità sono le seguenti:

- la maggiore dotazione media dei Comuni meridionali, dovuta soprattutto a un impegno molto più elevato di personale *part time* dove opera un ufficio formazione;
- l'incremento della dotazione media di personale è concentrato tra i Comuni del nord-est (da 3,8 a 4,4) e del centro (da 3,6 a 3,9) e dovuto, positivamente, all'aumento degli addetti impegnati *full time* nella formazione.

L'entità degli addetti impegnati nella gestione della formazione è abbastanza simile tra i Comuni con meno di 250.000 abitanti. Oltre tale soglia, tra le città metropolitane, c'è un salto di scala organizzativa che innalza la media a 13,5 (dove c'è un ufficio formazione) e a 5 (dove c'è una unità organizzativa), con una incidenza molto maggiore del personale a tempo pieno.

Prosegue l'aumento di personale impegnato dai Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti), dotati di un ufficio formazione (dai precedenti 2,5 addetti ai 3,1 del 2006).

In breve, si osserva un aumento degli addetti dedicati, in continuità con la tendenza al rafforzamento dell'anno precedente. Questo dato non annulla, ovviamente, le esigenze di potenziamento qualitativo delle risorse umane impegnate nella funzione formativa, la cui "gracilità" è mostrata anche dalla limitata presenza delle figure dirigenziali.

Sostanzialmente stabile risulta l'uso di referenti interni della formazione, presenti come nel 2005 in un quarto circa dei Comuni (24%), con una accentuazione:

- soprattutto nelle aree metropolitane (80% degli Enti);
- nei Comuni del nord (29-30%) rispetto a quelli del Mezzogiorno (15%).

All'incremento delle risorse umane corrisponde, singolarmente, una contrazione delle risorse logistiche. Le Amministrazioni dotate di aule e laboratori didattici interni scendono dal 58% al 50%, con una riduzione diffusa (fanno eccezione principalmente le città metropolitane del centro-nord). Questo andamento accresce il ritardo dei Comuni meridionali, dove la dotazione scende al 29% (dal 44%), attestandosi su quote tendenzialmente minoritarie.

Anche l'utilizzo dei formatori interni, che spesso consentono un contenimento dei costi e una migliore finalizzazione dell'attività formativa, ristagna: complessivamente è segnalato dal 22% dei Comuni, con una perdita di un punto percentuale rispetto al 2005 (tabella 5). È un ristagno tutto dovuto ai Comuni minori, dal momento che oltre i 50.000 abitanti le Amministrazioni con formatori interni sono in crescita, particolarmente rilevante oltre i 100.000 abitanti. I Comuni con una struttura organizzativa più robusta e con competenze più qualificate e varie, tendono a impegnarli maggiormente nell'attività formativa. I Comuni con una struttura organizzativa più semplificata, con competenze meno qualificate e articolate, hanno difficoltà a utilizzare tali figure, sia per la rigidità dell'organizzazione del lavoro, sia per la minore qualificazione.

**Tab. 5 - Comuni. Amministrazioni con formatori interni per ampiezza demografica e area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
oltre 250.000 abitanti	100,0	100,0	0,0	75,0	80,0
da 100.000 a 250.000	100,0	71,4	40,0	28,6	54,5
da 50.000 a 100.000	30,8	42,9	46,2	12,5	28,1
da 10.000 a 50.000	10,7	23,1	14,6	8,5	13,3
Nel complesso	19,2	35,7	24,6	13,8	21,8

*Nota: elaborazione su 284 Comuni*

La diffusione dei portali e dei siti *Web* sulla formazione continua ad essere marginale, circoscritta sempre all'11% dei Comuni, con una incidenza significativa soltanto nelle aree metropolitane del centro e del nord-ovest e una presenza trascurabile nel Mezzogiorno.

L'integrazione delle informazioni sui profili professionali, sulle esperienze professionali maturate e sulle attività formative svolte è uno dei punti critici nella gestione del fattore umano. È anche un indicatore abbastanza efficace della maturità raggiunta dai modelli di gestione.

Nei Comuni di maggiori dimensioni l'uso di sistemi informativi e banche dati sulla formazione diventa indispensabile per supportare le attività formative. Non a caso, come mostra la tabella 6, l'uso di questi strumenti registra un salto di frequenza a partire dai Comuni con più di 100.000 abitanti, tra i quali pochi rinunciano ad utilizzarli. Sotto questa soglia, l'uso di tali strumenti cala drasticamente. Nel complesso, i Comuni sprovvisti restano il 52%, come nel 2005. I sistemi informativi locali sono diffusi nel 36% delle Amministrazioni, i sistemi informativi residenti su *server*, spesso più complessi, sono adottati dal 13%. Rispetto all'anno precedente, a parte qualche "rimpasto" di preferenze tra sistemi locali e sistemi su *server*, la "fotografia" appare sostanzialmente eguale.

**Tab. 6 - Comuni. Amministrazioni con sistemi informativi per la formazione per ampiezza demografica (valori %)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Sistemi di gestione locali	40,0	45,5	40,4	33,3	35,9
Sistemi di gestione su server	50,0	40,9	14,0	6,8	12,5
Nessun sistema	10,0	13,6	45,6	59,9	51,6
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 281 Comuni*

Lo scenario dell'organizzazione e della dotazione di risorse, insomma, appare dominato dalla stabilizzazione della crescita registrata nell'anno precedente, con qualche consolidamento delle risorse umane impegnate, con qualche razionalizzazione (soprattutto tra i formatori interni), e con qualche regresso della dotazione logistica (che andrebbe, però, meglio apprezzato verificando il ricorso a risorse esterne), ma senza dinamiche innovative significative.

## **1.2 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione**

Lo scenario dell'assestamento, sia pure punteggiato da segnali contrastanti, prevale anche nelle attività "di contorno", anteriori o successive all'intervento formativo. Il "volume" di queste attività (la quantità di iniziative e gli strumenti utilizzati) resta sostanzialmente stabile, confermando l'incremento dell'anno precedente, derivante dalla significativa espansione delle strutture e delle risorse. Muta in parte (talvolta in misura non trascurabile) la composizione o la distribuzione territoriale. L'attività di determinazione dei fabbisogni resta costante, aumentano i Comuni che non fanno

programmazione e valutazione, si intensificano le azioni delle Amministrazioni che le realizzano.

Le iniziative rivolte all'analisi dei fabbisogni formativi del personale sono stabili: ogni Comune ha mediamente messo in campo 1,7 iniziative, come nel 2005 (tabella 7). Ci sono, tuttavia, variazioni opposte: le iniziative calano nei Comuni fino a 100.000 abitanti (soprattutto tra quelli da 10.000 a 50.000 abitanti), aumentano tra quelli che superano questa soglia, soprattutto tra i Comuni metropolitani.

**Tab. 7 - Comuni. Amministrazioni in rapporto alle modalità di determinazione dei fabbisogni formativi e ampiezza demografica (valori %)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Indicazioni dei responsabili	90,0	90,9	84,2	70,3	75,4
Analisi delle competenze	90,0	63,6	50,9	43,1	47,8
Richieste dei dipendenti	30,0	40,9	42,1	47,6	45,4
Altro	20,0	4,6	0,0	4,1	3,9
Totale percentuale	230,0	200,0	177,2	165,1	172,5

*Nota: elaborazione su 282 Comuni. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

La distribuzione dei metodi di analisi dei fabbisogni coincide praticamente con quella rilevata per il 2005, segnalando:

- in primo luogo, le indicazioni dei responsabili dei settori, con una larghissima frequenza (75% dei Comuni);
- l'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale, in poco meno della metà dei Comuni (48%);
- il terzo "canale", costituito dalle richieste dei dipendenti, che vengono valutate di volta in volta dalle sedi responsabili (45%).

Anche per le modalità di stima dei fabbisogni il dato aggregato compensa variazioni di segno opposto. Infatti,

- tra i Comuni metropolitani aumenta la frequenza d'uso di tutti e tre gli strumenti di rilevazione;
- sotto i 100.000 abitanti c'è minor ricorso alle indicazioni dei responsabili di settore e alle richieste dei dipendenti. In questi Comuni non si riduce, invece, il metodo dell'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale, che rappresenta una metodologia più evoluta, anche se è logico supporre che il suo utilizzo sottenda differenti livelli di complessità a secondo del contesto delle Amministrazioni che hanno segnalato di farvi ricorso.

In sostanza, i Comuni maggiori hanno accresciuto le iniziative di analisi dei fabbisogni formativi, mentre quelli minori hanno ridotto le iniziative basate sui metodi più tradizionali, lasciando inalterato il ricorso a metodi più evoluti.

La discriminante territoriale è molto netta, dal momento che i Comuni del Mezzogiorno sono i soli che evidenziano un ridimensionamento delle attività rispetto

all'anno precedente, in tutti i metodi di determinazione dei fabbisogni formativi (mediamente ogni Comune meridionale ha utilizzato 1,4 strumenti rispetto a 1,9-2,0 dei Comuni del nord e 1,8 del centro).

Si rafforza il divario tra chi predispone programmi formativi (che presuppongono un apprezzamento preliminare dei fabbisogni) e chi non programma. La rilevazione dei fabbisogni, già normalmente meno frequente nei Comuni senza programmazione formativa, tende a ridimensionarsi ulteriormente (tabella 8). Questa "limatura", tuttavia, dipende dal minore spazio lasciato alle richieste dei dipendenti e non si correla, invece, alle indicazioni dei responsabili di settore o all'analisi delle competenze, che restano invariati sui livelli dell'anno precedente.

Al contrario, l'uso di strumenti di rilevazione dei fabbisogni aumenta tra i Comuni che programmano la formazione (mediamente questi Comuni utilizzano 1,9-2,0 strumenti di rilevazione).

Il divario principale si manifesta nell'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale, praticata del 70% circa dei Comuni che programmano e solo dal 23% dei Comuni che non programmano. La maggiore formalizzazione degli interventi formativi induce, evidentemente, un miglioramento dei metodi di determinazione dei fabbisogni.

**Tab. 8 - Comuni. Modalità di analisi dei fabbisogni formativi e piano formativo (valori %)**

	Piano annuale	Piano pluriennale	Nessun piano	Nel complesso
Indicazioni dei responsabili	83,7	82,5	67,7	75,9
Analisi delle competenze	69,8	71,5	23,3	48,2
Richieste dei dipendenti	48,8	36,5	48,1	45,8
Altro	3,5	6,3	3,0	3,9
Totale percentuale	205,8	196,8	142,1	173,8

*Nota: elaborazione su 282 Comuni. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Alla luce di questa relazione non conforta l'andamento della programmazione della formazione nel corso dell'anno (tabella 9). Infatti:

- aumentano, seppur di poco, i Comuni senza alcuna programmazione della formazione (dal 43% al 48%);
- diminuisce la programmazione annuale della formazione (dal 35% al 30%).

**Tab. 9 - Comuni. Presenza di un piano di formazione per area geografica (% degli Enti)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Piano annuale	38,4	42,9	32,8	14,9	30,3
Piano pluriennale	27,4	32,1	24,6	10,6	22,2
Nessun piano	34,2	25,0	42,6	74,5	47,5
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 284 Comuni*

La riduzione della programmazione annuale della formazione può dipendere da vari fattori, non tutti necessariamente negativi (maggiore diffusione della programmazione pluriennale, più frequenza di iniziative di programmazione sovracomunale, mutamenti di carattere organizzativo, ad esempio) e, comunque, non identificabili dai risultati dell'indagine. È un segnale che merita, per il futuro, una attenzione specifica.

Anche nella programmazione la soglia dei 100.000 abitanti funziona da "spartiacque": sotto questa soglia il 51% dei Comuni non programma la formazione; sopra, la parte di Comuni che non programma è decisamente minoritaria (19%).

Un ruolo determinante, inoltre, lo hanno i ritardi del Mezzogiorno: i tre quarti dei Comuni meridionali non programmano la formazione, mentre tra i Comuni settentrionali la mancanza di programmazione è molto più limitata (da un terzo a un quarto circa).

Infine, si conferma l'importanza delle strutture dedicate nella programmazione: il 73% dei Comuni privi di struttura dedicata alla formazione non programma le attività formative. E, in corso d'anno, qualche rallentamento dell'attività di programmazione è registrato anche tra i Comuni dotati di uffici formazione.

Una minore diffusione si manifesta anche nella valutazione degli interventi, come mostra la tabella 10:

- poco più della metà dei Comuni (55%) non ha svolto alcuna attività di valutazione della formazione (nel 2005 erano il 46%);
- il 16% ha effettuato una valutazione sistematica su tutti gli interventi formativi (18% nell'anno precedente);
- il 29% ha fatto una valutazione più selettiva, limitata ad alcuni interventi (36% nell'anno 2005).

**Tab. 10 - Comuni. Attività di valutazione degli interventi formativi per ampiezza demografica (% degli Enti)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Su tutti gli interventi	60,0	30,0	19,3	10,5	15,5
Su alcuni interventi	40,0	50,0	36,8	24,2	29,3
Nessuna valutazione	0,0	20,0	43,9	65,3	55,2
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 277 Comuni*

La restrizione del campo di applicazione della valutazione è evidente. Essa, tuttavia, come per altri fenomeni osservati in precedenza, è selettiva e concentrata su sottoinsiemi specifici dell'universo comunale:

- il ridimensionamento dell'attività valutativa è concentrato nella fascia dei Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti): nel 2005 il 50% valutava la formazione, nel 2006 solo il 35%;
- all'opposto, oltre i 50.000 abitanti aumenta la diffusione della valutazione e interessa la maggior parte dei Comuni. Tra l'altro, in questi Enti aumenta significativamente la valutazione sistematica, riguardante tutti gli interventi formativi realizzati.

La riduzione delle attività di valutazione è presente tra i Comuni del Mezzogiorno (il 74% non fa valutazione), ma anche tra i Comuni del Nord che, per il 42% non la attuano. Si conferma la specifica propensione dei Comuni del nord-est verso una valutazione sistematica della formazione (32%).

Se si considera l'area degli interventi formativi sottoposti a valutazione, aumenta, invece, il numero dei metodi adottati dai Comuni fanno valutazione.

Questi metodi sono diversi, per obiettivi ed oggetto:

- alcuni curano la verifica del gradimento e il giudizio dei partecipanti e mirano, su questa base, a misurare la validità dell'esperienza formativa proposta;
- altri tendono a una misurazione della incisività della formazione, in termini di apprendimento dei formati, secondo metodologie più o meno formalizzate (giudizio di docenti e *tutor*, *test* di valutazione al termine dell'esperienza formativa, interviste ai responsabili degli uffici da cui provengono i formati);
- altri ancora, più concretamente, puntano a misurare le ricadute della formazione sul modo di lavorare del personale formato e compiono verifiche con i responsabili degli uffici.

Le finalità dei metodi di valutazione sono, quindi, diverse. L'adozione dell'uno o dell'altro metodo rivela gli obiettivi che le Amministrazioni si propongono nel valutare: non essendo questi obiettivi alternativi tra loro, si spiega anche una tendenziale crescita delle modalità di valutazione adottate. Infatti, il numero medio di

modalità utilizzate dai Comuni che fanno valutazione passa da 1,9 del 2005 a 2,1 del 2006, con una crescita soprattutto dovuta ai Comuni con meno di 100.000 abitanti (tabella 11).

**Tab. 11 - Comuni. Modalità di valutazione della formazione per ampiezza demografica (valori %)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Questionario al personale	90,0	81,3	81,3	57,6	69,4
Interviste ai responsabili	0,0	6,3	15,6	19,7	15,3
Verifiche con i responsabili	30,0	18,8	18,8	31,8	26,6
Giudizio docenti/tutor	40,0	50,0	46,9	25,8	35,5
Test di valutazione	70,0	68,8	68,8	34,8	50,8
Altro	20,0	0,0	3,1	9,1	7,3
Totale percentuale	250,0	225,2	234,5	178,8	204,9
Casi	10	16	32	66	124

*Nota: il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Nel complesso delle modalità di valutazione adottate, le preferenze sono abbastanza costanti:

- prevale il questionario al personale sul gradimento dell'esperienza formativa (69%);
- seguono i *test* di valutazione dell'apprendimento (51%) e il giudizio dei docenti e dei *tutor* (27%);
- le verifiche con i responsabili dei settori sugli effetti nelle attività di lavoro sono state svolte dal 27% delle Amministrazioni che fanno valutazione.

Rispetto all'anno precedente c'è uno spostamento verso obiettivi più incisivi e con metodi più "obiettivi": meno frequente il questionario di gradimento della formazione, più ricorso alla valutazione dell'apprendimento e, soprattutto, alle verifiche sulle ricadute nell'attività di lavoro.

La minore propensione a misurare il consenso del personale sull'attività formativa è abbastanza diffusa in tutti i Comuni, di qualunque dimensione. Una maggiore concretezza ed esigenza di risultati è, invece, manifestata dai Comuni con meno di 100.000 abitanti: rispetto all'anno precedente, fanno molto più ricorso alle verifiche con i responsabili di settore sulle effettive ricadute della formazione nell'organizzazione del lavoro.

Si rilevano, peraltro, alcune differenziazioni territoriali:

- i Comuni del nord curano con più frequenza la valutazione del gradimento dell'esperienza formativa, attraverso il questionario al personale formato (tre quarti circa, mentre nel Mezzogiorno si è poco oltre la metà);
- i Comuni meridionali danno più importanza ai metodi di verifica

dell'apprendimento (*test* di valutazione e giudizio di docenti e *tutor*) e, soprattutto, mirano molto di più alle verifiche con i responsabili dei settori sull'effettiva ricaduta nell'organizzazione del lavoro (35%).

### 1.3 Le attività formative

Le scelte delle Amministrazioni per adeguare le competenze professionali si possono individuare attraverso i contenuti delle attività formative. Con limiti scontati, poiché l'attività formativa è ingente e molto varia e le classificazioni adottate per catalogarla sono necessariamente comprensive. Aree tematiche come la giuridico-normativa generale o la tecnico-specialistica (che comprende prevalentemente, nel caso dei Comuni, tematiche connesse al territorio, ambiente e urbanistica, ma anche all'area del sociale, della cultura e alla normativa di settore) non rendono visibili i cambiamenti nella formazione che mira alla "manutenzione" delle competenze di partenza.

Nel 2006, lo schema rilevato nelle precedenti rilevazioni viene sostanzialmente confermato:

- la gran parte dei Comuni organizza corsi nelle aree consolidate e "a vasto spettro" (l'area tecnico-specialistica, quella giuridico-normativa, l'area economico-finanziaria e organizzazione e personale);
- su un secondo gradino di frequenza realizzano corsi nella comunicazione e nell'informatica e telematica;
- un peso minore, ma non trascurabile, conservano ancora le materie manageriali, il controllo di gestione e la linguistica (tabella 12).

**Tab. 12 - Comuni. Enti, corsi e giornate per area tematica (valori %)**

	Comuni con attività corsuali	Corsi	Giornate
Giuridico-normativa generale	84,5	16,1	10,7
Organizzazione e personale	76,1	8,5	5,2
Manageriale	36,0	2,0	3,1
Comunicazione	51,5	3,9	4,6
Economico-finanziaria	83,3	12,6	5,8
Controllo di gestione	29,9	1,3	1,0
Informatica e telematica	62,9	14,1	17,0
Linguistica	23,1	1,6	9,1
Tecnico-specialistica	85,6	37,5	38,7
Internazionale	15,9	0,6	0,5
Multidisciplinare	16,7	1,8	4,3
Totale percentuale		100,0	100,0
Casi	266	13.123	41.625

Anche nella distribuzione dei corsi permane la netta prevalenza dell'area tecnico-specialistica (38%), mentre con quote significative, benché nettamente inferiori, si collocano l'area giuridico-normativa, l'informatica e telematica e l'area economico-finanziaria.

La composizione per tematica delle giornate di formazione riflette le esigenze di ciascun corso, connotato da obiettivi, contenuti e didattica alquanto diversi. La linguistica e l'informatica e telematica assumono importanza maggiore a causa della più lunga durata dei corsi. La formazione giuridico-normativa, quella economico-finanziaria e sulla organizzazione e personale, invece, hanno corsi di durata più breve. La dimensione del Comune non influisce nelle tematiche che mirano prevalentemente alla "manutenzione" delle competenze e all'aggiornamento (soprattutto la giuridico-normativa e quella tecnico-specialistica), ma influisce spesso, in misura significativa, in altre aree:

- i corsi di informatica e telematica sono molto più diffusi nelle città con più di 100.000 abitanti;
- oltre 50.000 abitanti c'è un maggior peso dei corsi di lingua;
- i Comuni minori hanno più evidente propensione verso i corsi nella tematica economico-finanziaria (19% contro il 13% del totale), nella comunicazione e nella organizzazione e personale;
- dai 50.000 abitanti in su c'è maggiore frequenza di corsi dell'area manageriale (particolarmente tra i Comuni da 100.000 a 250.000 abitanti).

Altre particolarità di qualche interesse emergono su base territoriale:

- i Comuni meridionali scelgono con più frequenza i corsi nelle tematiche economico-finanziaria (20%) e nell'organizzazione e personale (14%);
- i Comuni del centro si orientano molto più sui corsi di informatica e telematica (21%);
- i Comuni del nord danno molto più peso ai corsi di area tecnico-specialistica (39-46%).

#### **1.4 La partecipazione ai corsi**

Nel corso dell'anno il personale che "esce" dalla formazione ne rappresenta il principale *output* e, nello stesso tempo, il principale indicatore dell'incidenza della formazione attuata.

Come rilevato nel Rapporto dell'anno precedente, il 2005 è stato un anno di rilevante ampliamento dei formati (raggiungendo l'equivalente del 62% del personale), conseguente ad un significativo potenziamento delle strutture e risorse formative dei Comuni.

Nel 2006 il tasso di partecipazione è identico (tabella 13), e si confermano anche le direttrici principali dell'investimento formativo, che coinvolgono:

- innanzitutto la dirigenza, che, nonostante il calo di partecipazione (dal 184% al 155%) resta il gruppo professionale sul quale si investe maggiormente (con una partecipazione a 1,5 corsi *pro capite* nell'anno preso in considerazione);
- in secondo luogo, i funzionari direttivi, con una partecipazione del 96%, in crescita rispetto all'anno precedente;
- infine, la partecipazione delle "altre categorie"<sup>2</sup>, inferiore ma confermata

---

<sup>2</sup> Comprende il personale inquadrato nelle categorie A, B e C.

attorno alla metà circa degli addetti rientranti in tale fascia.

**Tab. 13 - Comuni. Partecipanti ai corsi sul personale in servizio per qualifica e area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	211,4	226,5	142,0	77,4	155,4
Direttivi	164,7	146,8	64,1	60,2	96,0
Altri	84,6	91,7	37,1	20,6	50,3
Nel complesso	104,2	105,7	44,9	29,2	61,7

*Nota: elaborazione su 266 Comuni*

Questo apparente immobilismo, però, è il risultato degli andamenti opposti di due sottoinsiemi del personale che si compensano:

- il tasso di partecipazione cresce (talora in misura significativa) per il personale dei Comuni del nord-ovest ed i dirigenti e funzionari dei Comuni del nord-est;
- il tasso di partecipazione alle attività formative scende, talora sensibilmente, per quanto concerne il personale dei Comuni del centro e del Mezzogiorno e le "altre categorie" dei Comuni del nord-est.

Il coinvolgimento dei gruppi professionali nelle attività formative, inoltre, cambia sensibilmente in relazione alla grandezza del Comune:

- nelle aree metropolitane il tasso di partecipazione resta basso (38%), mentre raggiunge valori molto elevati nei Comuni da 100.000 a 250.000 abitanti (104%);
- sempre nei Comuni medi-grandi è molto alta la partecipazione dei dirigenti e dei funzionari direttivi;
- nei Comuni minori si registra un significativo investimento non solo nei funzionari (117%), come avvenuto peraltro anche nel 2005, ma anche nella dirigenza (con una partecipazione del 182%). Anche in questa classe di Comuni, quindi, la percezione dell'importanza dell'investimento formativo è in crescita.

Se si considera, invece, l'incidenza complessiva dei formati in rapporto alla qualifica professionale, si rileva come la maggior parte di essi appartiene alle "altre categorie" (61%). I funzionari rappresentano il 33%, mentre i dirigenti coprono il residuo 6%.

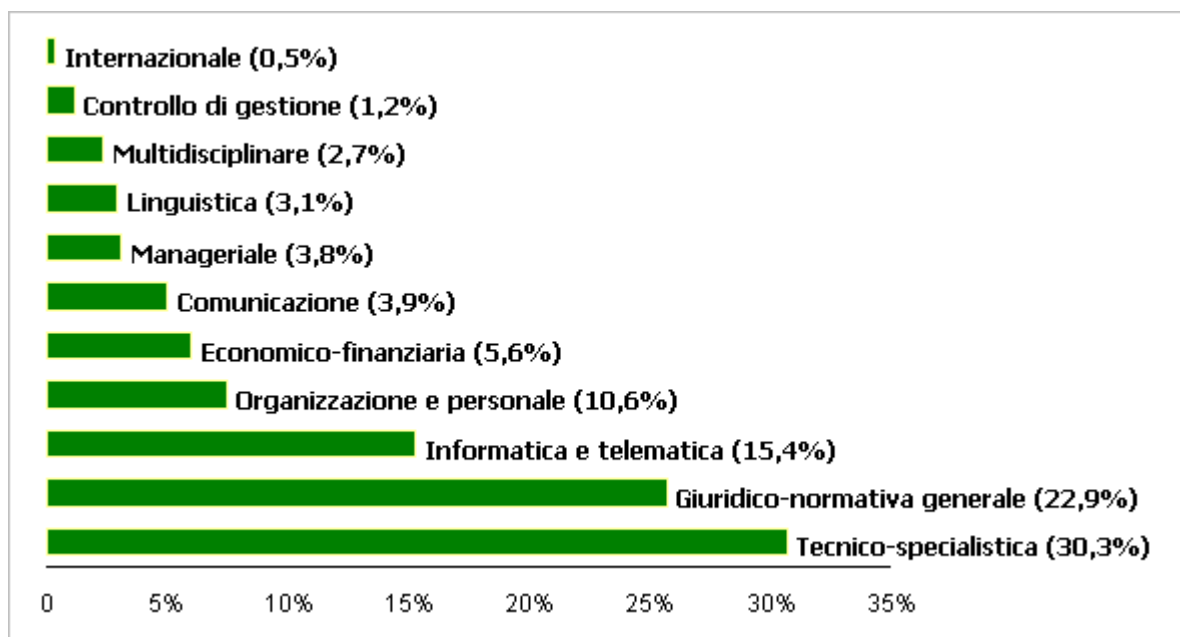
Come nel 2005, i divari di partecipazione nelle aree geografiche determinano (anzi, accrescono) una alta concentrazione territoriale del personale formato: la parte proveniente dai Comuni meridionali è solo il 15%, quella proveniente dai Comuni dell'Italia centrale è il 22%, il restante 63% proviene dai Comuni settentrionali.

Meno sbilanciata appare la composizione del personale formato secondo la grandezza del Comune, dal momento che le aree metropolitane comprendono il 31%, i Comuni medio-grandi il 27%, i Comuni medio-piccoli il 22% e i Comuni minori il restante 20%.

Guardando poi alle tematiche della formazione, la priorità sembra assegnata all'aggiornamento professionale, come mostra la distribuzione dei partecipanti ai corsi secondo le aree di contenuto (Grafico 1). Infatti:

- il 57% del personale è stato formato nell'area giuridico-normativa generale (26%) e nelle materie tecnico-specialistiche (31%);
- il 15% è stato impegnato nella formazione informatica e telematica;
- le restanti aree tematiche comprendono quote minori, essendo orientate verso gruppi professionali più specifici e ristretti.

**Graf. 1 - Comuni. Partecipanti ai corsi per area tematica (valori %)**



*Nota: elaborazione su 267 Comuni*

Rispetto all'anno precedente vi sono mutamenti secondari, con un calo di incidenza dei formati in organizzazione e personale e nei corsi multidisciplinari e un incremento nell'area economico-finanziaria.

Secondo la qualifica, i partecipanti si distribuiscono diversamente nelle aree tematiche. Le differenze più significative si evidenziano tra i dirigenti e le "altre categorie":

- queste ultime sono più presenti nell'aggiornamento in materie tecnico-specialistiche e nell'informatica e telematica;
- la dirigenza è relativamente più presente sulle tematiche manageriali, come prevedibile, ma anche su quelle economico-finanziaria, linguistica e comunicazione.

Di rilievo è il dato relativo all'afflusso del personale femminile nella formazione: nel 2005 il tasso di partecipazione del personale femminile era poco superiore a quello dell'intero personale (64%), mentre nel 2006 sale al 69%, con una crescita diffusa nei

Comuni del centro e del nord (tra questi supera il 100% indicando che, mediamente, ogni dipendente donna ha effettuato un po' più di un corso di formazione). Restano invece stazionari i Comuni meridionali (tabella 14).

L'incremento è particolarmente evidente nelle aree metropolitane del centro-nord, ma anche nei Comuni medio-grandi del nord-ovest. Quest'andamento accentua in misura rilevante il ritardo dell'investimento nella professionalità delle dipendenti meridionali: dove nel centro-nord è disponibile un corso per ogni dipendente, infatti, nei Comuni meridionali ne è disponibile uno ogni tre o quattro dipendenti. L'andamento annuale evidenzia dunque, in quest'area, una esigenza di riequilibrio e di recupero.

**Tab. 14 - Comuni. Personale femminile formato sul totale personale femminile per area geografica e dimensione demografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
oltre 250.000 abitanti	182,3	83,2	17,2	37,1	49,2
da 100.000 a 250.000	204,5	130,0	84,9	57,6	110,4
da 50.000 a 100.000	91,3	102,6	77,9	25,0	74,4
da 10.000 a 50.000	81,2	88,1	81,8	42,0	74,4
Nel complesso	120,4	107,6	39,2	38,9	69,3

*Nota: elaborazione su 257 Comuni*

Sostanzialmente stabile, invece, è l'attività formativa "parallela", quella meno strutturata, che si attua attraverso iniziative più episodiche, perlopiù attraverso la partecipazione dei dipendenti a convegni e conferenze. È svolta dal 62% dei Comuni, con maggiore frequenza nelle aree metropolitane (90%). Queste iniziative nel corso dell'anno hanno interessato il 4,2% del personale, frazione equivalente a quella dell'anno precedente. Secondo la qualifica, comprendono soprattutto funzionari e "altre categorie" (tabella 15). La quota di dirigenti, tuttavia, è superiore alla corrispondente quota di dirigenti che partecipano alla attività formativa vera e propria (11% contro il 6%). Rispetto agli altri, i gruppi professionali più interessati a questo tipo di formazione sembrano i dirigenti e funzionari direttivi delle grandi aree metropolitane.

**Tab. 15 - Comuni. Partecipanti ad altre attività formative (convegni e conferenze) per qualifica e area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale
Dirigenti	26,4	19,2	22,2	32,2	100,0
Direttivi	31,5	29,6	22,3	16,6	100,0
Altri	31,6	22,2	24,3	21,9	100,0
Nel complesso	31	25,4	23,1	20,5	100,0

*Nota: elaborazioni su 176 Comuni*

## 1.5 Le modalità di erogazione della formazione

Se nella partecipazione alla formazione e nella scelta dei contenuti è possibile individuare nel tempo alcuni mutamenti, una costante negli anni è rappresentata, invece, dalle modalità dell'apprendimento e dalle metodologie didattiche utilizzate. Tanto saldamente ancorate a modelli tradizionali da far pensare che dipendano, più che da scelte, da vincoli che non consentono se non trascurabili margini di cambiamento.

La lezione in aula tende ad essere un modello onnicomprensivo, adottato nell'85% dei casi. In alternativa, un rilievo non episodico hanno soltanto la combinazione di aula e laboratorio informatico (9%) e la formazione intervento (3%). Il laboratorio informatico, peraltro, ha una incidenza specifica (ricorre nel 57% dei corsi in informatica e telematica e nell'8% dei corsi di controllo di gestione).

Altre metodologie di apprendimento, benché considerate più innovative, hanno frequenza largamente episodica e sono da considerare, al momento, come sperimentazioni. Il predominio dell'aula, infatti, si interrompe in alcune occasioni, nelle quali, particolarmente nell'ambito di tematiche relativamente innovative, si introducono modalità di proposta della formazione e metodologie e strumentazioni didattiche nuove. Questa combinazione tra tematica e metodologia innovativa si manifesta soprattutto:

- nell'autoapprendimento, sperimentato nei corsi di informatica e telematica;
- nell'*e-learning*, presente in una frazione dei corsi di comunicazione e linguistica (6%);
- nella formazione-intervento (7% circa dei corsi di tematica manageriale e internazionale).

La presenza di strumenti come la videoconferenza o di metodologie quali il *learning on the job* è semplicemente trascurabile.

La stabilità nel tempo del *mix* di metodologie e strumenti appare molto solida, anche perché poggia verosimilmente, più che sulle scelte formative, su fattori esterni. Soprattutto sulla inadeguatezza delle dotazioni disponibili presso i Comuni (che, come si è visto in precedenza, non sembrano proprio in fase di potenziamento) e sulla insufficiente familiarità dei dipendenti con le tecnologie che consentono una autonomia, almeno parziale, dell'apprendimento. Per questo aspetto (non trascurabile, dal momento che potrebbe ridurre i costi della formazione) non appare ragionevole prevedere innovazioni spontanee, in assenza di robuste politiche mirate a tale obiettivo.

La tipologia della domanda formativa nei Comuni resta invariata rispetto all'anno precedente:

- più frequente è la domanda di formazione cosiddetta "a catalogo", che i Comuni attuano selezionando le proposte dei fornitori della formazione (46% dei corsi effettuati);
- gli interventi formativi progettati *ad hoc*, sulla base di specifiche richieste delle Amministrazioni sono il 40%;
- i corsi scelti su richiesta dei dipendenti sono il 15%.

Su questo modello, abbastanza stabile nel tempo, influisce molto la dimensione del Comune, con quel che ne consegue in termini di strutture e competenze dedicate alla formazione, di risorse non solo finanziarie, di collegamento con strutture formative presenti nel territorio, di opportunità disponibili *in loco*, ecc. Infatti:

- i Comuni minori ricorrono molto più degli altri alla formazione a catalogo (56% dei corsi effettuati) e più degli altri assecondano le richieste dei dipendenti (20%);
- le città metropolitane e i Comuni medio-grandi privilegiano nettamente gli interventi formativi espressamente progettati su loro indicazione (rispettivamente, 71% e 51% dei corsi svolti).

D'altro canto, i Comuni maggiori hanno ottime ragioni per affermare un modello di domanda più aderente alle proprie esigenze: fanno corsi con partecipanti numerosi, spesso di costo elevato, hanno risorse migliori per ideare e progettare gli interventi formativi, hanno anche una capacità contrattuale superiore. Non a caso la frequenza di iniziative definite su specifiche del Comune richiedente è massima nei corsi di informatica e telematica (70%) e di lingua (75% dei corsi), con molti partecipanti e/o di maggiore durata.

Modesti segnali di evoluzione si riscontrano nella composizione dei soggetti che attuano gli interventi formativi (tabella 16). Le società private, con qualche limatura rispetto al 2005, continuano ad essere il principale erogatore delle attività formative. Le scuole e istituzioni pubbliche di formazione intervengono nel 18% dei corsi. Il 13% è costituito da interventi formativi realizzati autonomamente dai Comuni (in aumento rispetto all'anno precedente). Importanza minore hanno i corsi gestiti dalle Associazioni di rappresentanza e dalle Università o da altri soggetti.

**Tab. 16 - Comuni. Corsi per ampiezza demografica e soggetto erogatore (valori %)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Realizzati autonomamente	36,8	21,2	7,6	2,5	12,6
Soggetti privati	51,6	45,4	48,2	56,9	52,3
Università	0,9	3,3	5,3	1,3	2,4
Altri soggetti pubblici	4,5	13,2	21,8	22,9	17,9
Associazioni di rappresentanza	1,8	3,4	8,8	11,4	7,9
Altro	4,4	13,5	8,3	5,0	6,9
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 234 Comuni

I corsi realizzati autonomamente incidono soprattutto nelle attività formative dei Comuni con più di 100.000 abitanti e in queste realtà appaiono in sensibile crescita rispetto al 2005: passano dal 27% al 37% dei corsi effettuati nelle aree metropolitane e

dal 17% al 21% nelle città medio-grandi. Una espansione cui corrisponde un calo della quota di formazione erogata dalle società private e dalle scuole e istituzioni pubbliche di formazione.

Queste ultime restano importanti soprattutto per i Comuni sotto i 100.000 abitanti e, tra i Comuni minori, rafforzano la propria posizione (23% dei corsi). Nelle Amministrazioni di dimensione minore, come per il passato, si ricercano attività formative che consentono oneri più contenuti ovvero, come nel caso di alcuni interventi erogati da soggetti pubblici, privi di oneri diretti.

Il ruolo dell'Università è decisamente contenuto, ma acquista maggior rilievo nei Comuni medio-grandi e in quelli medio-piccoli, portati ad approfittare delle opportunità formative offerte dalle sedi universitarie presenti.

La specializzazione dei diversi soggetti rispetto ai contenuti della formazione rende, comunque, la ripartizione delle attività abbastanza stabile:

- le società private di formazione detengono la quota più elevata di corsi (attorno al 60%) in tematiche nelle quali le Amministrazioni non dispongono generalmente di competenze interne, quali la linguistica, la formazione manageriale, l'area economico-finanziaria;
- i Comuni realizzano autonomamente gli interventi formativi su materie in cui dispongono di competenze numerose e adeguate, quali l'informatica e telematica (30% dei corsi in questa tematica) e l'area multidisciplinare (36%);
- le Associazioni di rappresentanza coprono una parte relativamente maggiore di corsi nelle tematiche internazionale ed economico-finanziaria.

### **1.6 Innovazioni, fattori critici e obiettivi di qualificazione**

All'origine delle attività formative dei Comuni vi sono esigenze di provenienza molto varia (dei singoli dipendenti, di gruppi professionali o settori specifici, di riorganizzazione dell'Amministrazione, di adeguamento normativo, ecc.). Guardando, tuttavia, a come la formazione si struttura e si svolge, è possibile individuare due correnti principali attorno alle quali si condensa l'attività formativa:

- la "manutenzione" del patrimonio professionale costituito dalle competenze del personale, sempre più necessaria per la rapida evoluzione delle normative, delle relazioni e delle tecniche tradizionalmente utilizzate nell'attività amministrativa;
- le trasformazioni delle Amministrazioni (o del loro contesto) oppure i progetti di innovazione (le discipline manageriali, l'organizzazione, la comunicazione, la finanza, le materie internazionali, ecc.).

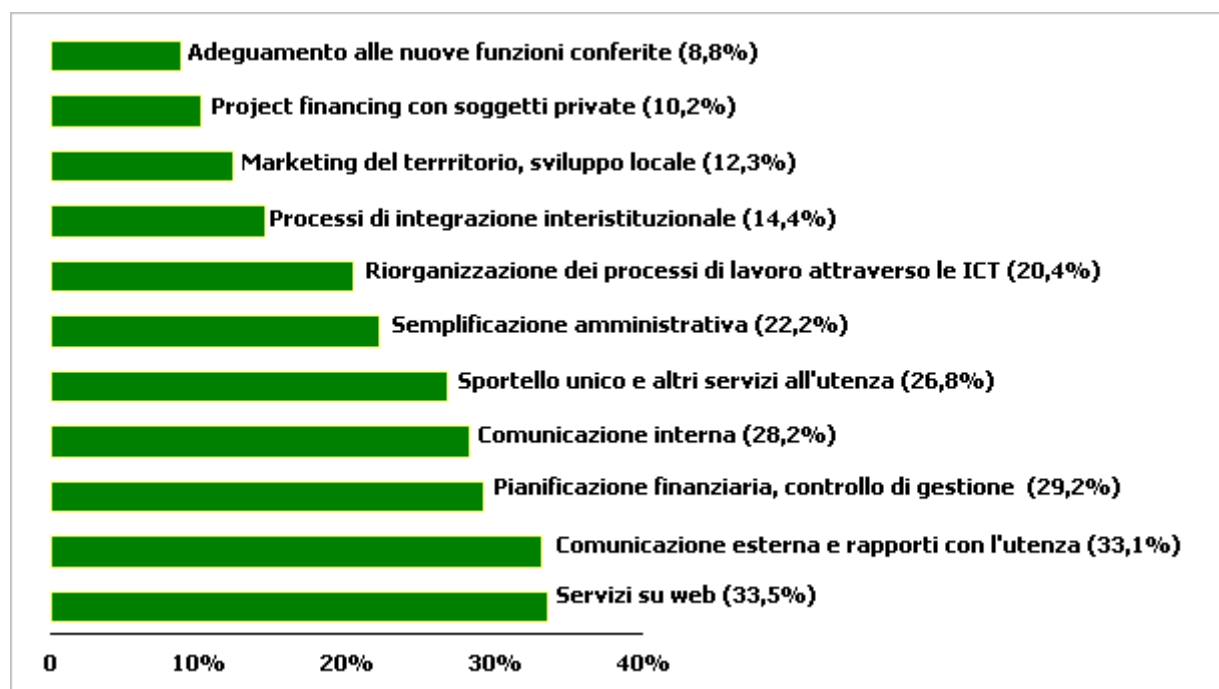
L'indagine ha approfondito questa seconda direttrice, soprattutto per apprezzare quanto la formazione su tematiche innovative trovi uno stimolo o un limite nella effettiva introduzione di innovazioni da parte dei Comuni.

Il comportamento delle Amministrazioni comunali, osservato per gli ultimi tre anni, ha una grande costanza quanto a tipologia delle innovazioni, a tassi di frequenza, a priorità perseguite.

È infatti difficile identificare "salti di gradimento" dal momento che le innovazioni si collocano lungo una scala decrescente, praticamente senza soluzione di continuità, come mostra efficacemente il grafico 2. E' possibile comunque individuare tre strati:

- innanzitutto, le innovazioni più ricorrenti, attuate da un terzo circa dei Comuni. Sono i servizi su *Web* e la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza. Rispecchiano la tensione prioritaria delle Amministrazioni verso una migliore relazione con gli "amministrati" e sono indubbiamente agevolate da costi non insuperabili;
- in secondo luogo, le innovazioni realizzate dal 20% al 30% delle Amministrazioni, come la pianificazione finanziaria, il controllo di gestione e la programmazione finanziaria; la comunicazione interna; lo Sportello unico e altri servizi all'utenza; la semplificazione amministrativa; la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT. Un insieme alquanto vario, accomunato da una istanza di miglioramento dell'organizzazione e delle prestazioni della "macchina amministrativa";
- infine, con una diffusione inferiore al 15%, i processi di integrazione interistituzionale; il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale; il *project financing* con soggetti privati; l'adeguamento a nuove funzioni conferite. Innovazioni varie, con una dimensione caratteristica di relazione con attori esterni, istituzionali e/o privati.

**Graf. 2 - Comuni. Amministrazioni che hanno realizzato negli ultimi 3 anni innovazioni (valori %)**



Nota: elaborazione su 284 Comuni

Rispetto al 2005 non vi sono novità importanti, ma è possibile osservare alcuni aspetti:

- si coglie una certa "stanchezza" nella leggera flessione della frequenza delle innovazioni;
- c'è un evidente aumento di importanza per le innovazioni legate alla pianificazione finanziaria, il controllo di gestione e bilancio (dal quinto al terzo posto);
- guadagnano un po' di terreno le politiche di sviluppo locale e il *marketing* del territorio.

Da tali orientamenti emergono, quindi, due osservazioni sintetiche circa le priorità nelle politiche innovative adottate dai Comuni:

1. l'alta propensione verso la comunicazione e le innovazioni "leggere", sostenuta dall'esigenza delle Amministrazioni e dei centri decisionali di rappresentarsi all'esterno e di comunicare con i cittadini e i gruppi sociali. Queste innovazioni, che combinano in modo decisamente conveniente la visibilità delle sedi decisionali locali, l'ottimizzazione di linee di servizio a cittadini e imprese, la rappresentazione dell'Amministrazione, le basse barriere finanziarie in tempi di "finanza magra", risultano particolarmente "attraenti";
2. la difficoltà a fare innovazioni nell'organizzazione e nelle procedure, evidenziata dalla "fatica" con cui procedono la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT o la semplificazione amministrativa, che richiedono un riassetto organizzativo e procedurale.

Vi sono accentuazioni e specificità rispetto allo scenario d'insieme. Secondo il territorio le notazioni principali sono:

- l'evidente ritardo dei Comuni meridionali, con minore ampiezza delle due innovazioni più ricorrenti (in un quarto dei Comuni, anziché in un terzo);
- il ruolo trainante dei Comuni del nord-ovest per la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza, la pianificazione finanziaria, il controllo di gestione e bilancio, la semplificazione amministrativa;
- l'eccentricità dei Comuni del nord-est, molto più orientati sulla riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, sui processi di integrazione interistituzionale, sul *marketing* del territorio e lo sviluppo locale. Particolarità che lasciano intravedere, insieme ad una alta tensione innovativa, orientamenti amministrativi ben distinti.

Altrettanto netta è la caratterizzazione delle aree metropolitane (tabella 17): le priorità sono la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza, i processi di integrazione interistituzionale, la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT. Si proietta in questo schema l'istanza di definizione e di affermazione di un nuovo ruolo delle città metropolitane.

**Tab. 17 - Comuni. Amministrazioni che hanno realizzato negli ultimi 3 anni innovazioni per ampiezza demografica (valori %)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT	40,0	36,4	26,3	15,9	20,4
Semplificazione amministrativa	30,0	27,3	31,6	18,5	22,2
Pianificazione finanziaria, controllo di gestione e bilancio	30,0	36,4	35,1	26,7	29,2
Comunicazione interna	30,0	31,8	28,1	27,7	28,2
Comunicazione esterna e rapporti con l'utenza	50,0	31,8	29,8	33,3	33,1
Sportello unico e altri servizi all'utenza	20,0	31,8	24,6	27,2	26,8
Servizi su web	30,0	31,8	35,1	33,3	33,5
Marketing del territorio, sviluppo locale	10,0	13,6	15,8	11,3	12,3
Project financing con soggetti private	20,0	13,6	8,8	9,7	10,2
Adeguamento alle nuove funzioni conferite	10,0	22,7	5,3	8,2	8,8
Processi di integrazione interistituzionale	40,0	9,1	15,8	13,3	14,4
Totale percentuale	310,0	286,3	256,3	225,1	239,1

Nota: elaborazione su 284 Comuni. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

La riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT è priorità a cui si mostrano sensibili anche i Comuni della fascia intermedia (dai 100.000 a i 250.000 abitanti), che evidenziano, inoltre, maggiore frequenza della pianificazione finanziaria, controllo di gestione e bilancio.

I Comuni minori, caratterizzati (come prevedibile) da inferiore tendenza innovativa, si discostano dal profilo generale solo per la scarsa attività di riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT (16%) e di semplificazione amministrativa (19%). Anche questa può derivare dalla “vischiosità” della struttura amministrativa, quando l'innovazione richiede il ripensamento delle soluzioni organizzative e la reinvenzione delle procedure interne.

L'esemplificazione che i Comuni hanno fatto delle innovazioni introdotte non evidenzia, comunque, iniziative particolarmente originali. Si tratta soprattutto di sportelli unici, introduzione di reti *intranet*, istituzione o potenziamenti degli uffici di relazione con il pubblico, di avvio o rafforzamento dello Sportello unico, di adozione del protocollo informatico, di istituzione o rafforzamento del controllo di gestione, di informatizzazione di alcuni processi di lavoro.

Altre esperienze, come le *newsletter* interne, l'introduzione della carta dei servizi, i pagamenti *on-line*, la firma digitale, la carta d'identità elettronica, rilevazioni finalizzate alla *customer satisfaction*, sono ancora episodiche.

Nel caleidoscopio delle esperienze innovative si avverte non tanto una bassa dinamicità (sono mediamente segnalate circa 2,5 innovazioni per Comune), quanto la

mancanza di filoni aggreganti, di modelli di riferimento che diano un impatto macro e il senso di un cambiamento sistematico e duraturo.

Come mostra il successivo grafico 3, le Amministrazioni sviluppano una formazione collegata alle innovazioni:

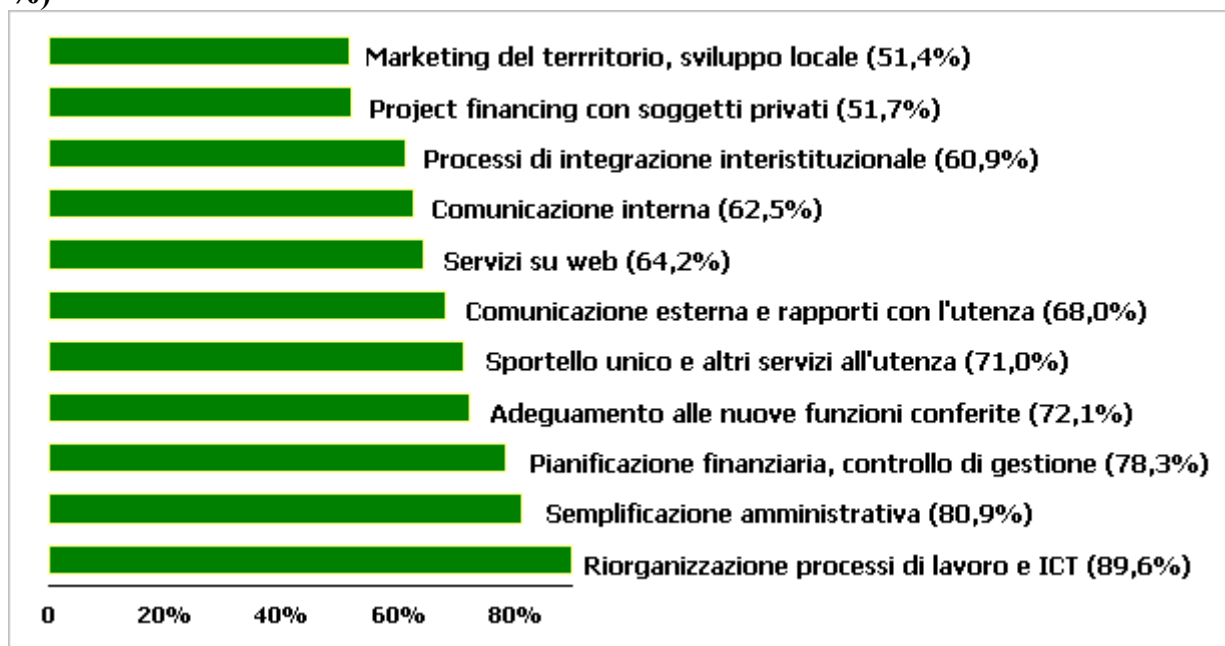
- quando si riorganizzano i processi di lavoro attraverso le ICT, si attua la semplificazione amministrativa o la pianificazione finanziaria, il controllo di gestione e di bilancio, nell'80-90% dei casi;
- per tutte le altre innovazioni nel 60-70%, tranne che per il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale e per il *project financing*, per i quali c'è formazione solo nella metà dei Comuni che li hanno introdotti. La rarità di queste due ultime innovazioni induce, probabilmente, a far ricorso alle professionalità esterne, più che a formare proprio personale.

In ogni caso, il legame tra innovazione e formazione appare abbastanza forte. Certamente, se si tiene conto simultaneamente del tasso di innovazione e della formazione connessa, la diffusione della formazione innovativa non appare particolarmente rilevante, giungendo ad interessare, per le innovazioni più frequenti, poco più di un quinto dei Comuni.

In qualche caso, come il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale o i processi di integrazione interistituzionale, non sorprende la scarsa frequenza sia dell'innovazione che della formazione: sono di fatto interessate, per varie ragioni, porzioni più ristrette dell'universo dei Comuni. Sorprende, invece, che alcuni tipi di formazione innovativa (riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, semplificazione amministrativa), che potenzialmente interessano l'intero universo dei Comuni, siano presenti solo nel 18% delle Amministrazioni (ancorché in aumento rispetto all'anno precedente). Ma appare anche abbastanza chiaro come il principale ritardo non stia nell'attività formativa, ma nella insufficiente propensione dei Comuni ad innovare in questi campi.

La valutazione dei Comuni sull'impatto innovativo delle attività formative realizzate nel 2006 è abbastanza conseguente. La formazione innovativa più frequente (più del 30% delle Amministrazioni) riguarda la comunicazione pubblica (uffici stampa, URP, servizi su *Web*), i piani economico-gestionali e il controllo di gestione, la reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e i sistemi informatici, i servizi ai cittadini e alle imprese. La formazione su organizzazione del lavoro e tecnologie informatiche è maggiore della effettiva introduzione di innovazioni: ma questo può confermare la già citata difficoltà di rimodellare l'organizzazione comunale.

**Graf. 3 - Comuni. Enti con attività formative associate ai processi di innovazione (valori %)**



Nota: elaborazioni su 284 Comuni

Con minore frequenza (dal 15% al 20% circa dei Comuni) è stata svolta formazione su tematiche riguardanti l'organizzazione del lavoro e le figure professionali: la valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative, la formazione al ruolo di nuove figure professionali, il nuovo ruolo della dirigenza. E con frequenza decisamente inferiore sono state realizzate attività formative sul rilevamento della qualità dei servizi e la *customer satisfaction*, sul *project management*, sulla valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici, sull'*e-procurement*.

Rispetto al 2005, c'è un maggior interesse al consolidamento della "macchina":

- tra le tematiche più frequenti, restano i piani economico-gestionali e il controllo di gestione e la reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e sistemi informatici, ma i servizi ai cittadini e alle imprese salgono dal settimo al quarto posto;
- la valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative e il nuovo ruolo della dirigenza hanno fatto un salto di diffusione, passando, rispettivamente, dal nono al quinto e dall'ottavo al settimo posto;
- un regresso evidente c'è stato per le tematiche dell'accesso e gestione dei fondi comunitari e del *project management*, passati dal quarto e quinto posto all'ottavo e al decimo (in conclusione del ciclo di politiche comunitarie 2000-2006 l'interesse formativo verso la tematica è, forse, calato).

Anche le prospettive per il 2007 evidenziate dai Comuni mostrano alcune variazioni. Accanto alla "inflazione dei buoni propositi", più volte rilevata in sede di Rapporto, per la quale gli intenti futuri di formazione innovativa superano sensibilmente le realizzazioni precedenti, si notano sensibili mutamenti di priorità. Non tanto per le

tematiche più ricorrenti, che, con qualche permutazione, mantengono la testa delle preferenze, ma soprattutto nelle tematiche a minore diffusione. Si manifesta, difatti, il proposito di espandere la formazione su:

- rilevamento della qualità dei servizi e soddisfazione dell'utenza (36% delle segnalazioni);
- accesso e gestione dei fondi comunitari (32%, in significativa coincidenza con l'apertura del nuovo ciclo 2007-2013 di politiche comunitarie);
- valutazione progetti e analisi dei costi-benefici (25%), tematica anche questa oggettivamente non estranea alle politiche comunitarie.

La dimensione innovativa e, anche, la razionalità di queste intenzioni sono difficilmente contestabili; esse, tuttavia, vanno prese con cautela perché già nel passato, come si è accennato, la rispondenza delle iniziative effettive ai propositi è risultata alquanto modesta.

Diverse e, talvolta, sporadiche particolarità emergono in relazione al territorio e alla dimensione dei Comuni, sia per quanto realizzato nel 2006, sia per quanto previsto per il 2007.

Circa le attività formative svolte nel 2006, si può notare:

- la prevalenza della formazione sulla reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e sistemi informatici nei Comuni del nord, con una quota del 50% circa che li distingue nettamente dagli altri;
- l'importanza molto maggiore che i Comuni del centro hanno attribuito a tematiche quali i piani economico-gestionali e il controllo di gestione e i servizi ai cittadini e alle imprese, Sportello unico, servizi transattivi su *Web*;
- tra i Comuni meridionali (oltre la tendenziale scontata minore diffusione di formazione innovativa), il livello particolarmente basso assunto da tematiche quali il rilevamento sulla qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza, la formazione al ruolo di nuove figure professionali e il nuovo ruolo della dirigenza;
- la grande importanza del *project management* nelle aree metropolitane (60%);
- l'impegno delle città medio-grandi alla formazione per il rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza (32%);
- la particolare importanza che i Comuni minori hanno attribuito alla formazione nella comunicazione pubblica e nella valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative.

Per le intenzioni sulla formazione innovativa da realizzare nel 2007 si osservano preferenze verso:

- il nuovo ruolo della dirigenza (particolarmente interessati risultano i Comuni oltre i 50.000 abitanti);
- la formazione al ruolo di nuove figure professionali, in previsione soprattutto nei Comuni con più di 100.000 abitanti e nei Comuni del nord-ovest;
- il rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza, che dovrebbe assumere una maggiore frequenza tra i Comuni oltre i 50.000 abitanti

e tra quelli meridionali;

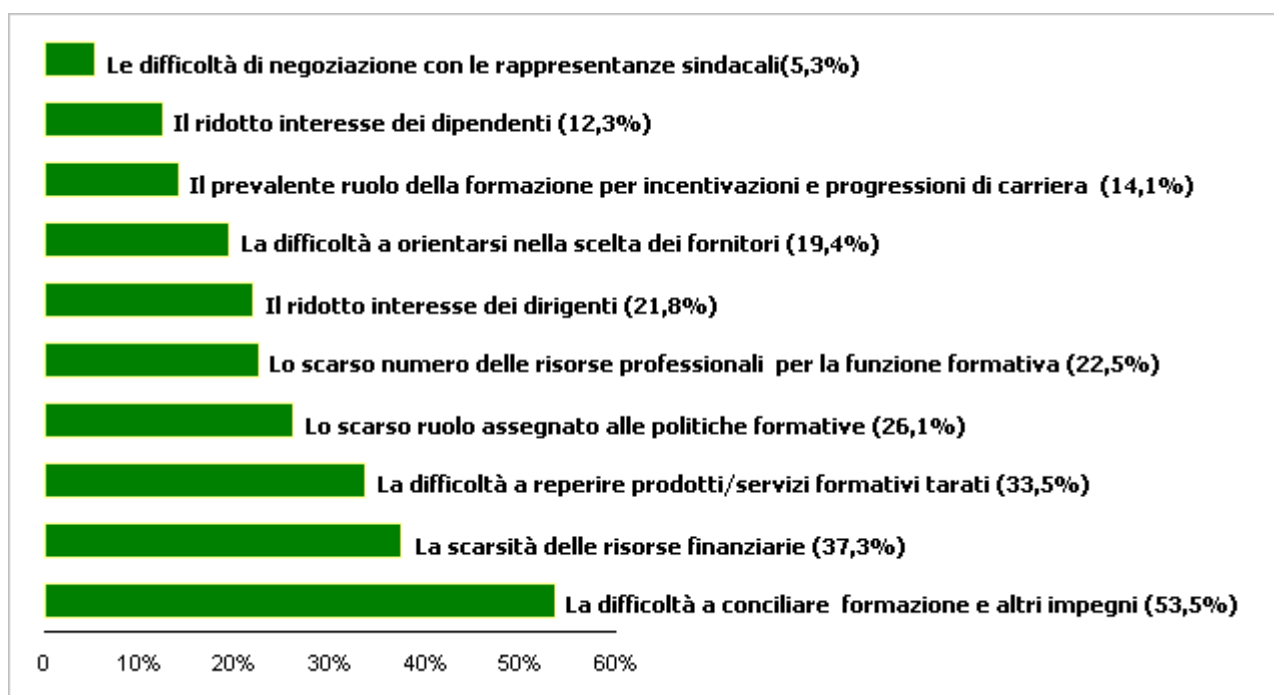
- l'accesso e gestione dei fondi comunitari, che riguarda maggiormente i Comuni dell'Italia centrale e meridionale.

La variabilità delle prospettive di formazione innovativa nel futuro rispetto al presente e i *gap* tra propositi e realizzazioni si possono spiegare anche considerando che la formazione innovativa è innovazione incrementale “nel sistema”, ma non “del sistema”, e dentro il contenitore istituzionale-amministrativo incontra, invece, ostacoli e difficoltà radicate nelle strutture portanti, nell'inerzia grande del contenitore.

Sui fattori critici che condizionano la gestione delle attività formative le valutazioni sono abbastanza stabili nel tempo (grafico 4):

- la maggior parte dei Comuni lamenta la difficoltà per i dipendenti di conciliare la formazione con gli altri impegni (53%, come nel 2005);
- la scarsità delle risorse finanziarie per le attività formative viene al secondo posto (37%), con incidenza inferiore rispetto all'anno precedente;
- seguono la difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi formativi tarati sulle esigenze dell'Ente (34%) e lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dall'Amministrazione comunale (26%).

**Graf. 4 - Comuni. Fattori critici che condizionano l'attività formativa (% degli Enti)**



Nota: elaborazione su 264 Comuni

Un quadro che si discosta dal 2005 semplicemente per una inferiore urgenza delle difficoltà finanziarie (si potrebbe ipotizzare, anche sulla base degli andamenti visti nei capitoli precedenti, un allentamento del vincolo finanziario conseguente alla

razionalizzazione dell'uso delle risorse) e dello scarso numero delle risorse professionali disponibili per l'attività formativa (in concomitanza con l'incremento di risorse umane disponibili per gli uffici formazione).

Le particolarità territoriali e dimensionali sono anch'esse ormai consolidate:

- i Comuni meridionali avvertono soprattutto il vincolo finanziario, molto più dei Comuni di altre zone (50% contro, ad esempio, il 27% dei Comuni del nord-ovest), così come le città metropolitane (70%), evidentemente non solo meridionali;
- sempre i Comuni meridionali patiscono lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dall'Amministrazione (37%);
- la carenza delle risorse professionali assegnate alle politiche formative è particolarmente percepita nel centro Italia (interessa, però, solo un terzo circa dei Comuni);
- la difficoltà di conciliare attività formativa ed altri impegni è particolarmente forte tra i Comuni del nord, lamentata dai due terzi circa di essi.

Si osserva una sorta di specularità tra i fattori critici che i Comuni individuano, le conseguenze negative che essi inducono nella formazione e la percezione diffusa degli obiettivi da perseguire per accrescere la qualità della formazione. Anche questi obiettivi sono riproposti stabilmente nel tempo, come in base a un "senso comune", quanto meno tra le sedi e i soggetti incaricati della competenza formativa, che costituiscono la platea degli intervistati nell'indagine.

Le priorità, ripetutamente espresse negli anni precedenti, sono nell'ordine:

- le ricadute della formazione sull'attività lavorativa e sulla sua organizzazione;
- il legame con gli obiettivi strategici dell'Amministrazione;
- l'avvio (o il potenziamento) di un sistema di formazione permanente.

Cominciano, tuttavia, ad emergere alcuni scostamenti da questa "cultura comune" sulle grandi priorità dell'attività formativa:

- i Comuni meridionali, come anche le aree metropolitane e i Comuni minori, mettono al terzo posto la formazione di professionalità adeguate per i ruoli di *front office*;
- i Comuni del nord-est, come anche le città intermedie (da 50.000 a 250.000 abitanti), inseriscono nelle prime tre priorità il rafforzamento del presidio interno della formazione.

Insomma, il panorama degli obiettivi auspicabili per la formazione si va articolando: resta, comunque, la più larga convergenza sull'istanza di fondo, che è quella dell'efficacia, della ricerca di ricadute effettive dell'attività formativa sull'organizzazione delle Amministrazioni e sull'organizzazione del lavoro (tabella 18).

**Tab. 18 - Comuni. Obiettivi per accrescere la qualità della formazione per dimensione demografica (media dei giudizi tra 1 poco rilevante e 5 molto rilevante)**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Maggiore efficienza della spesa	3,0 (7)	3,2 (19)	3,1 (47)	3,0 (162)	3,0 (235)
Ricaduta sulla organizzazione	4,1 (8)	4,5 (20)	4,3 (51)	4,0 (170)	4,1 (249)
Rafforzamento del presidio interno	3,8 (8)	4,0 (21)	3,7 (48)	3,5 (158)	3,6 (235)
Professionalità adeguate per i ruoli di front office	4,0 (7)	3,9 (20)	3,6 (51)	3,7 (168)	3,7 (246)
Raccordo tra esperienze formative e sviluppo delle professionalità	3,4 (8)	2,8 (19)	3,3 (46)	3,5 (162)	3,4 (235)
Sistema di formazione permanente	3,6 (8)	3,8 (19)	4,1 (51)	3,9 (172)	3,9 (250)
Legame con gli obiettivi dell'Amministrazione	4,9 (7)	4,0 (20)	4,1 (48)	4,0 (162)	4,0 (237)

*Nota: elaborazione su 284 Comuni*

### 1.7 La spesa per la formazione

La spesa dei Comuni nella formazione dei dipendenti continua ad attestarsi sullo 0,5% delle retribuzioni lorde (tabella 19), un livello ancora ben lontano dall'obiettivo dell'1% stabilito nella contrattazione collettiva. Rispetto al 2005 si nota una leggera riduzione del rapporto spesa formativa/retribuzioni lorde, secondo la tendenza dei due anni precedenti.

**Tab. 19 - Comuni. Incidenza % della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per ampiezza demografica**

	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
2005	0,43	0,57	0,68	0,73	0,59
2006	0,34	0,61	0,57	0,68	0,54

*Nota: elaborazione su 240 Comuni*

L'incidenza della spesa decresce all'aumentare della grandezza degli Enti, secondo una tendenza stabile, derivante da due condizioni:

- la parte di dipendenti impegnati nella formazione nei Comuni più grandi è sensibilmente inferiore;
- la capacità organizzativa e la forza contrattuale dei Comuni maggiori consentono di contenere i costi unitari.

A differenza del 2005, la riduzione del peso della spesa formativa avviene per quasi tutte le tipologie di Comuni. Soltanto le città medio-grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti) segnalano un incremento. Particolarmente evidente la riduzione del peso della spesa nei Comuni medio- piccoli.

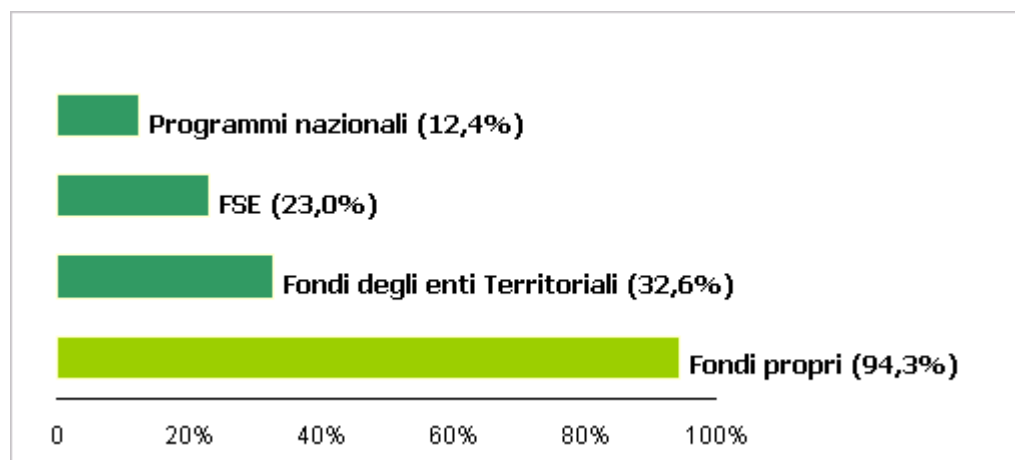
L'incidenza della spesa sulle retribuzioni lorde è in calo in tutte le aree geografiche, ma risulta più accentuato tra i Comuni del nord-est. I Comuni del nord-ovest mantengono un valore più elevato del rapporto (0,58%), mentre quelli meridionali presentano il valore più basso (0,48%).

I canali di "alimentazione" dell'attività formativa dei Comuni sono i seguenti:

- i fondi propri dei Comuni;
- i fondi degli altri Enti territoriali (Regioni e Province);
- il Fondo sociale europeo;
- i Programmi di formazione nazionali;
- altre fonti di finanziamento (con una incidenza decisamente minore).

Quasi tutti gli Enti, nel fare formazione, hanno fatto ricorso a fondi propri. Un terzo circa utilizza i fondi messi a disposizione dagli altri Enti territoriali più grandi, la parte dei Comuni che riesce a utilizzare il Fondo sociale europeo è inferiore a un quarto. Poco più di un decimo fa ricorso ai programmi nazionali di formazione (grafico 5).

#### **Graf. 5 - Comuni. Tipologia di finanziamenti attivati (% degli Enti)**



*Nota: elaborazione su 282 Comuni. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Rispetto al 2005 c'è da annotare una flessione del ricorso al finanziamento degli Enti territoriali e ai Programmi nazionali. Stazionaria, invece, la parte di Comuni che utilizza il Fondo sociale europeo: non è un fatto positivo, poiché nell'anno precedente vi era già stata una riduzione della quota di Comuni che attingevano a questi finanziamenti.

Si rileva poi una qualche specializzazione nella tipologia dei finanziamenti utilizzati (tabella 20):

- il ricorso a fondi propri è presente in tutti i Comuni del nord-ovest, mentre nel Mezzogiorno interessa soltanto l'88%;

- i fondi messi a disposizione dagli Enti territoriali maggiori sono "captati" molto di più dai Comuni medio-grandi (55% contro il 33%) e dai Comuni del nord-est;
- i Programmi nazionali vedono un accesso molto più frequente delle città metropolitane (30%) e dei Comuni nel Mezzogiorno (25%), svolgendo in questo modo un ruolo di riequilibrio territoriale (anche se tendono a penalizzare i Comuni minori);
- ad altre fonti di finanziamento ricorre il 9% dei Comuni medio-grandi;
- il Fondo sociale europeo è molto più utilizzato dai Comuni maggiori, in particolare dalle Amministrazioni medio-grandi (il 50% riesce ad utilizzare questa fonte), molto meno dai Comuni minori (17%).

**Tab. 20 - Comuni. Tipologia di finanziamenti attivati per la formazione per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Fondi propri	100,0	94,6	96,7	88,0	94,3
Fondi degli Enti territoriali	31,5	37,5	32,8	30,4	32,6
FSE	31,5	26,8	31,1	8,7	23,0
Programmi nazionali	5,5	7,1	6,6	25,0	12,4
Altro	4,1	5,4	1,6	2,2	3,2
Totale percentuale	172,6	171,4	168,8	154,3	165,5

*Nota: elaborazione su 282 Comuni. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Paradossalmente, il Fondo sociale europeo è molto più utilizzato dai Comuni centro-settentrionali (27-32%) che da quelli meridionali (9%), con un incremento dell'accesso dei Comuni dell'Italia centrale rispetto al 2005.

Le difficoltà incontrate nel fruire dei finanziamenti comunitari sono alla base dell'inadeguato ricorso ad essi e della sostanziale assenza da questa fonte dei Comuni minori e di quelli meridionali. Esse sono, nell'ordine (tabella 21):

- l'eccessiva laboriosità del reperimento delle informazioni necessarie (45% dei Comuni);
- l'incertezza nell'ottenimento dei fondi comunitari (39%);
- la mancanza di personale interno da impegnare nella istruttoria delle pratiche comunitarie e nel reperimento di questi finanziamenti (32%).

L'insufficiente iniziativa delle Regioni nel progettare e nel sostenere progetti formativi finanziabili dal Fondo sociale europeo ha una importanza minore, benché non del tutto trascurabile (11% dei Comuni).

**Tab. 21 - Comuni. Difficoltà nell'attivazione dei finanziamenti comunitari per la formazione dei dipendenti per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Reperire informazioni	41,1	41,1	47,5	48,9	45,1
Mancanza di personale interno	32,9	28,6	37,7	30,9	32,4
Aleatorietà nell'ottenimento dei fondi	57,5	39,3	42,6	23,4	39,4
Scarsa iniziativa regionale	5,5	8,9	16,4	12,8	10,9
Altro	8,2	8,9	8,2	4,3	7,0
Totale percentuale	145,2	126,8	152,4	120,3	134,8

*Nota: elaborazione su 284 Comuni. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

In generale, tutte le difficoltà sono avvertite in misura maggiore dai Comuni minori. Più in dettaglio si può osservare che:

- i Comuni meridionali avvertono maggiormente la difficoltà a reperire le informazioni necessarie per l'accesso ai finanziamenti comunitari;
- i Comuni del nord-ovest patiscono più degli altri l'incertezza nell'ottenimento dei finanziamenti del Fondo sociale europeo;
- la scarsa iniziativa regionale nel sostenere l'accesso dei Comuni ai finanziamenti comunitari è particolarmente avvertita dai Comuni dell'Italia centrale.

L'andamento della spesa formativa è previsto tendenzialmente stabile nel periodo 2007-2009 (tabella 22). Più precisamente, è previsto un incremento del 10% circa tra il 2006 e il 2007, cui dovrebbe seguire un calo nel 2008, seguito da una stabilizzazione nel 2009.

**Tab. 22 - Comuni. Previsione di spesa per area geografica (numero indice base 2006=100)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2007	106,9	96,0	118,8	121,4	109,7
2008	99,9	95,1	114,6	124,5	107,4
2009	100,1	95,5	114,8	125,5	107,8

*Nota: elaborazione su 284 Comuni*

Su base territoriale le previsioni sono largamente divaricate. I Comuni del nord-ovest seguono l'andamento generale. Tra i Comuni del nord-est si prevede un calo a partire dal 2006. Le previsioni per i Comuni del centro seguono il profilo generale, ma si distinguono per un incremento molto più forte nel 2007 (del 19% circa). I Comuni meridionali, infine, prevedono sia un incremento iniziale più forte, sia una tendenziale crescita della spesa formativa negli anni successivi.

In sintesi, quindi, la spesa formativa dovrebbe caratterizzarsi per un tendenziale riequilibrio territoriale: in questo senso la propensione dei Comuni meridionali ad accrescere l'investimento formativo può essere giudicata positivamente.

Più difficile da valutare la previsione di calo della spesa formativa dei Comuni del nord-est, peraltro caratterizzati da una notevole capacità di iniziativa e di innovazione in questo campo. Tale previsione potrebbe derivare da una ottimizzazione delle risorse impegnate nella formazione, con la conservazione di obiettivi formativi "alti". Potrebbe derivare anche da un ridimensionamento dell'investimento motivato dai risultati ottenuti grazie alle iniziative formative realizzate negli ultimi anni.

## 2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE

Per il terzo anno consecutivo tutte le Province hanno realizzato interventi formativi: la formazione, dunque, sembra ormai entrata nella *routine* delle Amministrazioni (tabella 1).

**Tab. 1 - Province. Amministrazioni che hanno realizzato interventi formativi per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Province con formazione	72,7	71,4	81,8	95,8	81,7
Province con formazione in associazione con altri Enti	27,3	28,6	18,2	4,2	18,3
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

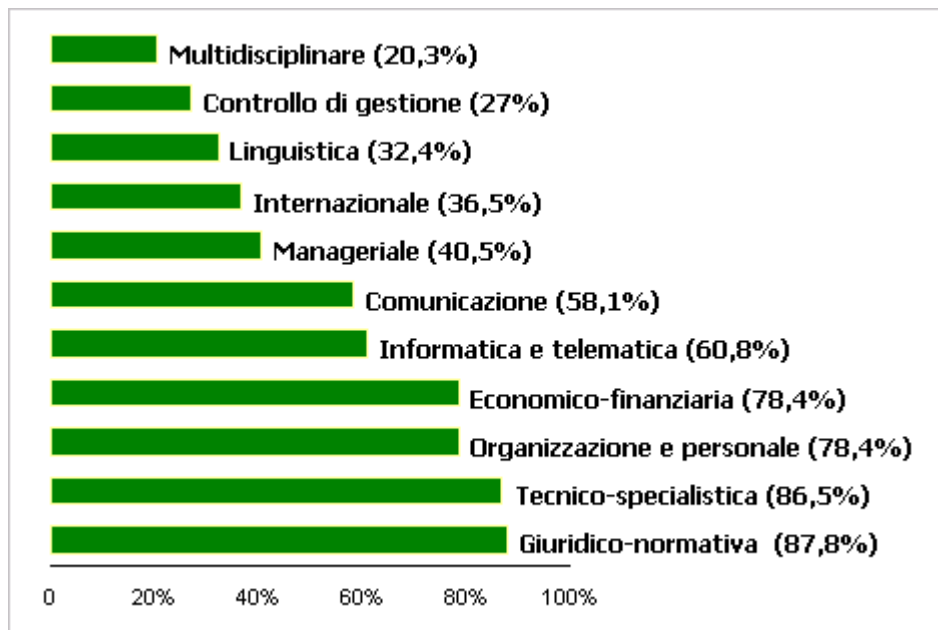
*Nota: elaborazione su 82 Province*

Si conferma anche l'incremento delle iniziative di formazione fatte in associazione con altri Enti verificatosi nel 2005: il 18% delle Province si è organizzato in questo modo. È una formula praticata molto più spesso dalle Province del nord (27-29%), mentre tra quelle meridionali risulta ancora episodica (4%).

Le aree tematiche sviluppate sono rappresentate nel grafico 1. Alcune sono presenti nella formazione di quasi tutte le Province (dall'80% al 90%), come le seguenti:

- la tematica giuridico-normativa;
- quella tecnico-specialistica (che riguarda discipline connesse al territorio, l'ambiente, l'urbanistica, la normativa di settore, o relative al sociale e alla cultura);
- l'economico-finanziaria;
- l'organizzazione e personale.

**Graf.1 - Province. Attività formativa realizzata per area tematica ( % degli Enti)**



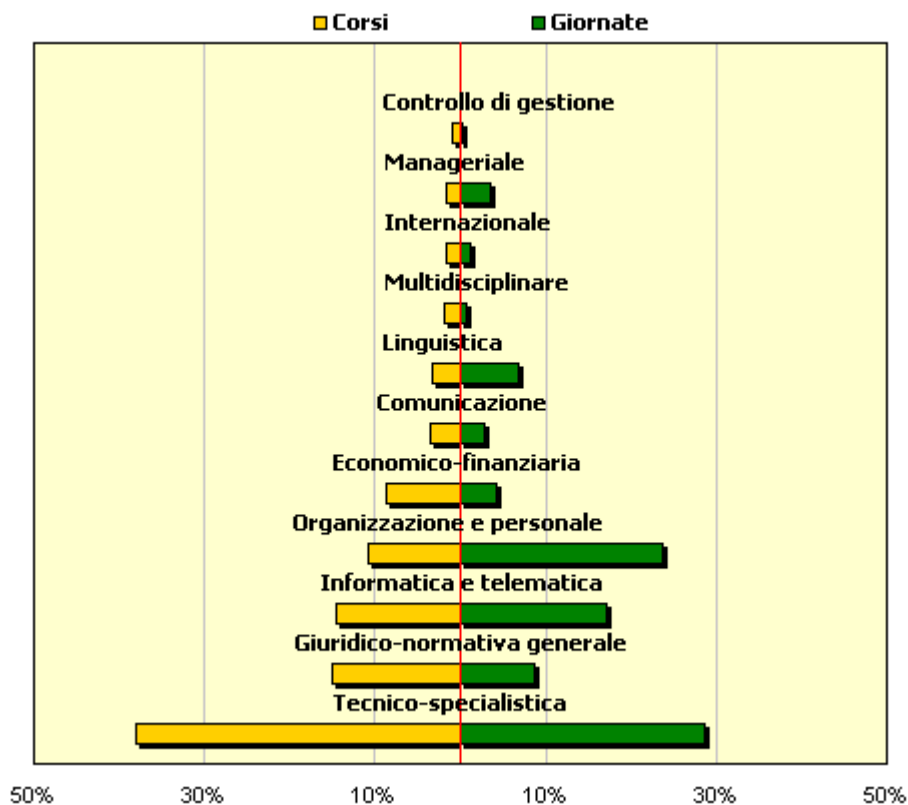
*Nota: elaborazione su 74 Province*

Per quanto concerne le altre aree di contenuto, l'informatica e telematica e la comunicazione sono presenti nel 60% circa delle Amministrazioni. Frequenza minore e decrescente hanno le restanti aree in cui si articolano i contenuti formativi: le discipline manageriali, le tematiche internazionali, le lingue, il controllo di gestione e le tematiche multidisciplinari (destinate principalmente al personale di nuova assunzione).

Rispetto all'anno precedente vi è una variazione significativa: ad eccezione delle lingue (che hanno un piccolo incremento), tutte le altre tematiche registrano un calo di diffusione o una stasi. C'è stata, evidentemente, una maggiore selettività nelle scelte formative, che si è tradotta nel "taglio" dei contenuti di alcune aree tematiche. Una maggiore selettività che può discendere sia dalla soddisfazione dei fabbisogni (ottenuta con le iniziative degli anni precedenti), sia dalla mancanza di risorse (che induce un taglio dell'investimento formativo).

Come mostra il grafico 2, non c'è corrispondenza tra la distribuzione dei corsi e la parallela distribuzione delle giornate. L'incidenza delle giornate nelle aree tematiche in cui si svolgono corsi di maggiore durata è sensibilmente superiore: così avviene soprattutto nell'organizzazione e personale, ma anche nell'informatica e telematica, nelle lingue, nelle discipline manageriali. Più snelle le iniziative formative negli altri settori, particolarmente nell'area giuridico-normativa e nell'area economico-finanziaria. Rispetto al 2005, aumentano di poco i corsi dell'area tecnico-specialistica, informatica e telematica e di lingua, mentre, in termini di durata, i corsi nell'organizzazione e personale sono diventati sensibilmente più lunghi.

**Graf. 2 - Province. Corsi e giornate di formazione per area tematica (valori %)**



La distribuzione dei corsi nelle aree geografiche è sintetizzata dalla tabella 2 che fornisce queste indicazioni:

- tutte le Province ampliano la quota di corsi in informatica e telematica, tranne quelle del nord-ovest;
- le Province meridionali riducono i corsi nell'area giuridico-normativa, mentre li aumentano soprattutto nell'informatica e telematica e nelle lingue;
- le Province settentrionali accrescono la componente tecnico-specialistica;
- le Province dell'Italia centrale aumentano la parte riservata alla comunicazione e all'area multidisciplinare.

**Tab. 2 - Province. Corsi per area tematica e area geografica (valori %)**

Area tematica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	12,7	19,4	25,2	8,2	15,0
Organizzazione e personale	11,9	9,7	7,6	12,4	10,8
Manageriale	1,6	1,9	1,7	1,3	1,6
Comunicazione	3,7	2,6	4,7	3,0	3,5
Economico-finanziaria	7,5	7,4	6,1	12,5	8,7
Controllo di gestione	1,5	0,8	0,6	0,9	1,0
Informatica e telematica	16,5	14,0	15,8	11,8	14,5
Linguistica	3,3	1,3	1,4	5,6	3,2
Tecnico-specialistica	38,7	41,0	28,1	41,9	38,1
Internazionale	1,6	1,3	1,9	1,9	1,7
Multidisciplinare	1,0	0,6	6,9	0,5	1,9
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 74 Province*

## 2.1 I partecipanti

Nel corso del 2006 la partecipazione del personale alla formazione ha avuto significative variazioni, di entità e di struttura. Un fatto importante, dal momento che i partecipanti agli interventi formativi rappresentano, in qualche modo, il "prodotto" della "macchina formativa" messa in piedi dalle Amministrazioni.

La quota di partecipanti a corsi e seminari rispetto al personale è stata del 72%, con un significativo aumento di circa dieci punti sull'anno precedente (tabella 3). L'apporto maggiore a questa evoluzione è venuto dal personale delle "altre categorie"<sup>3</sup>, il cui tasso di partecipazione (figurativo, non essendo note le partecipazioni a più attività nel corso dello stesso anno) è salito al 60% (dal 47% dell'anno precedente). Un più misurato incremento è avvenuto anche tra i funzionari direttivi. Al contrario, tra i dirigenti vi è stata una sensibile riduzione dei formati (dal 130% del 2005 al 108%).

**Tab. 3 - Province. Partecipanti ai corsi del personale in servizio per qualifica e area geografica (valori %)**

Qualifica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	117,1	157,8	90,2	78,5	108,2
Direttivi	101,2	157,9	91,7	56,7	95,8
Altri	67,3	107,1	58,2	37,8	60,0
Nel complesso	80,2	126,9	68,6	43,5	72,1

*Nota: elaborazione su 74 Province*

<sup>3</sup> Comprende il personale inquadrato nelle categorie A, B, e C.

In sostanza, si rileva un forte aumento della partecipazione, concentrato sulle qualifiche che rappresentano la componente più numerosa dei formati e determinato dalla decisione del 22% delle Province (alcune delle quali di grande dimensione) di effettuare un investimento formativo estensivo sul personale, con rapporti formati/personale superiori al 100%.

Anche l'apporto delle diverse aree geografiche è molto caratterizzato: l'aumento della partecipazione è decisamente forte nelle Province del nord-est (dove il tasso di partecipazione passa dal 101% al 127%) e del Mezzogiorno (dove la partecipazione passa dal 27% al 44%), mentre nelle altre resta praticamente stabile.

I gruppi professionali che hanno intensificato la propria attività di formazione sono tutto il personale del nord-est (con punte molto alte per i dirigenti e per i funzionari, per cui si può stimare mediamente 1,6 esperienze formative per addetto) e i funzionari direttivi e le altre categorie del centro e del Mezzogiorno. In quest'ultima area, in particolare, la partecipazione delle "altre categorie" è passata da un modesto 17% del 2005 al 38%.

Il tipo di formazione a cui il personale si è indirizzato è sintetizzato nella tabella 4. Nell'insieme, continuano a prevalere i filoni principali (la tematica giuridico-normativa, quella tecnico-specialistica, l'informatica e telematica, l'organizzazione e personale). Tra le "altre categorie" cresce la quota dei formati dell'area giuridico-normativa, mentre decresce la componente dei formati in informatica e telematica. Tra i dirigenti è molto alta e in aumento la componente della formazione manageriale (18%).

**Tab. 4 - Province. Partecipanti ai corsi per qualifica e area tematica (valori %)**

Area tematica	Dirigenti	Direttivi	Altri	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	23,6	28,2	28,9	28,4
Organizzazione e personale	15,0	10,6	11,3	11,2
Manageriale	17,7	3,3	1,1	2,7
Comunicazione	4,4	4,2	6,0	5,2
Economico-finanziaria	9,7	8,0	5,0	6,4
Controllo di gestione	1,0	1,0	0,2	0,5
Informatica e telematica	4,7	13,1	19,0	16,0
Linguistica	1,6	3,2	2,8	2,9
Tecnico-specialistica	17,5	21,1	22,6	21,8
Internazionale	2,4	2,0	0,9	1,4
Multidisciplinare	2,4	5,3	2,2	3,5
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 74 Province*

Molto rilevante la diversità territoriale dei contenuti della formazione (tabella 5). Nel Mezzogiorno, in confronto alle altre aree, incidono maggiormente i formati nelle tematiche organizzazione e personale (23%), manageriale (4%), comunicazione (9%) e nelle lingue (8%). Tutte tematiche, peraltro, nelle quali la quota dei formati cresce rispetto all'anno precedente. Nel personale delle Province del nord-est e del centro grande rilevanza assumono i formati nella tematica giuridico-normativa (35-39%).

Sempre tra le Province del nord-est aumentano i formati in informatica e telematica e nella tematica tecnico-specialistica. Il *mix* dei formati delle Province del nord-ovest corrisponde sostanzialmente al profilo generale, salvo una maggiore incidenza dei formati in materia economico-finanziaria (9%).

Una evoluzione per molti versi significativa dal momento che, nelle due aree dove si riscontra un rilevante aumento della partecipazione, la corrente di fondo è decisamente divaricata:

- nel nord-est, infatti, c'è una espansione di formati nei filoni maggiori (tematica giuridico-normativa, tecnico-specialistica, informatica e telematica), che concentrano il 79% dei partecipanti;
- nel Mezzogiorno, si nota una più ampia distribuzione dei formati nelle diverse discipline e incrementi significativi su tematiche e profili professionali innovativi (organizzazione e personale, *management*, comunicazione, lingue).

**Tab. 5 - Province. Partecipanti ai corsi per area tematica e area geografica (valori %)**

Area tematica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	21,9	34,5	38,5	17,9	28,4
Organizzazione e personale	13,8	5,3	5,1	22,8	11,2
Manageriale	2,1	1,0	3,8	4,2	2,7
Comunicazione	5,6	2,0	4,8	9,1	5,2
Economico-finanziaria	9,1	6,7	3,9	4,7	6,4
Controllo di gestione	0,8	0,2	0,3	0,9	0,5
Informatica e telematica	21,3	22,3	10,6	6,3	16,0
Linguistica	2,3	1,8	1,2	8,3	2,9
Tecnico-specialistica	18,7	22,2	24,5	22,9	21,8
Internazionale	0,7	1,2	1,7	2,7	1,4
Multidisciplinare	3,7	2,8	5,6	0,2	3,5
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 74 Province*

Nel corso del 2006 è aumentata, in modo significativo, la partecipazione del personale femminile alla formazione. Tra i dipendenti delle Province le donne sono il 42%, con una incidenza più rilevante tra i funzionari (49%), un po' meno significativa tra le altre categorie (39%), e piuttosto ridotta tra i dirigenti (24%). Data la crescita della formazione indirizzata alle qualifiche inferiori ne è risultata molto incentivata la formazione del personale femminile: il rapporto tra personale formato e addette sale dal 65% del precedente anno all'81%, con un valore significativamente elevato nelle Province del nord-est (130%) e più alto di quello totale nel Mezzogiorno (51%) e nel nord-ovest (90%).

Le tematiche della formazione del personale femminile corrispondono, in gran parte, a quelle di tutto il personale. Una specializzazione viene percepita in tematiche a bassa

incidenza (controllo di gestione, lingue, tematica economico-finanziaria, comunicazione) o anche, leggermente, nell'informatica e telematica, mentre c'è una relativa despecializzazione dell'area giuridico-normativa e tecnico-specialistica. Nelle aree geografiche, comunque, il panorama è abbastanza diverso:

- nel Mezzogiorno, tutte le aree tematiche più dinamiche (e relativamente innovative) hanno incidenza maggiore tra il personale femminile rispetto al totale (organizzazione e personale, discipline manageriali, comunicazione, lingue), mentre ha incidenza molto minore l'area tecnico-specialistica;
- nelle Province del centro e del nord-est, nel personale femminile incide più la formazione in informatica e telematica, organizzazione e personale, economico-finanziaria.

La formazione meno strutturata, che usa altri canali quali convegni o conferenze, appare in regresso e interessa il 10% circa del personale.

Come nel passato, coinvolge soprattutto le “altre categorie”, anche se la componente dei funzionari direttivi appare in crescita (tabella 6). La partecipazione dei gruppi professionali è molto variegata, riflettendo probabilmente esigenze professionali abbastanza lontane:

- la componente dirigenziale acquista rilievo soprattutto tra le Province del centro;
- la quota dei funzionari è significativamente elevata (e prevalente) nelle Province del nord e del centro, molto meno tra quelle del Mezzogiorno;
- la prevalenza delle “altre categorie” riguarda principalmente le Province del Mezzogiorno, dove sono i due terzi circa del totale dei partecipanti a queste altre attività formative.

Questa varietà indica anche che gli obiettivi formativi possono essere molto diversi: da esperienze formative brevi, ma di alto livello, che integrano una formazione più strutturata, a un surrogato breve di corsi o esperienze comunque più impegnative.

**Tab. 6 - Province. Partecipanti ad altre attività (convegni e conferenze) per qualifica e area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	7,8	8,1	23,1	9,8	12,4
Direttivi	53,5	50,0	42,4	28,2	42,5
Altri	38,7	41,9	34,5	62,0	45,1
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazioni su 46 Province*

## 2.2 La spesa

Il rapporto tra la spesa formativa e le retribuzioni lorde nel 2006 ha segnato un regresso, derivante da un andamento asimmetrico della spesa per formazione, leggermente diminuita, e della spesa per retribuzioni, leggermente aumentata.

Le specificità geografiche sono rilevanti e di segno opposto. Si osserva infatti (tabella 7):

- un calo del rapporto nel nord-ovest e nel Mezzogiorno, particolarmente accentuato in quest'ultimo, dove si riduce (da una soglia molto prossima all'1% allo 0,59%) in conseguenza di un decremento della spesa in formazione da parte della Province meridionali;
- un aumento dell'incidenza nelle Province del centro e del nord-est, significativamente in queste ultime (che diventano le Province con il più alto rapporto spesa formativa/retribuzioni). Tale andamento è determinato da un incremento della spesa formativa cui ha corrisposto una dinamica più moderata (soprattutto nel nord-est) delle retribuzioni.

**Tab. 7 - Province. Incidenza % della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per area geografica**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2005	0,82	0,87	0,83	0,93	0,86
2006	0,76	0,96	0,84	0,59	0,76

*Nota: elaborazione su 62 Province*

Abitualmente la riduzione della spesa formativa viene attribuita sia a fattori reali (inerenti l'andamento dei fabbisogni di formazione, le variazioni nel ciclo degli investimenti in formazione, le operazioni più varie di ottimizzazione della spesa), sia a fattori finanziari, sovente operanti in concomitanza.

In effetti, un cambiamento di modello formativo sembra aver indotto un ridimensionamento dei costi: molte Province hanno messo in atto una formazione estensiva, per lo più di aggiornamento professionale delle "altre categorie" (nella tematica giuridico-normativa, ad esempio), che ha coinvolto un numero sensibilmente più grande di dipendenti e ha previsto un numero di partecipanti per corso più elevato. Altri accorgimenti hanno operato verso una razionalizzazione, come la realizzazione in autonomia di un maggior numero di corsi o la preferenza accordata a corsi effettuati su specifiche delle Amministrazioni. Inoltre, si sono manifestati vincoli finanziari che hanno incentivato forme di razionalizzazione della spesa formativa.

Si è, infatti, sensibilmente ristretta la componente delle Province che hanno potuto far ricorso a fonti finanziarie esterne. Come mostra la tabella 8, nel corso dell'anno è aumentata la parte di Province che ha dovuto utilizzare fondi propri per finanziare le attività formative (dal 92% al 98%), con una incidenza più forte nel Mezzogiorno, dove le Province che hanno dovuto ricorrere alle proprie risorse sono salite dal 79% al 92%, ma anche nel nord-est e nel centro. In pratica, con il 2006 la formazione è diventata per tutte le Province un settore di attività da finanziare maggiormente con oneri propri. Le restrizioni più evidenti sono venute tra le Province che avevano

accesso ai finanziamenti del Fondo sociale europeo (passate dal 36% al 26%) e tra le Province che riuscivano ad utilizzare fondi delle Regioni (dal 24% al 15%).

**Tab. 8 - Province. Canali di finanziamenti per la formazione attivati per area geografica (% degli Enti)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Fondi propri	100,0	100,0	100,0	91,7	97,6
Fondi degli Enti territoriali	22,7	7,1	9,1	16,7	14,6
FSE	36,4	7,1	31,8	20,8	25,6
Programmi nazionali	4,5	0,0	4,5	29,2	11,0
Altro	0,0	0,0	4,5	0,0	1,2
Totale percentuale	163,6	114,2	149,9	158,4	150,0

*Nota: elaborazione su 82 Province. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

A livello territoriale si osservano altre diversità di una certa importanza:

- la fascia di Province meridionali che hanno accesso al Fondo sociale europeo ha, tutto sommato, retto, mentre è scesa in modo rilevante la fascia che ha avuto accesso ai Programmi nazionali;
- il calo di Province che ha fatto ricorso al Fondo sociale europeo è particolarmente forte nel nord-est e nel centro, così come per l'accesso ai fondi delle Regioni;
- le Province del nord-ovest, più delle altre, sono riuscite a mantenere aperti i canali di accesso ai finanziamenti esterni.

Questa evoluzione rende più acuta l'insoddisfazione del *mix* dei canali di finanziamento, specialmente per l'insufficiente ricorso ai finanziamenti comunitari, in particolare nel Mezzogiorno. Su tale andamento continuano certamente ad influire le difficoltà che le Amministrazioni dichiarano di incontrare per accedere ai finanziamenti del Fondo sociale europeo (tabella 9). Esse sono rappresentate, nell'ordine di priorità, dalle difficoltà di reperimento delle informazioni necessarie (32% delle Province), poi dai tempi lunghi e dall'aleatorietà del finanziamento, che scoraggia il 31% delle Amministrazioni.

**Tab. 9 – Province. Difficoltà di accesso ai canali di finanziamento del FSE per area geografica (valori % )**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Reperire le informazioni	34,8	42,9	26,7	34,8	34,7
Mancanza del personale per istruire l'iter	21,7	28,6	13,3	17,4	20,0
Tempi lunghi e aleatorietà dei finanziamenti	30,5	21,4	53,3	30,4	33,3
Scarsa iniziativa della Regione	4,3	0,0	6,7	17,4	8,0
Altro	8,7	7,1	0,0	0,0	4,0
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 85 Province*

Nonostante ciò, nel corso del 2006 si deve annotare un certo ridimensionamento delle difficoltà percepite dalle Province:

- tra quelle meridionali, si riducono drasticamente gli ostacoli del reperimento delle informazioni e della mancanza di personale per seguire l'*iter* di finanziamento, ed anche la scarsa iniziativa delle Regioni nell'attivare i fondi POR è lamentata molto meno. Si conferma, piuttosto, la difficoltà dei tempi lunghi e dell'incertezza del finanziamento;
- nelle Province delle altre aree geografiche scema sensibilmente l'ostacolo della mancanza del personale per seguire l'*iter* dei finanziamenti;
- paradossalmente, tra le Province settentrionali, è in aumento la componente che lamenta la difficoltà di reperire le informazioni necessarie ad accedere ai finanziamenti.

In breve, permane la difficoltà dei tempi lunghi per l'erogazione di fondi e della incertezza nel finanziamento. L'abbattimento degli ostacoli nelle Province meridionali, la positiva drastica contrazione della difficoltà costituita dalla mancanza di personale per istruire l'*iter* delle pratiche ed anche il sensibile calo delle Province che lamentano la scarsa iniziativa delle Regioni nell'attivare i fondi POR sembrano configurare un positivo avanzamento della situazione nel corso dell'anno.

La riduzione degli ostacoli per l'accesso ai finanziamenti comunitari, tuttavia, non è riuscita a contrastare il calo delle Amministrazioni che hanno potuto utilizzarli. Quindi, nel complesso, la configurazione del *mix* dei finanziamenti per l'attività formativa resta insoddisfacente.

Se, infatti, si può supporre che la maggiore compartecipazione delle Amministrazioni provinciali al finanziamento della formazione possa determinare una maggiore responsabilizzazione (e, quindi, conseguenti miglioramenti nell'efficacia e nell'efficienza degli interventi), l'eccessiva semplificazione delle fonti finanziarie e la riduzione degli accessi alle fonti esterne reclamano iniziative per il loro superamento.

Le previsioni per il prossimo triennio sono di incremento della spesa formativa, più moderato nel 2007, più consistente nel 2008, seguito da una stabilizzazione nel 2009 (tabella 10). L'aumento più consistente è atteso dalle Province meridionali nel 2007 (+28%). Le Province del centro prevedono un calo nel 2007, cui dovrebbe seguire un sensibile aumento che porterebbe nei due anni successivi a un livello superiore del 5% circa a quello del 2006. Le Province del nord-est, all'opposto, prevedono una riduzione del 5%, che dovrebbe stabilizzarsi per l'intero triennio. Le Province del nord-ovest segnalano un incremento contenuto nel primo anno e un ritorno ai livelli del 2006 negli anni successivi. Si evidenzia quindi uno scenario abbastanza in linea con i fenomeni che si sono manifestati nel corso dell'anno per le Province centro-settentrionali. Molto più discontinua è la situazione prevista per le Province meridionali, con più incognite sulla fattibilità, soprattutto dal punto di vista delle fonti finanziarie aggiuntive effettivamente attivabili nel 2007.

**Tab. 10 - Province. Programmazione della spesa per formazione nel triennio 2007- 2009 per area geografica (base 2006=100)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2007	103,2	95,0	95,3	128,2	101,9
2008	99,9	95,3	104,9	129,6	105,7
2009	100,1	95,5	05,0	129,9	05,9

*Nota: elaborazione su 53 Province*

### **2.3 Il presidio interno della formazione**

Diffusione delle strutture preposte alla formazione, alleggerimento della loro configurazione istituzionale, potenziamento del personale dedicato, snellimento delle infrastrutture operative: sono le principali tendenze che possono sintetizzare l'andamento annuale dei presidi della formazione nelle Province.

Sono salite al 92% le Province che dispongono di una struttura per la formazione (tabella 11). Quelle "scoperte" sono soprattutto nel Mezzogiorno e (meno) nel nord-ovest. Scendono leggermente le Province dotate di un ufficio formazione, soprattutto per il ridimensionamento nel Mezzogiorno, mentre aumentano quelle con una unità organizzativa, grazie soprattutto al forte incremento tra le Province meridionali (dal 30% al 50%). Le unità organizzative adesso sono presenti in più della metà delle Province (nei due terzi circa nel nord-est).

**Tab. 11 - Province. Presenza di strutture preposte alla formazione per area geografica (% degli Enti)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio formazione	45,5	35,7	40,9	33,3	39,0
Unità organizzativa	45,4	64,3	54,5	50,0	52,5
Nessuna struttura specifica	9,1	0,0	4,6	16,7	8,5
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 82 Province*

Questa evoluzione trova un corrispettivo nelle risorse umane delle strutture preposte alla formazione: gli addetti mediamente impegnati nell'ufficio formazione sono 3,1, gli stessi dell'anno precedente. Nelle Province del centro questo valore sale a 3,7 (anche in conseguenza della maggiore presenza di addetti a tempo pieno).

Il personale impegnato nelle unità organizzative sale significativamente a 3,1 unità (l'anno precedente erano 2,3). Anche in questo caso, il personale impegnato dalle Province del centro è superiore rispetto alle altre aree geografiche (4,1).

Negli uffici formazione il personale a tempo pieno subisce una lieve flessione (da 1,8 a 1,7), mentre nel caso delle unità organizzative tale ridimensionamento è più contenuto (0,7 addetti in media) perché prevale il personale a *part-time*.

Anche tra le Province si riscontra la cosiddetta competenza "distribuita", cioè la prassi di affidare la gestione di interventi formativi ai dirigenti dei diversi settori. È una prassi molto diffusa, che probabilmente risale a una fase anteriore alla diffusione di strutture specializzate per la formazione. Come nel 2005, questa modalità è praticata nel 60% circa delle Province, senza grandi differenze geografiche, tranne una frequenza molto più contenuta nel nord-est (43%). In un 7% circa di Province sprovviste di strutture per la formazione opera soltanto questa competenza "distribuita".

Le relazioni tra i dirigenti di settore e le strutture dedicate alla formazione sono varie e rivelano anche la diversa origine e storia della competenza formativa (tabella 12):

- nel 30% dei casi non c'è alcuna relazione tra le sedi preposte alla formazione e i dirigenti di settore, che decidono autonomamente gli interventi formativi per il proprio personale;
- nel 35% c'è un rapporto "di buon vicinato", che si attua in uno scambio d'informazione tra sedi, comunque, autonome sotto il profilo decisionale (modello non a caso più frequente quando c'è una unità organizzativa);
- nel 28% dei casi si rileva un rapporto più stretto di collaborazione, attraverso una programmazione concertata delle iniziative o nella condivisione dei progetti. Si individua in questo caso un percorso decisionale congiunto.

**Tab. 12 - Province. Tipologia di relazioni tra le attività gestite dai dirigenti e l'organizzazione del servizio formazione (% degli Enti)**

	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Nessuna struttura	Nel complesso
Nessuna relazione	22,7	30,0	75,0	30,4
Scambio di informazioni	31,8	45,0	0,0	34,8
Programmazione concertata	22,7	15,0	0,0	17,4
Condivisione dei progetti	13,7	10,0	0,0	10,9
Altro	9,1	0,0	25,0	6,5
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 46 Province*

Scendono sensibilmente i rapporti "di buon vicinato" rispetto al 2005, aumentano le situazioni di collaborazione più stretta (dal 20% circa del 2005). Tendenzialmente la competenza "distribuita" muove verso una integrazione nei programmi e nelle decisioni delle sedi specializzate nella formazione.

Le risorse necessarie all'attuazione operativa degli interventi formativi hanno vicende alterne (tabella 13). La dotazione di aule e laboratori didattici resta abbastanza estesa, pur avendo un qualche ridimensionamento, dovuto esclusivamente alle Province del nord-ovest. Stabile appare la dotazione di formatori interni, presenti in un quinto circa delle Province, con un evidente contrazione tra le Amministrazioni del nord-est (dal 47% al 36%) e una crescita tra le Province del centro (al 18% rispetto all'8% del 2005). In aumento sono anche le Province dotate di referenti per la formazione (che ormai rappresentano un quarto circa del totale), soprattutto per una maggiore presenza di questa "risorsa" nel nord-est e nel centro.

**Tab. 13 - Province. Amministrazioni dotate di risorse operative per la formazione per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Aule e laboratori didattici	63,6	85,7	72,7	58,3	68,3
Formatori interni	9,1	35,7	18,2	20,8	19,5
Referenti	31,8	14,3	36,4	16,7	25,6
Siti <i>web</i> dedicati	13,6	21,4	13,6	4,2	12,2

*Nota: elaborazione su 82 Province*

Sostanzialmente stazionaria è, invece, la dotazione delle infrastrutture di tipo informatico e telematico, come i siti *Web* specializzati nella formazione o le banche dati per la gestione della formazione del personale. I siti *Web* hanno ancora una frequenza prevalentemente sperimentale (12%), essi sono, tuttavia, molto più diffusi tra le Province del nord-est (21%) e questa esperienza potrebbe già essere sufficiente per valutarne i vantaggi e l'opportunità di repliche. I sistemi informatici per il trattamento dei dati sull'attività formativa sono presenti nel 60% circa delle Province. Essi sono ovviamente assenti nelle Province in cui mancano strutture per la

formazione, mentre ne è dotato il 70% degli Enti che hanno un ufficio formazione. Anche in questo caso le Province del nord-est fanno da “apripista”, poiché ne sono provviste per l’86%, diversamente da quelle del Mezzogiorno che segnalano un grande ritardo (35%).

## **2.4 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione**

Al rafforzamento delle risorse umane dei presidi della formazione non sembra corrispondere un ampliamento delle funzioni "al contorno" degli interventi formativi. Ciò è probabilmente determinato dall’esigenza di un contenimento dei costi, ma anche in ragione del fatto che tra il rafforzamento delle strutture e il potenziamento delle attività collegate si verifica normalmente un intervallo temporale.

Una maggiore selettività e una ricerca di maggiore qualità hanno portato a limare la numerosità degli interventi e a concentrarli sulle linee più impegnative.

L'analisi dei fabbisogni è ordinata alla individuazione delle iniziative formative da realizzare in termini molto concreti: una buona conoscenza delle esigenze formative del personale conduce, infatti, ad una formulazione dei progetti più mirata ed efficace. La scelta tra le diverse metodologie di diagnosi dei fabbisogni incide, quindi, significativamente sulla qualità della formazione successiva e, soprattutto, sui suoi effetti sull’organizzazione amministrativa.

Le Province effettuano tutte una qualche forma, anche semplificata, di esame dei propri fabbisogni formativi. Le metodologie utilizzate appaiono abbastanza consolidate. Esse sono:

- le indicazioni dei responsabili dei settori, praticate dal 76% delle Amministrazioni;
- l'analisi delle competenze del personale e dell’organizzazione è presente nel 59% delle Province;
- le richieste dei dipendenti, valutate di volta in volta dai responsabili (strumento tradizionale, alquanto controverso, per la difficoltà di combinare le esigenze dei singoli, caratterizzate da motivazioni molto varie, con quelle dell’Amministrazione), sono presenti nel 40% dei casi.

Rispetto al 2005, lo schema è praticamente coincidente. La metodologia più impegnativa, l'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale da formare conserva una diffusione costante: anche territorialmente si conferma la distribuzione dell'anno precedente, con i due terzi circa delle Province del nord che la praticano, e con un po' più della metà delle Province del centro-sud. Si riduce il ricorso alle richieste dei dipendenti, particolarmente tra le Province del nord-ovest. L'utilizzo delle indicazioni dei responsabili è molto più alto nelle Province del centro (91%) e del nord, molto meno tra quelle del Mezzogiorno (63%). Una moderata riduzione del ricorso alle indicazioni dei responsabili è presente ovunque.

Ne derivano, nel complesso, un minore affidamento alle richieste dei dipendenti e una conferma dell'uso di metodologie più "oggettive", che nel 2005 avevano avuto una significativa espansione.

La programmazione è l'altra attività preliminare all'attuazione degli interventi formativi. Si traduce nella formulazione di piani annuali o pluriennali. In teoria caratterizzati da diversa valenza operativa e/o strategica, nella pratica formulati anche

sulla base di circostanze contingenti (i vincoli della finanza locale, le vicende istituzionali, le esigenze organizzative interne). Talvolta elaborati prevalentemente come collazione delle iniziative. Una attività, quindi, in cui definizioni e classificazioni (di tipi di programmazione) contengono al loro interno una elevata variabilità degli "oggetti".

In un terzo circa delle Province la programmazione non è stata svolta (quota in crescita rispetto all'anno precedente). Soprattutto la programmazione annuale ha registrato qualche flessione, molto meno la programmazione pluriennale, con le consuete forti oscillazioni su base geografica: continua a mancare nei due terzi delle Province meridionali e in un terzo delle Province del nord-ovest (aumentate rispetto al 2005). La diffusione della programmazione annuale è scesa un po' in tutte le aree, tranne nel nord-est, dove è aumentata, in concomitanza con un calo della programmazione pluriennale avvenuto nelle Province settentrionali. Al contrario, la programmazione pluriennale cresce tra le Province del centro e resta stabile nella piccola quota di Province del Mezzogiorno che la praticano.

In genere il potenziamento delle strutture favorisce la diffusione delle funzioni "al contorno", per cui la correlazione tra la presenza di queste strutture e l'attività di programmazione è elevata (tabella 14). Infatti, dove queste strutture mancano l'attività di programmazione è svolta da una esigua minoranza di Province (14,3%). Gli uffici formazione sembrano più portati alla programmazione annuale (38%), mentre le unità organizzative praticano con più frequenza la programmazione pluriennale (40%).

**Tab. 14 - Province. Programmazione e struttura organizzativa per la formazione (% degli Enti)**

Piano di formazione	Ufficio formazione	Unità organizzativa	Nessuna struttura	Nel complesso
Piano annuale	37,5	31,0	14,3	32,1
Piano pluriennale	34,4	40,5	-	34,6
Nessun piano	28,1	28,5	85,7	33,3
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 81 Province*

La valutazione della formazione delle Province si avvia a diventare un indicatore sicuro, sebbene atipico, del divario territoriale. È praticata, infatti, dall'86% delle Province centro-settentrionali (nel caso delle Amministrazioni del nord-est tale attività è segnalata senza eccezione alcuna) e dal 39% delle Province meridionali (tabella 15). L'inferiore tendenza delle Province meridionali verso la valutazione può anche derivare dal ruolo molto ampio che nella erogazione della formazione hanno le Scuole e le istituzioni di formazione pubblica, ma influiscono anche altri fattori, di dotazione di risorse e competenze.

**Tab. 15 - Province. Attività di valutazione degli interventi formativi per area geografica (% degli Enti)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Su tutti gli interventi	42,9	35,7	42,9	-	29,1
Su alcuni	33,3	50,0	42,9	39,1	40,5
No	23,8		14,3	60,9	30,4
Totale percentuale	100,0	85,7	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 79 Province*

La valutazione sistematica, applicata a tutti gli interventi di formazione, viene fatta nel 40% circa delle Province centro settentrionali e da nessuna Provincia meridionale. Una valutazione parziale, applicata a parte delle iniziative formative, è stata posta in essere nel 41% delle Province, un po' più tra quelle del nord-est (la metà), un po' meno tra quelle del nord-ovest (un terzo).

Come già osservato per i Comuni, le modalità di valutazione della formazione hanno strumenti diversi in rapporto alle finalità (e al conseguente oggetto) della valutazione. Si può perseguire la valutazione della qualità dell'offerta formativa messa in campo, della soddisfazione del personale formato, del livello raggiunto dall'apprendimento, dei vantaggi concreti che la formazione ha determinato nelle pratiche di lavoro. La scelta delle metodologie, quindi, esprime anche le preferenze sugli scopi della valutazione.

Le Province privilegiano nettamente il gradimento dell'esperienza formativa da parte del personale (tabelle 16), dal momento che il questionario rivolto ai formati è presente nella metà degli Enti (in misura molto ridotta nelle Province meridionali, molto elevata in quelle del nord-est). In secondo luogo, si cerca di valutare l'apprendimento, dando la preferenza ad una procedura formalizzata, come il *test* di valutazione dell'apprendimento (particolarmente diffuso nelle Province del centro e del nord-est, marginalmente presente in quelle meridionali). Minore spazio è assegnato, pur avendo un obiettivo analogo, al giudizio dei docenti e dei *tutor* (più esteso, comunque, tra le Province del nord-ovest e del centro). Le interviste ai responsabili degli uffici circa l'apprendimento hanno un ruolo secondario (con una qualche incidenza soprattutto tra le Province del nord-ovest). In terzo luogo, si cerca di valutare le ricadute dell'attività formativa sull'organizzazione e sulla pratica del lavoro attraverso verifiche con i responsabili degli uffici dei formati, pur essendo questa una metodologia ancora poco diffusa (16% delle Amministrazioni).

**Tab. 16 - Province. Modalità di valutazione della formazione per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Questionario al personale	75,0	100,0	66,7	44,5	72,7
Interviste ai responsabili	25,0	8,3	5,6	11,1	12,7
Verifiche con i responsabili	18,7	16,7	16,6	11,1	16,4
Giudizio docenti/tutor	31,3	16,7	22,2	33,3	25,5
Test di valutazione	37,5	50,0	55,6	22,2	43,6
Totale percentuale	187,5	191,7	166,7	122,2	170,9

*Nota: elaborazione su 55 Province. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Rispetto all'anno precedente c'è una tendenza, in generale, a mettere in campo un minor numero di strumenti di valutazione. Riducendo alcuni metodi finalizzati a valutare l'apprendimento (interviste ai responsabili degli uffici, giudizio dei docenti e tutor). Si manifesta, al contempo, una tendenza, sebbene contenuta, ad aumentare le verifiche sulle ricadute operative della formazione con i responsabili degli uffici del personale formato.

In breve, nel corso del 2006 la valutazione registra una minore estensione, ma un tendenziale miglioramento qualitativo: se ne fa un po' meno, ma si fa più valutazione sistematica e si punta più alle verifiche sull'effettiva incidenza nell'organizzazione del lavoro che a quelle sull'apprendimento.

La tendenza a combinare assieme le diverse funzioni "al contorno" della formazione, completando il ciclo (dalla diagnosi dei fabbisogni alla verifica dei risultati sulla pratica di lavoro), si conferma analizzando le correlazioni esistenti tra processi programmatori e pratiche valutative. Le Province che non fanno programmazione, per due terzi circa, non fanno neanche valutazione (anche se un terzo di esse la effettua in modo non sistematico). Le Province che elaborano i piani pluriennali fanno quasi tutte valutazione e, in misura più consistente (46%), valutazione sistematica. Le Province che predispongono un piano annuale per un quarto circa non fanno valutazione e tendono preferenzialmente a fare una valutazione selettiva su parte soltanto della formazione svolta (42%).

## **2.5 I fattori strategici, la formazione innovativa e le criticità**

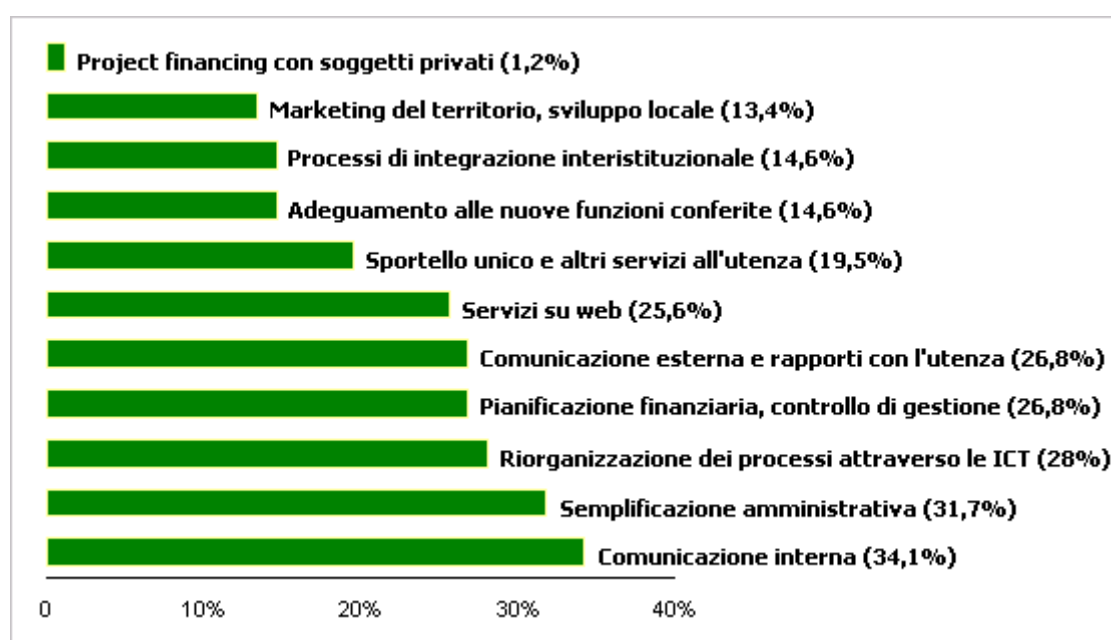
Le Province da tempo sono sollecitate al cambiamento: dalle deleghe in varie materie da parte delle Regioni, dal coordinamento/confronto dei soggetti in tutte le politiche che valorizzano il partenariato degli attori istituzionali e sociali e da altri fattori. Di conseguenza, variano le tradizionali funzioni delle Province, aumentano le funzioni operative, gli stessi compiti di indirizzo richiedono un complemento di interazione con altri soggetti, spesso numerosi. L'assetto istituzionale e organizzativo ne esce molto sollecitato, crescono le competenze operative, i ruoli professionali conoscono una evoluzione.

Questo spinge le Amministrazioni ad innovare e, in qualche misura, orienta anche gli indirizzi dell'innovazione che negli ultimi tre anni hanno seguito un percorso

abbastanza caratterizzato: dalle innovazioni principalmente proiettate verso l'esterno, come i servizi su *Web* o la comunicazione esterna ed i rapporti con l'utenza, si è passati a dare più importanza alle innovazioni inerenti le strutture interne, come la riorganizzazione del lavoro e l'informatica, la pianificazione finanziaria, il controllo di gestione e la programmazione finanziaria.

Nel corso del 2006, la priorità si sposta ancora dal momento che le innovazioni più frequenti (in un terzo circa delle Amministrazioni provinciali) diventano la comunicazione interna e la semplificazione amministrativa, che, quanto a frequenza, scavalcano l'intero blocco delle prime quattro priorità del 2005 (nell'ordine, la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT; la pianificazione finanziaria, controllo di gestione e bilancio; la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza; i servizi su *Web*), che restano, comunque, abbastanza diffuse, essendo state segnalate da un quarto circa delle Province (grafico 3).

**Graf. 3 – Province. Innovazioni realizzate negli ultimi 3 anni (% degli Enti)**



Nota: elaborazione su 82 Province

Minore importanza rivestono lo Sportello unico e altri servizi all'utenza, l'adeguamento alle nuove funzioni conferite ed i processi di integrazione interistituzionale, il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale. Il *project financing* con i soggetti privati continua ad avere diffusione trascurabile, anche in ragione delle competenze.

Rispetto all'anno precedente c'è, quindi, un ulteriore visibile cambiamento, con un passaggio da innovazioni principalmente mirate all'organizzazione e agli strumenti della "macchina" amministrativa a innovazioni più mirate alla funzionalità.

La variabilità territoriale delle tendenze innovative appare più contenuta rispetto al passato. La principale diversità geografica, infatti, è costituita dalla tradizionale minore propensione all'innovazione delle Province meridionali. Per il resto, le due principali innovazioni (la comunicazione e la semplificazione amministrativa) sono

largamente condivise, collocandosi in tutte le aree geografiche entro le prime tre innovazioni più diffuse (solo le Province del nord-est non assegnano alla comunicazione una incidenza significativa). Le differenze emergono, piuttosto, dalla maggiore rilevanza che in alcune aree geografiche assumono altre innovazioni:

- nel Mezzogiorno, i servizi su *Web* sono al primo posto, assieme alla semplificazione amministrativa;
- le Province del centro e del nord-ovest mettono al secondo e al terzo posto la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza;
- sempre nel centro e nel nord-ovest, viene attribuita molta più importanza all'adeguamento alle nuove funzioni conferite, probabilmente per una più incisiva tendenza delle Regioni a trasferire competenze e poteri alle sedi provinciali.

L'esemplificazione fatta delle innovazioni non indica iniziative molto originali: prevale il protocollo informatico, seguito dalla gestione informatizzata di alcuni processi, poi gli uffici per le relazioni con il pubblico, le reti *intranet*, i piani economico-gestionali, lo Sportello unico, il bilancio sociale.

Il legame tra le innovazioni e le attività formative si conferma molto stretto. La gran parte delle innovazioni comporta nella quasi totalità dei casi una attività formativa di sostegno: la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT; la pianificazione finanziaria, controllo di gestione e bilancio; la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza; i servizi su *Web* e la semplificazione amministrativa hanno richiesto nell'85% circa dei casi una attività formativa collegata. Un pò meno questo avviene per il *marketing* del territorio e sviluppo locale, per lo Sportello unico e altri servizi all'utenza, per la comunicazione interna (hanno richiesto formazione dalla metà ai tre quarti delle iniziative), ma anche in questo caso il fabbisogno di formazione si rivela abbastanza alto.

Questo stretto collegamento tra l'innovazione e la formazione chiarisce come la diffusione di formazione innovativa sia frenata dalla non ampia diffusione dell'innovazione. Una maggiore frequenza di politiche innovative comporterebbe, verosimilmente, una maggiore ampiezza di formazione innovativa.

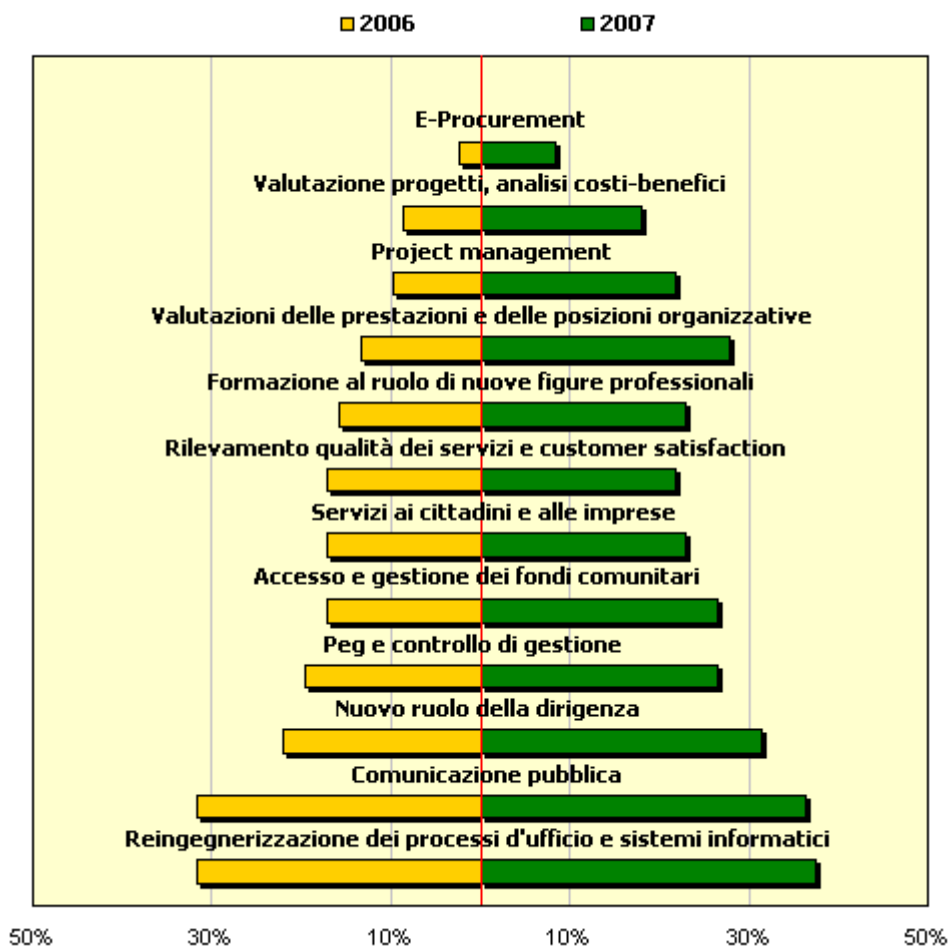
Le attività formative che le Amministrazioni considerano più utili per l'innovazione seguono, nel 2006, una scala di priorità più chiara rispetto al passato (grafico 4):

- al primo posto, la tematica della comunicazione pubblica e della reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e i sistemi informatici;
- al secondo posto, il nuovo ruolo della dirigenza e i piani economico-gestionali e il controllo di gestione;
- al terzo posto, l'accesso e gestione dei fondi comunitari, i servizi ai cittadini e alle imprese, il rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza.

Importanza minore hanno avuto nel corso dell'anno la valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative, il ruolo delle nuove figure professionali, il *project*

*management*, la valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici. Episodica, infine, la formazione sull'*e-procurement*.

**Graf. 4 - Province. Enti che hanno realizzato nel 2006 o che intendono realizzare nel 2007 attività formative di particolare impatto per il processo di innovazione (valori %)**



*Nota: elaborazione su 82 Province*

Una scala di preferenze, con approssimazione, abbastanza identificabile: innanzitutto, il "buon governo" dell'organizzazione amministrativa e la comunicazione al pubblico; secondariamente, la qualità dei servizi e l'approvvigionamento finanziario.

Nel futuro prossimo la scala delle preferenze non viene di certo sovvertita. La riorganizzazione dei processi d'ufficio e l'applicazione dei sistemi informatici e della comunicazione pubblica restano ambiti preferenziali. Seguono le altre tematiche ritenute più importanti per l'innovazione, senza grandi eccezioni. L'aspetto più rilevante, infatti, è piuttosto una incertezza sui filoni formativi prioritari, manifestata dal forte addensamento delle preferenze entro intervalli abbastanza contenuti.

Orientamenti più definiti emergono confrontando la formazione realizzata con le attività che si intendono realizzare nell'anno successivo. I maggiori incrementi (10 punti percentuali circa o più) riguardano due filoni ben definiti:

- l'organizzazione del lavoro e il personale qualificato (attraverso un potenziamento della formazione sulle valutazioni delle prestazioni e le posizioni organizzative e sul nuovo ruolo della dirigenza);
- i progetti e la loro gestione (con un potenziamento della formazione sul *project management*, sulla valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici, sull'accesso e gestione dei fondi comunitari).

Come avvenuto per l'anno passato, si tende a perseguire un potenziamento della capacità di ideare e attuare programmi di intervento. Probabilmente, anche in vista del nuovo ciclo di politiche comunitarie, seppure l'interesse verso le tematiche connesse appare molto più rilevante tra le Province del nord-est e del centro che tra le Province del Mezzogiorno. Queste ultime, infatti, sono molto più orientate verso la valutazione delle prestazioni e le posizioni organizzative, verso il nuovo ruolo della dirigenza, verso i piani economico-gestionali e il controllo di gestione e questo orientamento rappresenta la principale diversità emersa nelle aree geografiche rispetto al profilo generale.

La percezione di ostacoli nella gestione delle attività formative è abbastanza diseguale: molto più frequente nelle Province del nord-ovest e del centro, molto meno nelle Province del nord-est e, soprattutto, del Mezzogiorno. I fattori critici che condizionano la gestione delle attività formative si possono considerare consolidati nel tempo (tabella 17):

- l'ostacolo principale si incontra nel conciliare la formazione con gli altri impegni dei dipendenti, come indicano, dalla metà ai tre quarti circa, le Amministrazioni del centro-nord (per meno di un terzo le Amministrazioni del Mezzogiorno, sebbene in quest'area abbia accresciuto la propria priorità). Una difficoltà che rivela l'insufficiente inserimento dell'attività formativa dentro il programma di impegni correnti che ogni Amministrazione prevede e che riflette, inoltre, altre insufficienze, dalla carenza degli organici o delle soluzioni organizzative adottate alle condizioni logistiche e organizzative del lavoro e della formazione, dal giudizio che precedenti esperienze formative hanno lasciato sul personale agli indirizzi più o meno incentivanti (o disincentivanti) la formazione;
- il secondo ostacolo è costituito dalla difficoltà a reperire sul mercato servizi formativi tarati sulle esigenze dell'Amministrazione. Questa criticità è proporzionata all'entità del ricorso all'offerta delle imprese, ed è quindi più percepita nelle aree del centro e del nord-est.
- come terzo ostacolo si manifesta lo scarso numero delle risorse professionali disponibili per lo svolgimento della funzione formativa: un fattore critico principalmente avvertito dalle Province del centro, meno da quelle settentrionali, meno ancora dalle Province meridionali.

**Tab. 17 - Province. Fattori critici che condizionano l'attività formativa per area geografica (valori %)**

Fattori critici	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative	18,2	7,1	27,3	25,0	20,7
Il ridotto interesse dei dirigenti	22,7	21,4	13,6	25,0	20,7
Il ridotto interesse dei dipendenti	9,1	0,0	4,5	12,5	7,3
La difficoltà a conciliare la formazione e altri impegni	63,6	57,1	72,7	29,2	54,9
Il prevalente ruolo della formazione per incentivazioni e progressioni di carriera	9,1	14,3	18,2	16,7	14,6
Lo scarso numero delle risorse professionali disponibili per lo svolgimento della funzione formativa	31,8	21,4	54,5	20,8	32,9
La scarsità delle risorse finanziarie	13,6	14,3	18,2	33,3	20,7
La difficoltà a orientarsi nella scelta dei fornitori	18,2	14,3	18,2	4,2	13,4
La difficoltà a reperire sul mercato prodotti/servizi formativi tarati sulle esigenze dell'Amministrazione	36,4	50,0	50,0	29,2	40,2
Le difficoltà di negoziazione con sindacati	4,5	7,1	9,1	0,0	4,9
Altro	9,1	7,1	0,0	0,0	3,7
Totale percentuale	236,3	214,1	286,3	195,9	234,0

*Nota: elaborazione su 82 Province. Il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Nelle Province del centro-nord la visione delle criticità è sostanzialmente convergente. Possono cambiare l'ordine della seconda e della terza criticità o la frequenza con la quale le Province le segnalano, ma su quali siano c'è accordo.

Si distaccano, invece, le Province del Mezzogiorno, per le quali l'ostacolo principale continua ad essere rappresentato dalla scarsità delle risorse finanziarie disponibili (sia pure con una considerevole riduzione delle Amministrazioni che lo segnalano, dal 50% del 2005 al 33%), mentre nelle altre aree il problema è molto meno sentito. Acquistano maggiore rilievo gli ostacoli rappresentati dallo scarso ruolo che le Amministrazioni attribuiscono alle politiche formative e il ridotto l'interesse dei dirigenti, entrambi fattori che conducono a un *deficit* di legittimazione e di ruolo che la cultura politico-amministrativa meridionale attribuisce alla formazione.

Il "comune sentire" che si è osservato tra i Comuni in tema di obiettivi da perseguire per accrescere la qualità della formazione, appare largamente condiviso (tabella 18). Primaria è la ricaduta concreta dell'attività formativa sull'organizzazione, senza eccezione, in tutte le aree geografiche, con una frequenza nettamente più forte. Poi, con una eguale percezione, l'avvio di un sistema di formazione permanente e il legame con gli obiettivi dell'Amministrazione, con qualche diversità su base territoriale: le Province del nord indicano, infatti, il raccordo tra le esperienze formative e lo sviluppo delle professionalità, quelle del nord-est e del centro indicano il rafforzamento del presidio interno della formazione.

Molto meno importanti sembrano gli obiettivi del potenziamento dei ruoli di *front office* e quello di una maggiore efficienza della spesa, con ampia sintonia nelle aree geografiche.

Insomma, come per i Comuni e come si era rilevato nell'anno precedente, la variabile decisiva resta il "rendimento" dell'attività formativa rispetto all'organizzazione e alle

pratiche di lavoro. C'è, forse, una insoddisfazione per risultati auspicati ma finora non ottenuti. Di qui le istanze di maggiori ricadute concrete che sono anche decisive per un rafforzamento dei livelli di legittimazione della funzione formativa all'interno dell'organizzazione dell'Ente. C'è anche sensibilità verso un sistema di formazione permanente che è avvertito come fattore indispensabile dello sviluppo professionale.

**Tab. 18 -Province. Obiettivi per accrescere la qualità della formazione. (media dei giudizi tra 1 poco rilevante e 5 molto rilevante).**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Maggiore efficienza della spesa	2,5 (18)	2,6 (9)	2,7 (18)	2,8 (16)	2,7 (61)
Ricaduta sulla organizzazione	4,3 (20)	4,0 (11)	4,1 (20)	4,3 (15)	4,2 (66)
Rafforzamento del presidio interno	3,5 (18)	3,8 (11)	3,7 (20)	3,6 (14)	3,6 (63)
Raccordo tra esperienze formative e sviluppo delle professionalità	3,9 (20)	2,8 (11)	3,7 (18)	3,7 (16)	3,6 (65)
Potenziamento del ruolo di front office	3,1 (18)	2,9 (9)	2,6 (17)	3,6 (14)	3,0 (58)
Sistema di formazione permanente	3,5 (19)	3,8 (10)	3,8 (19)	3,9 (18)	3,8 (66)
Legame con gli obiettivi dell'Amministrazione	3,8 (18)	3,9 (10)	3,7 (18)	3,8 (17)	3,8 (63)

*Nota: elaborazione su 82 Province*

## 2.6 Le metodologie dell'apprendimento

La grande, e costante nel tempo, uniformità dei metodi di apprendimento è un indicatore della resistenza “ambientale” con cui la formazione degli Enti locali deve misurarsi. Come accade per i Comuni, la gran parte della formazione impiega la cosiddetta "lezione frontale" in aula (tabella 19). In una quota ridotta di corsi l'aula è combinata con il laboratorio informatico. Il ricorso a metodologie più innovative è, per il momento, episodico: l'autoapprendimento, la videoconferenza, l'*e-learning*, messi insieme, sono utilizzati nel 2% dei corsi.

**Tab. 19 - Province. Corsi per area tematica e modalità d'erogazione (valori %)**

Area tematica	Aula	Laboratorio informatico	Auto apprend.	Video-conferenza	e-learning	Learning on the job	Formazione e intervento	Totale
Giuridico-normativa generale	93,1	1,5	0,2	0,2	1,2	1,7	2,1	100,0
Organizzazione e personale	75,6	0,1	0,0	0,0	0,7	18,5	5,1	100,0
Manageriale	91,0	3,3	0,0	0,0	3,3	0,7	1,7	100,0
Comunicazione	88,1	3,2	0,1	0,7	1,4	0,9	5,6	100,0
Economico-finanziaria	92,6	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	100,0
Controllo di gestione	92,8	7,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Informatica e telematica	24,0	69,7	2,3	0,0	2,6	0,0	1,4	100,0
Linguistica	83,5	0,3	1,1	0,1	15,0	0,0	0,0	100,0
Tecnico-specialistica	93,2	2,0	0,3	0,1	0,4	2,2	1,8	100,0
Internazionale	92,2	0,3	0,0	0,0	0,0	5,9	1,6	100,0
Multidisciplinare	84,6	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	13,2	100,0
Nel complesso	80,2	12,0	0,5	0,1	1,4	3,4	2,4	100,0

Nota: elaborazione su 70 Province

La predominanza dell'insegnamento tradizionale in aula è la regola di quasi tutte le aree tematiche. Altre metodologie e altre forme di apprendimento emergono in discipline specifiche (o per vincoli tecnici o perché la relativa novità delle tematiche e l'intervento di soggetti e/o risorse esterne ne agevolano la sperimentazione), come nel caso:

- del laboratorio informatico. Nell'area tematica relativa è prevalente (70% dei corsi), viene integrato dall'insegnamento in aula e, in qualche caso, dall'*e-learning*. Nella tematica del controllo di gestione è stato utilizzato nel 7% dei corsi;
- del *learning on the job*, che è stato utilizzato in misura significativa nei corsi di organizzazione e personale (19%) e nei corsi di tematica internazionale (6%);
- della formazione intervento, impiegata nel 13% dei corsi di area multidisciplinare, un po' meno nei corsi sulla comunicazione e sull'organizzazione e personale;
- dell'*e-learning*, che comincia a trovare un'applicazione non solo sperimentale nei corsi di lingua (15%).

Il panorama non è del tutto piatto, ma le applicazioni di metodi nuovi che emergono in modo non del tutto episodico in alcune aree tematiche dovranno trovare una conferma negli anni successivi.

In realtà, come osservato per i Comuni, lo "schiacciamento" dell'attività formativa sul metodo più tradizionale poggia su fattori obiettivi e condizioni di partenza difficilmente modificabili in tempi brevi. L'insufficienza delle dotazioni nelle nuove tecnologie (ad esempio, per la videoconferenza), la mancanza di una preparazione di

base nel personale (che impedisce l'uso di tecnologie nuove di apprendimento), l'organizzazione del lavoro e la logistica degli Enti locali.

I segnali di cambiamento che talora emergono in alcune aree tematiche, per potersi affermare con una certa solidità, richiederebbero probabilmente qualche iniziativa mirata al consolidamento delle iniziative e dei modelli che si sono rivelati più efficaci non solo in termini di contenimento dei costi, ma come risultati conseguiti rispetto ai fabbisogni formativi da soddisfare.

## 2.7 La tipologia della domanda formativa

Una composizione più "professionale" si è affermata nella domanda di formazione espressa dalle Province nel 2006. Come mostra la tabella 20, è diventata prevalente la richiesta di formazione su specifiche dell'Amministrazione (che definisce i contenuti da affrontare e le caratteristiche dei corsi, vincolando il soggetto erogatore della formazione), che si è applicata al 46% dei corsi. La formazione cosiddetta "a catalogo" (nella quale le Amministrazioni scelgono tra i servizi formativi delle imprese che operano sul mercato) ha coperto il 36% degli interventi. Limitata risulta, infine, la formazione svolta su richiesta dei dipendenti (di solito, con approvazione dei dirigenti degli uffici o delle strutture incaricate della formazione), che comprende il 18% dei corsi.

**Tab. 20 - Province. Corsi per tipologia della domanda e area geografica (valori %)**

Tipologia della domanda	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Da catalogo	36,5	38,6	29,2	45,9	36,0
Su specifiche dell'ente	36,3	55,1	66,1	21,9	45,8
Su domanda dei dipendenti	27,2	6,4	4,7	32,2	18,2
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: elaborazione su 62 Province*

L'evoluzione annuale ha in effetti determinato una netta riduzione della formazione svolta su richiesta dei dipendenti, un forte incremento dei corsi su specifiche delle Province, una stabilità della domanda rivolta ai servizi "preconfezionati" disponibili sul mercato.

La domanda formativa espressa dalle Province è, comunque, molto caratterizzata per area geografica:

- la domanda "a catalogo" ha raggiunto, nel corso dell'anno, la massima espansione nelle Province meridionali (46% dei corsi);
- la crescita dei corsi costruiti sulle specifiche richieste delle Province è stata trainata dalle scelte delle Province dell'Italia centrale (66%) e del nord-est (55%);
- i corsi effettuati partendo dalle richieste dei dipendenti hanno assunto una dimensione residuale nelle Province del centro e del nord-est (5-6%), mentre si

attestano attorno al 30% tra le Province del nord-ovest e del Mezzogiorno.

Una composizione così varia sembra adombrare l'esistenza di modelli diversi: non solo una diversa capacità elaborativa delle sedi responsabili dell'attività formativa, ma anche indirizzi di politica formativa che attribuiscono peso diverso alle capacità di progettazione e di controllo che le Amministrazioni si riservano di svolgere.

## **2.8 Attività interne e offerta di mercato**

L'evoluzione della domanda di formazione delle Province ha probabilmente avuto qualche conseguenza anche sulla scelta dei soggetti a cui affidare gli interventi formativi. In questo campo talvolta le Amministrazioni attuano in proprio le iniziative formative. In altri casi ricorrono a soggetti molteplici, come le società private, le Università, le Scuole e le istituzioni pubbliche di formazione, le Associazioni di rappresentanza.

Per la formazione delle Province le società private rappresentano il soggetto primario, dal momento che sono state impegnate nella realizzazione del 61% dei corsi. Un quarto circa dell'attività formativa è stato affidato alle Scuole e istituzioni pubbliche di formazione. Quote minori sono coperte da interventi realizzati autonomamente dalle Amministrazioni provinciali o erogati dalle Università, dalle Associazioni di rappresentanza e da altri soggetti. Questa distribuzione delle responsabilità nella attuazione operativa dei corsi è sostanzialmente eguale a quella dell'anno precedente, tranne per un incremento dei corsi realizzati autonomamente dalle Province e di quelli affidati alle Università.

C'è una correlazione tra le aree tematiche della formazione e i soggetti che vengono chiamati ad erogarla, in conseguenza della specializzazione di risorse e di esperienze (tabella 21):

- le imprese private in tutte le aree tematiche erogano, al minimo, la metà dei corsi. Assumono un ruolo molto importante nei corsi di lingua (96%), di organizzazione e personale, di informatica e telematica, nelle tematiche multidisciplinari;
- le Scuole e istituzioni pubbliche di formazione acquistano un maggior peso nell'area tecnico-specialistica, in quella internazionale e nell'area economico-finanziaria (pur essendo ben presenti anche nella formazione manageriale, nella comunicazione e nel controllo di gestione);
- le Università sono impegnate di più nei corsi dell'area manageriale e nel controllo di gestione;
- le Associazioni di rappresentanza hanno in genere un ruolo più ridotto, tranne nei corsi sulla comunicazione;
- le Province tendono a gestire in proprio i corsi di area multidisciplinare, ma anche quelli nell'informatica e telematica e nell'area giuridico-normativa.

**Tab. 21 - Province. Corsi per area tematica e ente erogatore (valori %)**

Area tematica	Realizzati in proprio	Soggetti privati	Università	Altri soggetti pubblici	Associazioni di rappresentanza	Altro	Totale
Giuridico-normativa generale	8,6	58,9	8,0	20,0	0,8	3,7	100,0
Organizzazione e personale	5,0	71,5	0,3	17,1	3,3	2,8	100,0
Manageriale	5,3	59,8	12,8	20,5	1,6	0,0	100,0
Comunicazione	1,6	61,3	1,4	20,3	9,2	6,2	100,0
Economico-finanziaria	6,3	65,3	0,8	24,0	2,7	0,9	100,0
Controllo di gestione	0,0	67,1	12,2	20,7	0,0	0,0	100,0
Informatica e telematica	11,2	70,8	1,9	13,8	0,2	2,1	100,0
Linguistica	1,5	95,6	0,7	2,2	0,0	0,0	100,0
Tecnico-specialistica	4,4	50,3	5,3	33,9	3,8	2,3	100,0
Internazionale	6,1	49,9	3,3	27,9	8,0	4,8	100,0
Multidisciplinare	11,1	79,0	8,7	1,2	0,0	0,0	100,0
Nel complesso	6,1	60,8	4,2	23,8	2,7	2,4	100,0

Nota: elaborazione su 70 Province

C'è una forte variabilità geografica nella presenza dei diversi soggetti erogatori della formazione:

- le Province del Mezzogiorno sono caratterizzate da una alta presenza delle Scuole e istituzioni pubbliche di formazione, che realizzano il 44% dei corsi mentre, all'opposto, i corsi realizzati in proprio sono praticamente inesistenti e il ruolo dei soggetti privati è, comunque, inferiore rispetto alle altre aree geografiche;
- tra le Province del nord-ovest il ruolo predominante è svolto dalle imprese private (71% dei corsi, benché in riduzione rispetto all'anno precedente);
- le Province del nord-est e del centro realizzano autonomamente corsi in misura sensibilmente superiore alle altre aree (10%);
- nelle Province del centro l'apporto delle Associazioni di rappresentanza acquista una qualche consistenza (8%).

Tra i soggetti erogatori una “concorrenzialità” si manifesta soltanto tra i soggetti privati e le Scuole e istituzioni pubbliche di formazione. Non tanto per la quota acquisita nella realizzazione degli interventi formativi, quanto per la competizione in aree tematiche innovative rispetto alle professionalità "sedimentate" nel personale delle Province (discipline manageriali, comunicazione, controllo di gestione, area economico-finanziaria, area internazionale). Le differenze geografiche adombrano quasi l'esistenza di modelli diversi, con le Province meridionali saldamente ancorate all'apporto delle Scuole e istituzioni pubbliche di formazione, quelle del nord-ovest maggiormente propense a utilizzare i soggetti privati, quelle del nord-est e del centro più orientate a controllare direttamente gli interventi formativi svolti.

## NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto si basa sui risultati dell'indagine, condotta dal Formez nel periodo marzo-aprile 2007, relativa all'attività formativa svolta nell'anno 2006 dalle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti (1.086 Comuni) e dalle Amministrazioni provinciali (104 Province). All'indagine, condotta tramite questionario, hanno partecipato 82 Province e 284 Comuni (tabelle 1 e 2).

**Tab. 1 - Province: Amministrazioni rispondenti per area geografica**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Numero Amministrazioni	22	14	22	24	82

**Tab. 2 - Comuni: Amministrazioni rispondenti per ampiezza demografica e area geografica**

Ampiezza demografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
oltre 250.000 abitanti	1	3	2	4	10
da 100.000 a 250.000	3	7	5	7	22
da 50.000 a 100.000	13	7	13	24	57
da 10.000 a 50.000	56	39	41	59	195
Nel complesso	73	56	61	94	284

La rappresentatività delle Province indagate sul complesso delle Amministrazioni provinciali<sup>4</sup> si attesta sul 79%. Esse rappresentano, inoltre, l'83,6% del personale dipendente e l'84% della popolazione amministrata (tabella 3).

**Tabella 3 - Province: rapporto percentuale rispondenti/universo per area geografica**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Rispetto alla numerosità delle Province	95,7	70,0	88,0	66,7	78,8
Rispetto al personale in servizio	97,6	64,9	92,4	76,9	83,6
Rispetto alla popolazione	98,6	61,5	94,2	77,4	84,0

Analogamente, i Comuni presenti nell'indagine, costituiscono in termini di numerosità il 26,2% dell'insieme delle Amministrazioni comunali coinvolte, e complessivamente rappresentano:

- il 52,% dell'intero personale in servizio nelle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti;

<sup>4</sup> Nel rapporto si fa riferimento a un complesso di 104 Province (sono comprese le 4 nuove Province sarde). Non sono considerate le Province Autonome di Aosta, Trento e Bolzano.

- il 48,1% della popolazione amministrata dagli stessi Comuni;
- più dei due terzi dei Comuni maggiori (76,9% dei Comuni con una popolazione superiore a 250 mila abitanti, 78,6% dei Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti) (tabelle 4 e 5).

**Tabella 4 - Comuni: rapporto percentuale rispondenti/universo per area geografica**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Rispetto alla numerosità dei Comuni	29,9	26,2	28,2	22,8	26,2
Rispetto alla popolazione	36,3	51,5	59,3	46,6	48,1
Rispetto al personale in servizio	35,1	56,0	64,1	53,3	52,0

**Tabella 5 - Comuni: rapporto percentuale rispondenti/universo per ampiezza demografica**

	Oltre 250.000 abitanti	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Rispetto alla numerosità dei Comuni	76,9	78,6	57,6	20,6	26,2
Rispetto alla popolazione	73,0	80,7	58,5	24,4	48,1
Rispetto al personale in servizio	73,4	79,7	58,3	25,3	52,0

La più elevata rappresentatività in termini di popolazione e dipendenti, rispetto al semplice rapporto di numerosità degli Enti, è dovuta a una distribuzione dei rispondenti non omogenea tra le differenti classi dimensionali delle Amministrazioni, ma fortemente sperequata, per deliberato disegno progettuale della ricerca, a favore delle classi dimensionalmente superiori. L'obiettivo perseguito dalla rilevazione infatti, in ragione del tema specifico di analisi, è il raggiungimento della massima soglia di rappresentatività in termini di personale dipendente.

Il protocollo di inoltro della richiesta di partecipazione alle Amministrazioni, formulato anche al fine della riduzione di eventuali errori statistici, ha previsto:

1. la pubblicazione sul sito *web* del Formez dell'invito alla partecipazione all'indagine e l'inoltro a tutte le Amministrazioni di una lettera d'invito con l'indicazione della pagina *web* da dove scaricare il questionario elettronico;
2. il rinnovo dell'invito a partecipare per via telefonica e per e-mail contattando direttamente i Responsabili della formazione di tutte le Province e di tutti i Comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti e di un gruppo di Amministrazioni comunali, con popolazione compresa tra 10.000 e 40.000 abitanti, con funzione di gruppo di controllo, costituito come campione casuale

stratificato per classe dimensionale di popolazione e per ripartizione territoriale;

3. la verifica dei questionari dei Comuni con meno di 40.000 abitanti pervenuti fuori della procedura di espreso invito (punto 2) al fine di validarli solo se esenti, nel complesso e per singolo strato, da variazioni significative dei principali indicatori della ricerca rispetto a quelli registrati per il gruppo di controllo;
4. il controllo e monitoraggio continuo dei rispondenti, nella fase di rilevazione di campo, per raggiungere attraverso solleciti mirati l'equilibrio sostanziale dei rispondenti tra i diversi strati, e al contempo la verifica dei non rispondenti al fine di registrare le motivazioni di eventuale mancato inoltro.

Le motivazioni di autoesclusione registrate, sia per i grandi che per i piccoli Comuni, tutte legate a situazioni contingenti e temporanee dei Responsabili degli uffici o ad irreperibilità degli stessi nel periodo di somministrazione del questionario, consentono di escludere fenomeni di autoselezione in grado di alterare la rappresentatività dei dati pervenuti.

Per quanto riguarda l'accettazione dei questionari dei Comuni minori non espressamente invitati, pur nella loro esigua numerosità, i dati segnalati potrebbero comportare comunque una alterazione dei risultati relativi allo strato rappresentato laddove inficiati da ragioni di autoselezione (hanno inoltrato il questionario solo quelli che hanno svolto attività di formazione, hanno inviato il questionario solo quelli che intendono segnalarsi per le attività svolte, ...).

La procedura di validazione indicata al punto 3 mira appunto ad evitare tale evenienza. Il gruppo di controllo è costituito da un campione casuale di numerosità pari al 25% dei Comuni tra 20.000 e 40.000 abitanti e al 10% dei Comuni tra 10.000 e 20.000 abitanti articolati per ripartizione territoriale secondo i pesi del rispettivo strato.

Tale procedura di validazione, ha accertato, tramite l'analisi della varianza (ANOVA *One-way*) sui principali indicatori quantitativi della ricerca (formati, spesa, giornate di formazione, dipendenti, retribuzioni) l'assenza di fenomeni di autoselezione nei rispondenti non espressamente invitati (49 Comuni nei due strati), e ha quindi consentito di ampliare a 171 la numerosità dei casi validi nei Comuni minori con popolazione tra 10.000 e 40.000 abitanti e portare quindi la rappresentatività di tali Comuni fino al 19% .

La possibilità di estendere i risultati relativi al gruppo di controllo all'intero universo dei Comuni rimane comunque esclusa, oltre che per la numerosità esigua e per l'elevata varianza interna del campione (elementi che comporterebbero valori di riporto all'universo assolutamente inconsistenti), anche per l'oggetto proprio dell'indagine: l'attività di formazione svolta nelle Amministrazioni è infatti un processo con sensibili differenziazioni nei comportamenti organizzativi e operativi non solo tra Amministrazioni territorialmente o dimensionalmente prossime, ma anche tra annualità diverse della stessa Amministrazione.

Inoltre le informazioni richieste non sono sempre oggetto di monitoraggio continuo e richiedono, in assenza di una struttura delegata, una specifica attività di recupero dei dati da parte del referente dell'Amministrazione contattata. La qualità dei dati forniti dagli enti che partecipano da più tempo all'indagine periodica è infatti decisamente superiore a quella dei nuovi rispondenti<sup>5</sup>.

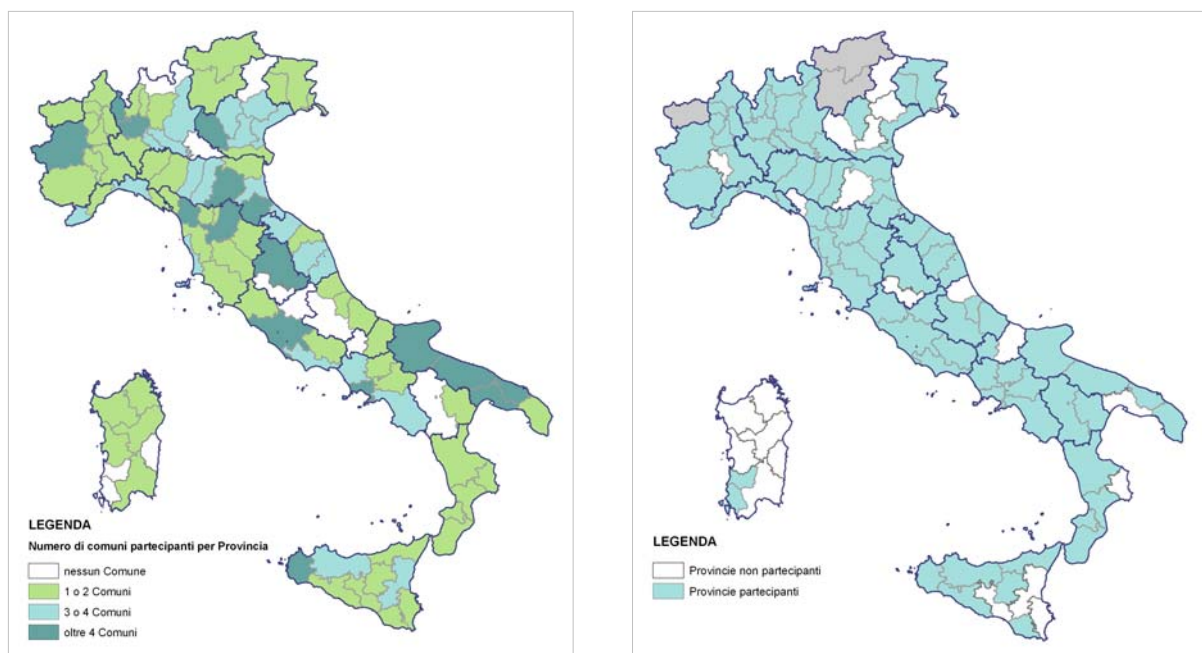
Pur se confermato dall'analisi e ben articolato territorialmente, il raggruppamento dei Comuni minori rimane tuttavia un aggregato a rappresentatività non elevata e con differenziazioni al suo interno. Di ciò si tenga conto nella valutazione dei risultati riferiti al complesso dei Comuni o nei confronti tra lo strato in differenti annualità, i cui valori potrebbero entrambi essere influenzati dalla maggiore o minore presenza di partecipanti non selezionati nel campione. Ove possibili, tali confronti sono richiamati nel rapporto e si riferiscono a comportamenti e tendenze che trovano puntuale conferma nei comportamenti delle Amministrazioni presenti in entrambe le rilevazioni.

La distribuzione territoriale delle Amministrazioni partecipanti all'indagine è illustrata nei successivi cartogrammi.

---

<sup>5</sup> Il tasso di riconferma rispetto alla precedente indagine è pari al 64,4% per i Comuni e all'84,1% per le Province.

### *Indagine 2006: distribuzione territoriale del campione dei Comuni e delle Province*



Per quanto riguarda i Comuni si può osservare una lieve prevalenza delle Amministrazioni del nord-ovest (29,9% del complesso dei Comuni della ripartizione), del centro (28,2%) e del nord-est (26,2%) rispetto alle Amministrazioni del sud (22,8%). Al contrario, per quanto riguarda le Province, la rappresentatività del nord-ovest (95,7%) e del centro (88,0 %) è significativamente più elevata rispetto alla ripartizione del nord-est (70,0%), mentre la partecipazione del sud è lievemente inferiore (66,7%).

Alcune avvertenze vanno inoltre richiamate in ragione di possibili raffronti tra i dati illustrati nel rapporto, in particolare se estesi ai risultati delle precedenti rilevazioni:

- in ogni tabella è indicata la numerosità dei casi in esame determinata dal numero di risposte valide in relazione allo specifico quesito o alla combinazione delle variabili analizzate; se quindi i dati di ciascuna tabella sono direttamente raffrontabili tra loro, non è possibile invece il confronto tra dati di tabelle diverse, riferite a basi differenti;
- il confronto con i dati di precedenti rilevazioni, non avendo l'indagine copertura censuaria, richiede evidentemente cautela; dove possibile, il confronto viene richiamato nel Rapporto;
- nel corso dell'indagine 2006 sono stati richiesti sia i dati sulla spesa dell'anno precedente sia la programmazione finanziaria futura; pertanto le tendenze rilevate sono costruite su base omogenea.

**APPENDICE: AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI ALL'INDAGINE  
COMUNI**

**ABRUZZO**

San Salvo (CH )  
Vasto (CH )  
Pescara (PE )  
Atri (TE )

**BASILICATA**

Matera (MT )

**CALABRIA**

Catanzaro (CZ )  
Cassano allo Ionio (CS )  
Cosenza (CS )  
Petilia Policastro (KR )  
Reggio di Calabria (RC )  
Taurianova (RC )  
Vibo Valentia (VV)

**CAMPANIA**

Ariano Irpino (AV)  
Cervinara (AV)  
Benevento (BN)  
Caserta (CE )  
Marcianise (CE )  
San Nicola la Strada (CE )  
Boscoreale (NA )  
Brusciano (NA )  
Casalnuovo di Napoli (NA )  
Castellammare di Stabia (NA )  
Cercola (NA )  
Ercolano (NA )  
Giugliano in Campania (NA )  
Gragnano (NA )  
Napoli (NA )  
Ottaviano (NA )  
Pollena Trocchia (NA )  
Pompei (NA )  
Portici (NA )  
San Giorgio a Cremano (NA )  
Sant'Antimo (NA )  
Torre Annunziata (NA )  
Torre del Greco (NA )  
Nocera Inferiore (SA )  
Pagani (SA )  
Salerno (SA )

**EMILIA-ROMAGNA**

Bologna (BO )  
Casalecchio di Reno (BO )

Castel San Pietro Terme (BO )  
Ozzano dell'Emilia (BO )  
Pianoro (BO )  
Sasso Marconi (BO )  
Zola Predosa (BO )  
Argenta (FE )  
Cesena (FC)  
Cesenatico (FC)  
Forlì (FC)  
Forlimpopoli (FC)  
Savignano sul Rubicone (FC)  
Castelnuovo Rangone (MO)  
Formigine (MO)  
Mirandola (MO)  
Sassuolo (MO)  
Parma (PR)  
Fiorenzuola d'Arda (PC)  
Piacenza (PC)  
Cervia (RA )  
Faenza (RA )  
Ravenna (RA )  
Guastalla (RE )  
Novellara (RE )  
Rubiera (RE )  
Riccione (RN )  
Rimini (RN )  
Santarcangelo di Romagna (RN)  
**FRIULI VENEZIA-GIULIA**  
Gorizia (GO )  
Pordenone (PN)  
Trieste (TS)  
Gemona del Friuli (UD)  
Udine (UD)  
**LAZIO**  
Alatri (FR)  
Gaeta (LT )  
Latina (LT )  
Pontinia (LT )  
Colleferro (RM )  
Frascati (RM )  
Grottaferrata (RM )  
Guidonia Montecelio (RM )  
Monterotondo (RM )  
Nettuno (RM )  
Roma (RM )

Valmontone (RM )  
Viterbo (VT)

### **LIGURIA**

Genova (GE )  
Rapallo (GE )  
Sestri Levante (GE )  
Imperia (IM )  
San Remo (IM )  
Ventimiglia (IM )  
La Spezia (SP )  
Lerici (SP )  
Finale Ligure (SV )  
Savona (SV )

### **LOMBARDIA**

Bergamo (BG )  
Seriata (BG )  
Brescia (BS )  
Gardone val Trompia (BS )  
Lumezzane (BS )  
Palazzolo sull'Oglio (BS )  
Erba (CO )  
Casalmaggiore (CR )  
Crema (CR )  
Cremona (CR )  
Calolziocorte (LC )  
Casatenovo (LC )  
Casalpusterlengo (LO )  
Codogno (LO )  
Lodi (LO )  
Agrate Brianza (MI )  
Arese (MI )  
Bovisio-Masciago (MI )  
Bresso (MI )  
Carugate (MI )  
Cesano Boscone (MI )  
Corbetta (MI )  
Garbagnate Milanese (MI )  
Giussano (MI )  
Legnano (MI )  
Limbiate (MI )  
Lissone (MI )  
Meda (MI )  
Melegnano (MI )  
Melzo (MI )  
Muggio' (MI )  
Paderno Dugnano (MI )  
Rho (MI )  
San Giuliano Milanese (MI )  
Seregno (MI )

Sesto San Giovanni (MI )  
Varedo (MI )

Pavia (PV )  
Castellanza (VA )  
Fagnano Olona (VA )  
Luino (VA )  
Olgiate Olona (VA )  
Samarate (VA )  
Varese (VA )

### **MARCHE**

Senigallia (AN )  
Ascoli Piceno (AP )  
Grottammare (AP )  
Montegranaro (AP )  
Monteprandone (AP )  
Macerata (MC )  
San Severino Marche (MC )  
Tolentino (MC )  
Fano (PU )  
Pesaro (PU )  
Urbino (PU )

### **MOLISE**

Campobasso (CB )

### **PIEMONTE**

Alessandria (AL )  
Valenza (AL )  
Asti (AT )  
Biella (BI )  
Alba (CN )  
Fossano (CN )  
Novara (NO )  
Avigliana (TO )  
Carmagnola (TO )  
Chivasso (TO )  
Cirie' (TO )  
Collegno (TO )  
Moncalieri (TO )  
Nichelino (TO )  
Rivarolo Canavese (TO )  
Rivoli (TO )  
Verbania (VB )  
Vercelli (VC )

### **PUGLIA**

Altamura (BA )  
Barletta (BA )  
Bisceglie (BA )  
Bitonto (BA )  
Capurso (BA )  
Casamassima (BA )

Castellana Grotte (BA )  
Corato (BA )  
Giovinazzo (BA )  
Molfetta (BA )  
Monopoli (BA )  
Putignano (BA )  
Ceglie Messapica (BR )  
Fasano (BR )  
Francavilla Fontana (BR )  
San Vito dei Normanni (BR )  
Torre Santa Susanna (BR )  
Cerignola (FG )  
Foggia (FG )  
Manfredonia (FG )  
Monte Sant'Angelo (FG )  
San Severo (FG )  
Monteroni di Lecce (LE )  
Taurisano (LE )  
Ginosa (TA )  
Laterza (TA )  
Manduria (TA )  
Martina Franca (TA )  
San Giorgio Ionico (TA )  
Taranto (TA )  
**SARDEGNA**  
Cagliari (CA )  
Selargius (CA )  
Nuoro (NU )  
Olbia (OT )  
Oristano (OR )  
Porto Torres (SS )  
Sassari (SS )  
**SICILIA**  
Menfi (AG )  
Ravanusa (AG )  
Caltanissetta (CL )  
Mussomeli (CL )  
Acireale (CT )  
Caltagirone (CT )  
Catania (CT )  
Paterno' (CT )  
Enna (EN )  
Messina (ME )  
Bagheria (PA )  
Palermo (PA )  
Termini Imerese (PA )  
Ispica (RG )  
Pozzallo (RG )  
Pachino (SR )

Siracusa (SR )  
Alcamo (TP )  
Castellammare del Golfo (TP )  
Castelvetrano (TP )  
Trapani (TP )  
Valderice (TP )  
**TOSCANA**  
Arezzo (AR )  
Bibbiena (AR )  
Empoli (FI )  
Firenze (FI )  
Impruneta (FI )  
Montespertoli (FI )  
Scandicci (FI )  
Sesto Fiorentino (FI )  
Follonica (GR )  
Grosseto (GR )  
Cecina (LI )  
Livorno (LI )  
Rosignano Marittimo (LI )  
Altopascio (LU )  
Capannori (LU )  
Lucca (LU )  
Massarosa (LU )  
Seravezza (LU )  
Massa (MS )  
Santa Croce sull'Arno (PI )  
Volterra (PI )  
Montale (PT )  
Pistoia (PT )  
Montemurlo (PO )  
Prato (PO )  
Siena (SI )  
Sinalunga (SI )  
**TRENTINO ALTO-ADIGE**  
Bolzano (BZ )  
Merano (BZ )  
Trento (TN )  
**UMBRIA**  
Assisi (PG )  
Citta' di Castello (PG )  
Corciano (PG )  
Foligno (PG )  
Perugia (PG )  
Todi (PG )  
**VAL D'AOSTA**  
Aosta (AO )  
**VENETO**  
Albignasego (PD )

Monselice (PD )  
Padova (PD )  
Piove di Sacco (PD )  
Rovigo (RO )  
San Biagio di Callalta (TV )  
Susegana (TV )  
Treviso (TV )  
Martellago (VE )  
Mirano (VE )  
Venezia (VE )

Legnago (VR )  
Pescantina (VR )  
San Giovanni Lupatoto (VR )  
San Pietro in Cariano (VR )  
Verona (VR )  
Cassola (VI )  
Schio (VI )  
Torri di Quartesolo (VI )

**Province****ABRUZZO**

Chieti  
L'aquila  
Pescara

**BASILICATA**

Matera  
Potenza

**CALABRIA**

Catanzaro  
Cosenza  
Reggio Calabria  
Vibo Valentia

**CAMPANIA**

Avellino  
Benevento  
Caserta  
Napoli  
Salerno

**EMILIA ROMAGNA**

Ferrara  
Forlì CESENA  
Modena  
Parma  
Piacenza  
Ravenna  
Reggio Emilia  
Rimini

**FRIULI VENEZIA GIULIA**

Pordenone  
Trieste  
Udine

**LAZIO**

Frosinone  
Latina  
Rieti  
Roma  
Viterbo

**LIGURIA**

Genova  
Imperia  
La Spezia  
Savona

**LOMBARDIA**

Bergamo  
Brescia  
Como  
Cremona  
Lecco  
Lodi

Mantova  
Milano  
Pavia

Sondrio  
Varese

**MARCHE**

Ancona  
Ascoli Piceno  
Macerata  
Pesaro

**MOLISE**

Isernia

**PIEMONTE**

Alessandria  
Biella  
Cuneo  
Novara  
Torino  
Verbano Cusio Ossola  
Vercelli

**PUGLIA**

Bari  
Brindisi  
Foggia  
Lecce

**SARDEGNA**

Carbonia Iglesias  
Medio Campidano

**SICILIA**

Agrigento  
Enna  
Messina  
Palermo  
Ragusa  
Trapani

**TOSCANA**

Arezzo  
Firenze  
Grosseto  
Livorno  
Lucca  
Pisa  
Pistoia  
Prato  
Siena

**UMBRIA**

Perugia

**VENETO**

Rovigo  
Venezia  
Vicenza

