



Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A



11° 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

INTRODUZIONE.....	3
1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI	15
1.1 Il presidio delle attività formative	15
1.2 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione.....	19
1.3 Le attività formative	25
1.4 La partecipazione ai corsi	26
1.5 Le modalità di erogazione della formazione.....	29
1.6 Innovazioni e formazione	33
1.7 Fattori critici e obiettivi di qualificazione	39
1.8 La spesa per la formazione	42
2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE	45
2.1 I partecipanti.....	47
2.2 La spesa.....	51
2.3 Il presidio interno della formazione	52
2.4 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione.....	55
2.5 I fattori strategici, la formazione innovativa e le criticità.....	59
2.6 Le metodologie dell'apprendimento.....	66
2.7 La tipologia della domanda formativa.....	69
2.8 Attività interne e offerta di mercato	70
NOTA METODOLOGICA	73

INTRODUZIONE

Nel 2007 la *macchina formativa* degli Enti locali si è dedicata a quella che si potrebbe definire una azione di *manutenzione correttiva*, recuperando alcune battute d'arresto verificatesi nell'anno precedente. L'estensione del fenomeno formativo resta molto ampia se misurata dalle Amministrazioni locali che realizzano interventi in tale ambito, qualche limatura delle "sedi di gestione" della formazione si è registrata ma recuperano, al contempo, le risorse umane e logistiche e migliorano i *software* di funzionamento (analisi dei fabbisogni, programmazione e valutazione). Sul versante finanziario, si diversificano maggiormente le fonti finanziarie, si incrementa la spesa indotta da una domanda formativa abbastanza elastica, aumentano gli *output* e in particolare il personale formato. Nel Mezzogiorno si rileva, ed è un aspetto per certi versi inatteso, qualche ripresa e una qualificazione dei modelli d'azione. Restano, sullo sfondo, le istanze di maggior "rendimento" e di efficacia della formazione rispetto agli obiettivi delle Amministrazioni, che forse fuoriescono da questo ristretto orizzonte "manutentivo" e richiedono interventi mirati di medio periodo.

E' questo il quadro di sintesi che emerge dalla rilevazione compiuta dal Foromez sulle tendenze recenti del fenomeno formativo nel sistema delle Autonomie locali, che ha coinvolto 87 Province e 332 Comuni con più di 10.000 abitanti¹.

Il trend della formazione

Tutte le Amministrazioni hanno realizzato interventi formativi nel corso dell'anno. Flette leggermente l'associazionismo per la formazione che interessa poco meno di un terzo dei Comuni e meno di un quinto delle Province. Tale fenomeno è presente soprattutto negli Enti locali del centro-nord, anche se tra le Province meridionali vi è un rimarchevole recupero (dal 4% al 15%).

Il personale formato, primo *output* dell'attività annuale, appare in crescita. La formazione conferma il suo carattere estensivo (tabella 1):

- nei Comuni è stato coinvolto l'equivalente del 60% del personale, poco meno del 2006, con una partecipazione aumentata del personale del nord-est e delle qualifiche alte (dirigenti e funzionari) delle Amministrazioni del centro Italia;
- nelle Province tale soglia sale al 77%, riaffermando il *trend* positivo degli ultimi anni (più forte nel nord-ovest, minore nel Mezzogiorno, dove però, nell'arco di due anni, si passa dal 27% al 48% di formati sul personale).

¹Per un approfondimento sulle modalità di realizzazione dell'indagine si veda la nota metodologica.

Tab. 1 – L'evoluzione del fenomeno formativo

	Comuni			Province		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
% del personale formato sul totale del personale in servizio	61,7	61,7	60,1	61,0	72,1	76,5
Incidenza % della spesa per formazione sul monte retribuzioni	0,5	0,45	0,5	0,8	0,71	0,75
% degli Enti con una struttura formativa	72,8	71,4	68,6	87,2	91,5	89,5
% degli Enti che hanno effettuato attività di valutazione della formazione	53,9	44,8	48,5	67,8	69,6	67,8
% degli Enti con piano annuale	34,9	30,3	30,9	35,0	32,1	34,5
% degli Enti con piano pluriennale	22,5	22,2	21,4	37,0	34,6	39,1

Nota: I valori relativi all'incidenza della spesa formativa sono stati calcolati, per il biennio 2006-2007, su base omogenea. Per l'anno 2006, quindi, è stato considerato questo dato rispetto a quello rilevato nella precedente edizione del Rapporto.

Continua la progressione dell'investimento sulle donne. Tra i Comuni è stato formato l'equivalente dell'83% del personale femminile (nel 2005 era il 64%), con un ruolo trainante assunto dalle aree metropolitane del centro e dalle città medio-grandi del nord-est. Tra le Province è stato formato l'equivalente dell'84% del personale femminile (rispetto al 65% del 2005), con un apporto significativo delle Amministrazioni meridionali (dal 51% al 62%).

La partecipazione è aumentata, nei Comuni, tra le altre categorie del personale (insieme che include il personale inquadrato nelle categorie A, B e C) del nord-est e i dirigenti dell'Italia centrale, nelle Province tra i dirigenti del nord e del centro.

Il rapporto tra spesa formativa e monte retribuzioni registra qualche miglioramento, per un aumento della spesa formativa più evidente nei Comuni, più contenuto nelle Province.

Quasi tutti gli Enti locali hanno utilizzato risorse proprie per finanziare i programmi formativi. Fra i Comuni, i canali di finanziamento esterni sono stabili, seppure fortemente disomogenei:

- i Fondi degli Enti territoriali sono molto più utilizzati dalle città medio-grandi, molto poco dai Comuni minori;
- il Fondo sociale europeo continua ad essere poco utilizzato (22% dei Comuni). Vi fanno ricorso soprattutto le Amministrazioni del nord-est, molto meno i Comuni del Mezzogiorno che però, nel 2007, hanno raddoppiato l'accesso, raggiungendo la quota del 18%.

Tra le Province si è potuto registrare un più esteso ricorso a fonti finanziarie esterne, con un più frequente uso del Fondo sociale europeo (dal 26% al 31%). Anche in questo caso con un considerevole ampliamento delle Province meridionali che accedono a fonti finanziarie esterne, utilizzando maggiormente il Fondo sociale europeo, ma anche i Fondi degli Enti territoriali ed i programmi nazionali di formazione.

La maggiore diversificazione delle fonti finanziarie della formazione inverte la tendenza del 2006 a restringerle e a gravare solo sul bilancio dell'Ente locale, ma l'andamento del rapporto tra la spesa formativa e il monte retributivo conferma i dubbi sulla reale perseguibilità dell'obiettivo dell'1%, almeno in tempi brevi.

Le strutture interne incaricate della gestione della funzione formativa si riducono tra i Comuni (dal 73% del 2005 all'attuale 69%), pur come risultante di andamenti territoriali differenziati: diminuiscono al centro, aumentano nel nord-est, restano comunque assenti nel 48% delle Amministrazioni del Mezzogiorno.

Tra le Province si rafforza l'organizzazione, per l'aumento degli uffici formazione (dal 39% al 43%), anche nel Mezzogiorno.

Le risorse umane impegnate nelle strutture preposte alla formazione crescono tra i Comuni, mentre si ridimensionano tra le Province. Gli addetti agli uffici formazione salgono da 4,7 unità in media a 5, quelli delle unità organizzative a 2,7 unità. Per i Comuni meridionali si osserva un aumento del personale a tempo pieno. Le Province riducono il personale (da 3,1 a 2,2 unità), ma compensano, aumentando la quota del *full time*; invece, nelle unità organizzative si limitano a ridimensionare il personale (da 3,1 a 2,4 unità).

Resta quindi una gracilità della dotazione di risorse umane, evidenziata dall'alta quota di personale a tempo parziale e dalla bassa quota di dirigenti.

Migliora, per contro, la dotazione di risorse umane "ausiliarie":

- la "competenza distribuita" (la prassi, cioè, di affidare parte delle attività formative ai dirigenti dei settori) resta stabile tra i Comuni, aumenta leggermente tra le Province. In entrambi i casi sembra migliorare la cooperazione tra le strutture dedicate alla formazione e la dirigenza di settore. Diventano infatti residuali i Comuni in cui questa collaborazione è assente; nelle Province, analogamente, si incrementa la programmazione concertata delle iniziative o la condivisione dei progetti di formazione;
- l'utilizzo di referenti interni per l'attività formativa è sostanzialmente stabile tra i Comuni, ma si espande tra le Province (il 31% ha introdotto tale competenza professionale), con un aumento considerevole nel centro-sud e una diffusione maggiore da parte di organizzazioni più evolute o più dinamiche (quasi tutte le città metropolitane dispongono di questa figura);
- anche l'impegno di risorse professionali proprie (i formatori interni) per l'erogazione della formazione è in moderata espansione: sono presenti nel 24% dei Comuni, con un recupero sul 2006 soprattutto tra i Comuni meridionali e le città medio-grandi del nord-est. Le Province dotate di formatori interni aumentano (dal 20% al 28%), ma esclusivamente nel centro-nord.

Nel 2006 si era potuto rilevare una contrazione delle risorse disponibili a supporto dell'attività formativa, mentre l'andamento annuale segnala un recupero. Infatti (tabella 2):

- la dotazione di aule e laboratori didattici interni si consolida tra i Comuni (il 52% ne dispone), particolarmente nel Mezzogiorno (dal 29% al 39%) e tra le Province (dal 68% al 72%), con un aumento tra le Province centro-meridionali;
- migliora anche la presenza di siti *Web* dedicati alla formazione che, seppure confinati stabilmente nel 10% dei Comuni, si diffondono tra le Province (dal

- 12% al 20%), anche tra quelle meridionali (il 15% se n'è dotato);
- i sistemi informativi per la formazione, che sono un indice indiretto di evoluzione nella gestione della formazione, segnano una moderata espansione anche tra i Comuni minori e le Province meridionali. Come in passato, sono più diffusi gli archivi basati su sistemi informatici locali rispetto a quelli su *server* (che potrebbero indicare una gestione integrata delle informazioni relative alle risorse umane). Questi ultimi diminuiscono di poco tra i Comuni, mentre prosegue l'aumento già evidenziato nel 2006 tra le Province.

Tab. 2 – Le risorse operative per la formazione

	Comuni		Province	
	Incidenza %	Casi	Incidenza %	Casi
Enti con formatori interni	23,8	79	27,6	24
Enti con referenti per la formazione	25,3	84	31,0	27
Enti con un sito telematico (<i>internet/intranet</i>) sulla formazione	10,2	34	19,5	17
Enti con sistemi informativi sulla formazione:				
<i>sistemi locali</i>	40,5	133	42,5	37
<i>sistemi su server</i>	11,3	37	20,7	18

In sintesi, l'andamento annuale, pur con qualche indicazione contraddittoria, vede un recupero e un miglioramento rispetto alle restrizioni dell'anno precedente. Si nota qualche limatura, specie tra i Comuni, sulle strutture incaricate della formazione, ma, in contrappeso, vi è un rafforzamento sulla dotazione di risorse umane, logistiche e di strumentazione di supporto. Non ci sono, invece, importanti innovazioni nei modelli di gestione, anche se significativa appare la ripresa degli Enti locali del Mezzogiorno.

Le funzioni a contorno della formazione (analisi dei fabbisogni formativi, programmazione e valutazione), che erano state ridimensionate nel 2006, recuperano in parte lo spazio perduto e, soprattutto, continuano a qualificare le metodologie e gli strumenti adottati.

Nell'individuazione dei fabbisogni prevale una sostanziale stabilità. Tra i Comuni il numero degli strumenti di rilevazione adottati resta costante e ne esce confermato il *mix* di metodi di analisi (nei tre quarti circa le indicazioni dei responsabili dei settori, nella metà le richieste dei dipendenti, nella metà circa l'analisi dell'organizzazione e delle competenze professionali). Anche tra le Province prevale la stabilità, ma va sottolineato in termini positivi il fatto che la metodologia più impegnativa, l'analisi organizzativa e delle competenze, sia utilizzata nel 61% delle Amministrazioni. Si qualifica notevolmente l'approccio delle Province meridionali, fra le quali aumenta la frequenza di tutti i metodi di diagnosi e, soprattutto, si diffonde l'analisi dell'organizzazione e delle competenze.

La programmazione della formazione, stabile nella metà circa dei Comuni, aumenta la sua diffusione tra le Province (dal 67% al 74%).

Nei Comuni non varia la ripartizione tra Enti che effettuano una programmazione annuale degli interventi ed Enti che elaborano piani pluriennali, che dovrebbero avere un orizzonte più strategico dell'evoluzione organizzativa e della formazione. La soglia critica per la programmazione si conferma quella dei 100.000 abitanti, al di sopra della quale i Comuni che non programmano si riducono a un quarto. In corso d'anno cresce il numero delle città meridionali che si sono dotate di un piano pluriennale, pur se si tratta sempre di una esigua minoranza.

Tra le Province la quota degli Enti che adottano un piano pluriennale sale, confermandosi la formula più diffusa. Nel Mezzogiorno aumentano le Province che fanno programmazione (dal 33% al 44%) e programmazione pluriennale (dal 13% al 19%).

La pratica della valutazione delle iniziative formative ha avuto un recupero sulla flessione del 2006 tra i Comuni, mentre è rimasta praticamente stabile tra le Province. Il recupero è evidente soprattutto per i Comuni nel Mezzogiorno (gli Enti che valutano la formazione sono passati dal 25% al 31%) e tra i Comuni minori.

Aumenta soprattutto la valutazione selettiva, realizzata su una parte degli interventi formativi, ed infatti i Comuni che fanno una valutazione sistematica di tutta l'attività formativa restano una quota ancora molto esigua (14%). Tra le Province si riscontra un indebolimento dell'attività valutativa nel nord e un rafforzamento, anche consistente, tra le Province meridionali (quelle che fanno valutazione passano dal 39% al 48%).

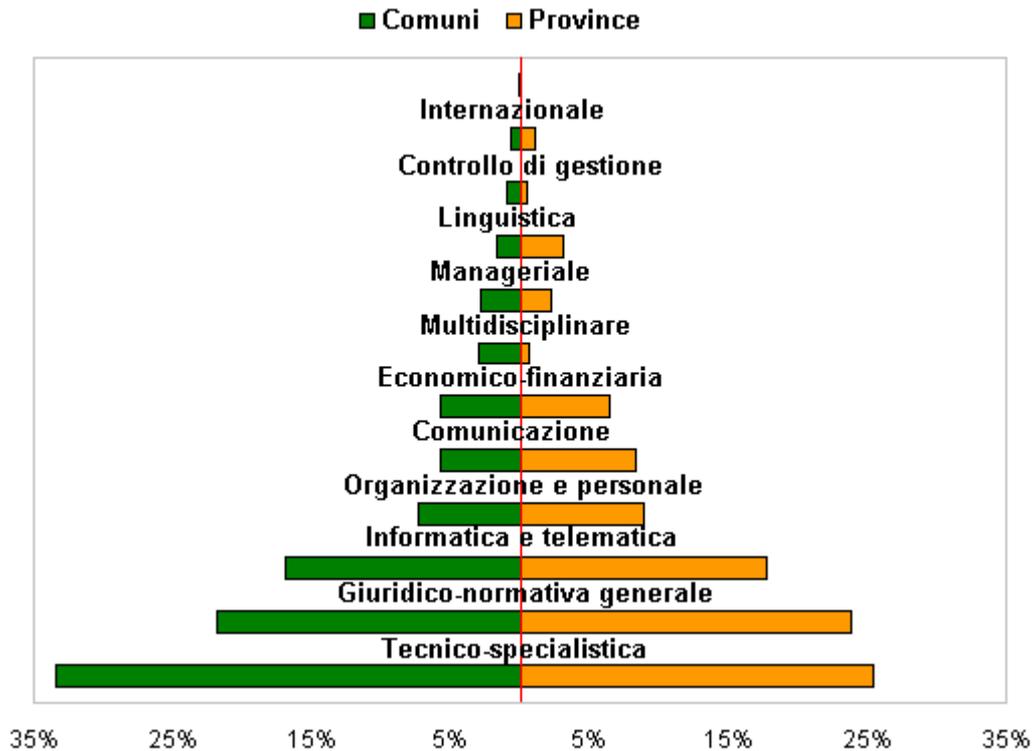
Intensificazione e qualificazione delle metodologie di valutazione sono evidenti nel corso dell'anno. La scala delle preferenze sulle finalità della valutazione resta ferma (con una prevalenza del questionario ai formati sul gradimento dell'esperienza formativa, seguito dai *test* di valutazione dell'apprendimento e dalle verifiche sull'efficacia della formazione per l'organizzazione del lavoro). In corso d'anno, tuttavia, tra i Comuni vi è stata, accanto a una stabilità del questionario al personale e a una riduzione dei *test* sull'apprendimento, un incremento delle verifiche con i responsabili degli uffici sull'efficacia della formazione per il lavoro. Nelle Province si registra un incremento di tutti metodi più incisivi (il questionario al personale formato, le verifiche sulle ricadute della formazione, il *test* di apprendimento).

Nell'*output* dei formati si modifica di poco la composizione secondo i gruppi professionali. Nei Comuni, i dirigenti rappresentano il 5% di tutti i partecipanti alle attività formative, i funzionari direttivi il 31% ed entrambi i gruppi sono in calo. In aumento, invece, appaiono le altre categorie, che dal 61% del totale salgono al 64%. Nelle Province la situazione è analoga, ma senza grandi variazioni (dirigenti, 5%; direttivi, 39%; altre categorie 56%). Persiste il grande squilibrio territoriale, dal momento che l'investimento formativo è prevalentemente indirizzato sul personale del nord (64% dei formati tra i Comuni, 61% tra le Province), meno sul personale del centro (rispettivamente, 20% e 22%), ancor meno verso il personale degli Enti locali meridionali (16% e 17%).

Molto consolidata si conferma, come mostra il grafico 1, la composizione dei dipendenti formati secondo le aree di contenuto della formazione. La prevalenza delle aree tematiche tecnico-specialistica e giuridico-normativa è un dato permanente, favorito anche dal carattere composito e largamente comprensivo con cui esse sono definite. Al terzo posto, la formazione informatica e telematica, sugli ordini di

grandezza dell'anno precedente. In proporzione, le Province fanno molta più formazione nelle lingue. Sempre nelle Province si rileva in corso d'anno un incremento della formazione nell'informatica e telematica.

Grafico 1 *Formati nelle diverse aree tematiche (valori % sul personale in servizio)*



I metodi di apprendimento sono una delle costanti della formazione negli Enti locali (tabella 3). L'insegnamento in aula predomina largamente (80-78% dei corsi). L'aula integrata dal laboratorio è utilizzata nel 12-13% dei corsi. La formazione intervento è adottata nel 4% dei corsi dei Comuni e nell'8% dei corsi delle Province (in forte crescita rispetto agli anni precedenti). Le altre metodologie di apprendimento (l'auto apprendimento, il *learning on the job*, l'*e-learning*, la videoconferenza per la formazione a distanza) sono utilizzate occasionalmente su tematiche specifiche.

Tab. 3 - Tipologia, metodologie ed erogatori della formazione (% sui corsi)

		Comuni			Province		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
Tipologie	Da catalogo	47,4	45,7	42,8	35,2	36,0	41,6
	Su specifiche dell'ente	39,3	39,7	41,2	35,4	45,7	40,3
	Su domanda dei dipendenti	13,3	14,6	16,0	29,5	18,2	18,0
Metodologie	Aula	81,4	85,2	80,3	78,6	80,2	77,7
	Aula e laboratorio informatico	12,7	9,2	12,1	13,2	12,0	12,5
	Auto apprendimento	0,4	0,8	0,1	0,1	0,5	0,2
	Videoconferenza formazione a distanza	0,2	0,3	0,3	0,7	0,1	0,1
	<i>E-learning</i>	1,9	1,0	2,4	3,9	1,4	0,8
	Formazione intervento	3,3	3,6	3,7	2,6	2,4	7,7
Fornitori	Corsi realizzati in proprio	10,8	12,6	12,0	4,9	6,1	4,9
	Soggetti privati	54,5	52,2	56,5	60,7	60,8	61,0
	Associazioni di rappresentanza	7,7	7,9	2,3	2,7	2,7	2,7
	Università e altri soggetti pubblici	22,2	20,4	24,1	27,3	27,9	27,7
	Altro	5,4	6,9	5,1	4,5	2,4	3,7

Nell'indagine di quest'anno si è cercato di approfondire quali sono le motivazioni delle scelte rispetto alla metodologia dell'*e-learning*. Le Amministrazioni che hanno investito in progetti formativi di *e-learning* non sono poche: un quarto circa tra i Comuni, il 41% delle Province. Le motivazioni che, invece, hanno indotto le altre Amministrazioni a non finanziare progetti formativi di *e-learning* sono abbastanza convergenti in entrambi i casi:

- la preferenza per le metodologie d'aula (56-55%);
- la mancanza di un finanziamento dedicato (35% tra i Comuni, 28% tra le Province);
- la mancanza di una adeguata preparazione del personale (28-26%);
- la carente informazione sulle metodologie *e-learning* (34%-18%);
- la scarsa dotazione di infrastrutture ICT (17-16%).

In breve, c'è innanzitutto una opzione culturale a favore della metodologia d'aula, accentuata tra gli Enti locali del nord, che pure hanno una più ampia esperienza. I motivi che inducono a non utilizzare i metodi di *e-learning* hanno una loro solidità, ma non un consenso tale da spiegare l'incidenza minima dell'uso di questi metodi. In ogni caso, nel campo dell'apprendimento, l'aspettativa di risultati da iniziative spontanee innovative è poco ragionevole. Per perseguire questi obiettivi, bisognerà sviluppare politiche promozionali specifiche e incentivare molto la circolazione delle "buone pratiche" in materia.

La tipologia della domanda di formazione vede alcune variazioni che conducono al risultato di far tornare prevalente la domanda su catalogo rispetto a quella su specifiche dell'ente, sia nei Comuni che nelle Province. Vi sono tuttavia differenze

molto grandi che vanno tenute in considerazione: il 71% dei corsi delle città metropolitane, ad esempio, è richiesto su specifiche dell'Amministrazione, mentre tra i Comuni più piccoli è salita la richiesta di formazione a catalogo.

Nelle Province meridionali vi è stato un calo drastico (dal 32% al 9% delle Amministrazioni) dei corsi svolti su richiesta dei dipendenti e un aumento degli altri tipi di domanda: se questa variazione fosse confermata in futuro, sarebbe un mutamento rilevante.

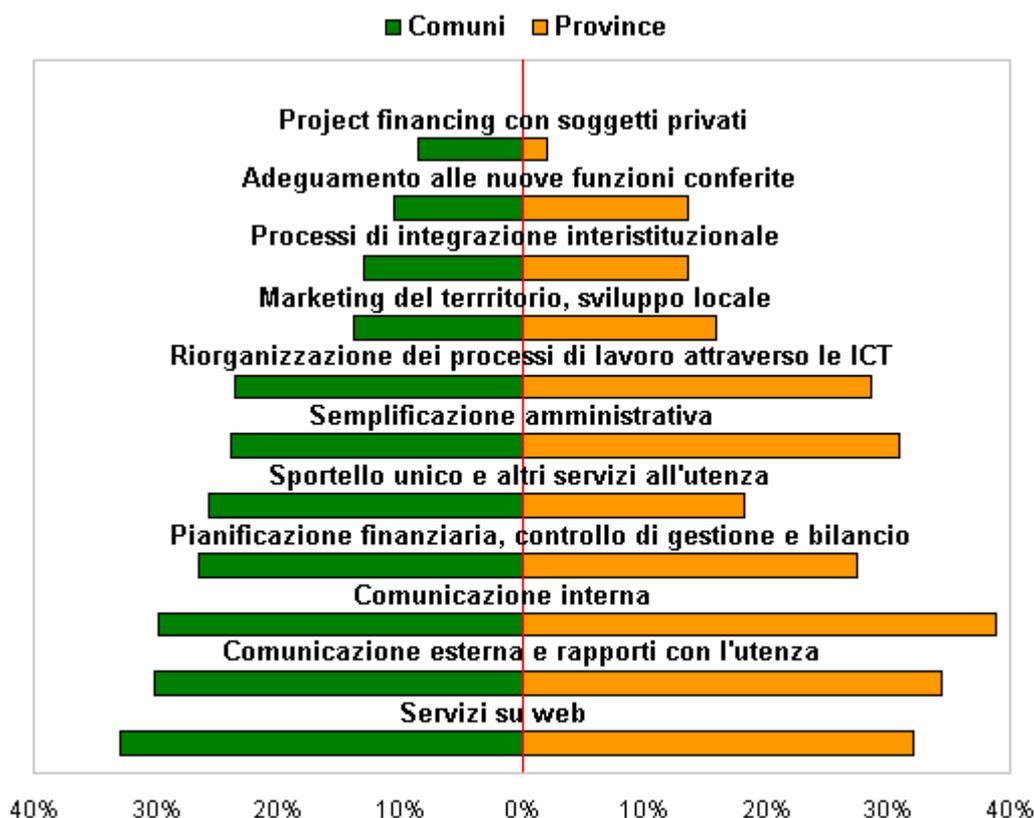
Questa configurazione della domanda ha comportato, soprattutto tra i Comuni, un incremento della quota di corsi affidati alle imprese private di formazione, che si confermano di gran lunga i principali protagonisti dell'offerta formativa. L'altro soggetto importante sono le Università e le Scuole ed istituti pubblici di formazione, che coprono un quarto circa dell'offerta: hanno avuto una crescita tra i Comuni maggiori nel corso dell'ultimo anno e detengono una quota significativa di formazione tra i Comuni minori e tra le Amministrazioni del Mezzogiorno.

Innovazioni e fattori critici

Nel prevalente clima di “manutenzione correttiva” dell'apparato di formazione, l'innovazione non procede per svolte, ma per aggiustamenti incrementali. Il tasso di innovatività (misurato dalla frequenza di Amministrazioni che hanno segnalato di aver introdotto innovazioni negli ultimi tre anni) non è particolarmente alto, oscillando fra il 30%-40% circa dei Comuni e delle Province. Tra i primi si rileva un discrimine sui 100.000 abitanti: sopra questa soglia la frequenza dell'innovazione è molto più alta, a conferma del fatto che la maggiore complessità delle organizzazioni costituisce un fattore incentivante. A livello territoriale, si osserva una maggiore dinamicità dei Comuni del nord-est e delle Province del centro e del nord-ovest.

Tra i Comuni si attua una sorta di "conservatorismo dell'innovazione", che mantiene stabili nel tempo la frequenza e la tipologia delle innovazioni. Quelle più diffuse continuano ad essere orientate, come nel 2006, "verso l'esterno": i servizi su *Web*, la comunicazione esterna ed i rapporti con l'utenza, a cui si aggiunge, con analoga frequenza, la comunicazione interna. Segue un *set* di innovazioni centrate sull'adeguamento dell'organizzazione amministrativa (24-27% di diffusione). Lo Sportello unico e gli altri servizi all'utenza sono al quinto posto, ma non troppo distanti (grafico 2).

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



Permane, dunque, la preferenza verso innovazioni che non necessitano di investimenti molto onerosi, che favoriscono l'informazione e le linee di servizio all'utenza, la rappresentazione dell'Amministrazione, la visibilità delle sedi decisionali locali.

La mappa dell'innovazione delle aree metropolitane appare molto diversa, per il rilievo maggiore assegnato alla reingegnerizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, all'integrazione interistituzionale, al *marketing* del territorio e allo sviluppo locale.

I Comuni meridionali sono prossimi ai valori nazionali nelle politiche "d'area" (*marketing* del territorio e sviluppo locale, adeguamento alle nuove funzioni e integrazione interistituzionale).

Le innovazioni delle Province sono diventate più simili a quelle dei Comuni: le prime tre tipologie coincidono, seguite dalla semplificazione amministrativa, dalla riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, dalla pianificazione finanziaria e controllo di gestione. Rispetto all'anno precedente aumentano la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza, i servizi su *Web*, il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale. Calano, per contro, le innovazioni legate all'organizzazione interna o al mutamento istituzionale.

Tra Province e Comuni si osservano differenze discendenti dalla configurazione istituzionale e dal ruolo, che risaltano nella frequenza con cui innovano nei diversi campi. Se si escludono alcune tipologie innovative con differenze contenute, di pochi punti percentuali, si vede come:

- tra i Comuni vi sia una propensione nettamente maggiore, come logico

attendarsi, verso lo Sportello unico e altri servizi all'utenza e, pur nella esiguità del rilievo, nel *project financing*;

- nelle Province, invece, sia maggiore l'orientamento verso la comunicazione interna, la semplificazione amministrativa e la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT.

L'innovazione ha trainato attività formative *ad hoc*, più spesso tra le Province, un poco meno tra i Comuni dove questa domanda di formazione appare in calo. Sull'insieme degli Enti locali, tuttavia, essa è limitata, riguardando al massimo un terzo delle Province e una fascia di Comuni compresa tra un minimo del 5% ed un massimo del 21% rispetto alle diverse tipologie di innovazione.

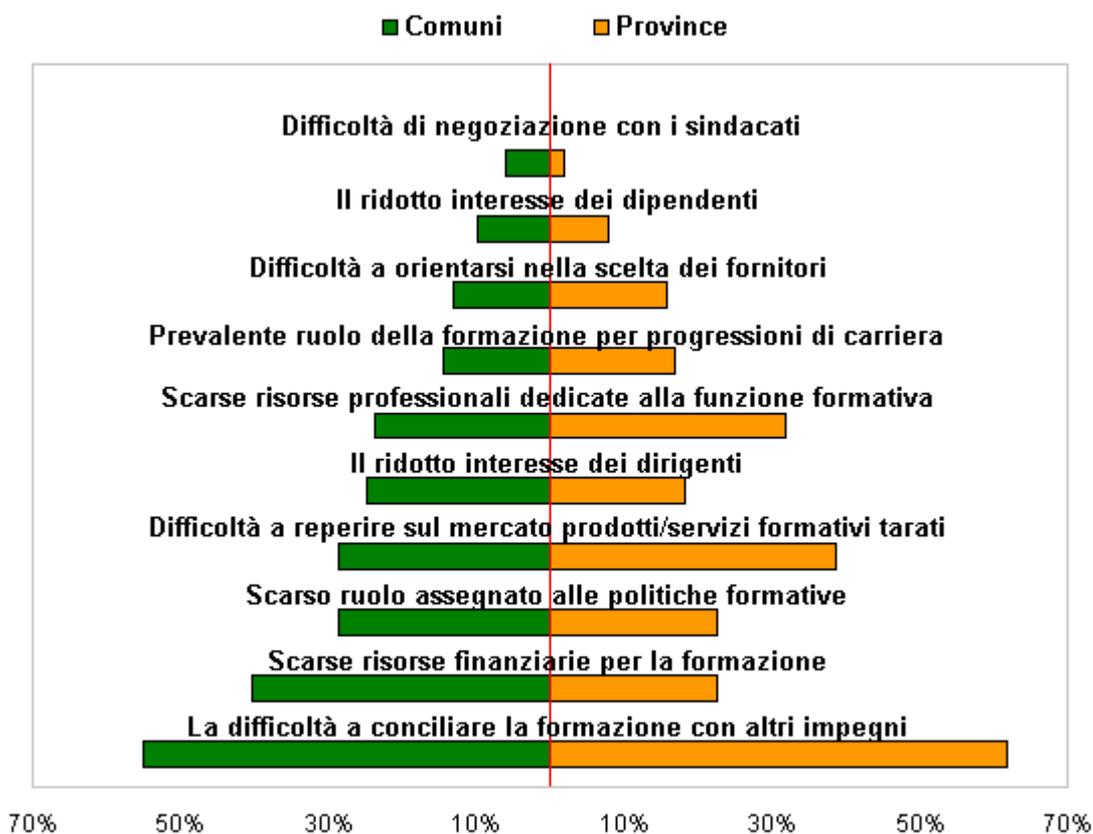
Al di là di questa domanda indotta da ben individuate innovazioni, gli interventi formativi giudicati più utili per la dinamica innovativa degli Enti locali sono abbastanza conseguenti con le politiche attuate e non si discostano molto dall'anno precedente. Tra i Comuni le segnalazioni prevalenti riguardano la comunicazione pubblica (uffici stampa, uffici per le relazioni con il pubblico, servizi informativi su *Web, call center*), mentre tra le Province prevale la reingegnerizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT.

Per il 2008 la formazione ritenuta di maggiore utilità per l'innovazione è incentrata, per i Comuni, sul tema "progetti" (accesso e gestione dei Fondi comunitari, valutazione progetti e analisi costi-benefici, *management* di progetto), con una forte propensione in tale direzione da parte delle città meridionali che ritengono evidentemente necessario attrezzarsi (probabilmente in misura ancora non sufficiente) per il nuovo ciclo di politiche comunitarie. Tra le Province l'orientamento prevalente è incentrato sulla comunicazione pubblica, sul potenziamento delle risorse umane interne (valutazione delle prestazioni e posizioni organizzative e nuovo ruolo nella dirigenza) e sulla tematica progettuale (gestione dei Fondi comunitari, valutazione dei progetti e analisi costi-benefici).

Le difficoltà che s'incontrano nella gestione della formazione, a parere degli intervistati, restano invariate nel tempo (grafico 3):

- su tutte, prevale la difficoltà di conciliare la formazione con gli altri impegni di lavoro dei dipendenti (sottolineata dalla metà dei Comuni e due terzi delle Province). Difficoltà da collegare, plausibilmente, anche all'inadeguata collocazione del tempo per la formazione nel quadro degli impegni correnti previsti dalle Amministrazioni;
- segue l'insufficienza delle risorse finanziarie per la formazione, segnalata soprattutto dai Comuni (40%), mentre tra le Province riveste una minore criticità, anche per il sorprendente calo di importanza di questo fattore tra le Province del Mezzogiorno (per le quali, nel 2006, costituiva la principale difficoltà);
- abbastanza frequente è anche il problematico reperimento sul mercato di prodotti/servizi tarati "su misura" sui fabbisogni delle Amministrazioni.

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



Se la mappa delle difficoltà non varia nel tempo, tuttavia, la sensibilità degli Enti locali appare abbastanza diversa. Se si ragiona, infatti, non sulla scala delle criticità ma sulle differenti frequenze nelle indicazioni, si può osservare che:

- le Province danno molta più importanza alla difficoltà a reperire sul mercato prodotti/servizi “su misura”, alle insufficienti risorse professionali dedicate alla funzione formativa (oltre che alla primaria difficoltà di conciliare formazione e altri impegni);
- i Comuni, invece, percepiscono con maggiore acutezza l'insufficienza delle risorse finanziarie, ma anche il ridotto interesse dei dirigenti e lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative. Insomma, il *deficit* di legittimazione assegnato dalle sedi decisionali alla formazione e lo scarso interesse delle dirigenze si avvertono maggiormente nell'organizzazione dei Comuni, non a caso meno supportata da strutture dedicate alla formazione.

L'“omologazione delle criticità”, con una accentuata convergenza su una specie di “modello *standard*”, non subisce particolari eccezioni a livello territoriale, anche in conseguenza della riduzione di atipicità tra le Province meridionali, che cominciano a percepire difficoltà (conciliazione tra impegni formativi e altri impegni, reperimento sul mercato di prodotti/servizi idonei) che derivano dal rafforzamento dell'attività formativa anziché dai suoi ritardi.

Questa convergenza è ancor più evidente considerando gli obiettivi da perseguire per migliorare la qualità della formazione (grafico 4). L'obiettivo più rilevante è rappresentato dalla ricaduta degli interventi formativi sull'organizzazione e sul lavoro

(indicato da due terzi dei Comuni e dal 71% delle Province), seguito dall'esigenza di un più stretto legame tra l'attività formativa e gli obiettivi dell'Amministrazione.

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



Queste due priorità sono largamente condivise e trovano solo parziali eccezioni: tra i Comuni, per ragioni evidenti, acquista molta più importanza la formazione di figure professionali adeguate per i ruoli di *front office* (con particolare accentuazione nelle aree metropolitane), tra le Province sono quelle meridionali che assegnano maggiore importanza al sistema di formazione permanente.

Emerge, come già nel 2006, il consolidamento di una cultura comune dei soggetti responsabili delle attività formative sugli obiettivi da perseguire per accrescere la qualità della formazione. Il *background* è il medesimo per Comuni e Province: l'ottimizzazione del rendimento e dell'efficacia della formazione rispetto all'organizzazione e alle pratiche di lavoro e rispetto agli obiettivi delle Amministrazioni. Anche se la replica nel tempo dei medesimi obiettivi è un indicatore della fatica nel conseguirli.

1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI

La presenza delle attività formative nei Comuni è costante nel corso degli ultimi anni: il 71% delle Amministrazioni attua i programmi formativi autonomamente, il 28% li realizza anche in associazione con altri Enti. La diffusione dell'associazionismo per la formazione è sostanzialmente indipendente dall'ampiezza dei Comuni. Geograficamente, invece, è più presente nei Comuni del nord-est (40%) e nel centro (37%), meno in quelli del Mezzogiorno (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	73,8	60,3	60,8	80,9	70,5
Enti con attività formativa in associazione	26,2	39,7	36,5	17,3	28,3
Enti senza attività formativa	0,0	0,0	2,7	1,8	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 332 Comuni

Nel corso del 2007 la situazione è ben poco cambiata anche se la quota dell'associazionismo frena leggermente, aumentando tra i Comuni del nord-est e diminuendo tra le Amministrazioni delle altre aree geografiche. È un ristagno che deve far riflettere, approfondendo meglio presso i Comuni che ne hanno esperienza i vantaggi della formula associativa (qualità formativa, programmazione, costi, crescita professionale degli addetti alla formazione, ecc.) o gli ostacoli.

1.1 Il presidio delle attività formative

Nella dotazione delle risorse non finanziarie per le attività formative l'andamento annuale è ispirato ad un principio di "manutenzione correttiva".

La diffusione di strutture incaricate della formazione è in fase di flessione: dal 73% dei Comuni nel 2005 al 69% nel 2007.

Un quarto circa dei Comuni dispone di un ufficio formazione, poco meno della metà affida la funzione ad un altro ufficio/servizio. La restante parte è priva di strutture incaricate dell'attività formative (tabella 2).

Tab. 2 - Comuni. Presenza di strutture preposte alla formazione per area geografica (% degli Enti)

Strutture preposte	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio Formazione	21,1	40,3	22,1	19,8	25,0
Unità organizzativa	60,5	38,8	45,6	32,7	43,6
Nessuna struttura specifica	18,4	20,9	32,3	47,5	31,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 312 Comuni

La presenza di strutture per la formazione è influenzata molto dall'ampiezza degli Enti e dall'area geografica. L'ufficio formazione è caratteristico delle aree metropolitane (è presente nell'82% di esse) e delle grandi città (da 100.000 a 250.000 abitanti), dove opera nel 75% dei casi. Sotto i 100.000 abitanti, invece, prevale la soluzione dell'unità funzionale (45-47% dei Comuni) e sono molto più frequenti le Amministrazioni prive di strutture per la formazione (da un quarto a un terzo circa).

Geograficamente si osserva una specializzazione territoriale, con i Comuni del nord-ovest che si affidano in grande prevalenza all'unità funzionale, quelli del nord-est che valorizzano molto l'ufficio formazione (40%) ed i Comuni del centro e del sud tra i quali prevale l'unità funzionale, ma con frequenza sensibilmente inferiore. Nei Comuni del centro e del sud è molto più alta la componente priva di una struttura per la formazione.

Resta stabile la prassi di affidare parte delle attività formative ai dirigenti dei diversi settori dell'Amministrazione con un budget da gestire autonomamente. Questa modalità interessa la metà circa dei Comuni (54%). Non sembra esserci una concorrenza tra le strutture per la formazione e tale 'competenza distribuita': quest'ultima è relativamente più presente nei Comuni dotati di un ufficio formazione, in particolare in quelli minori (al di sotto dei 50.000 abitanti, 69%) e nel nord-est (74%).

La cooperazione tra strutture dedicate e dirigenza di settore appare buona (ed anzi migliore rispetto al passato) dal momento che:

- dove opera l'ufficio formazione, nel 41% dei casi vi è una programmazione concertata e nel 36% almeno uno scambio di informazioni. La condivisione dei progetti formativi è praticata nel 9% dei Comuni, mentre è residuale la parte di Comuni in cui è assente la collaborazione;
- dove è presente l'unità funzionale, prevale lo scambio di informazioni (35%), ma anche la programmazione concertata ricorre con rispettabile frequenza (27%).

I Comuni che impegnano personale nell'attività formativa sono il 69%. Continua, sia pure a piccoli passi, l'aumento di personale addetto alla formazione (tabella 3). I Comuni con ufficio formazione impegnano mediamente 5 unità, quelli con unità funzionale 2,7 addetti. In entrambi i casi c'è un aumento rispetto all'anno precedente. La maggior parte del personale si occupa della competenza formativa a tempo parziale: mediamente 3,2 unità dove c'è l'ufficio formazione; 2,6 unità, invece, dove opera l'unità funzionale.

Tab. 3 - Comuni. Numero medio per Amministrazione di persone attribuite al servizio formazione per area geografica

Personale servizio formazione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio Formazione (78 casi)					
<i>Personale a tempo totale</i>	1,4	1,4	2,8	1,8	1,8
<i>Personale a tempo parziale</i>	3,6	3,2	1,1	4,6	3,2
<i>Dirigenti a tempo totale</i>	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
<i>Dirigenti a tempo parziale</i>	0,9	0,7	0,3	0,5	0,6
Unità organizzativa (136 casi)					
<i>Personale a tempo totale</i>	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
<i>Personale a tempo parziale</i>	2,2	3,2	2,5	2,7	2,6
<i>Dirigenti a tempo parziale</i>	0,5	0,8	1,1	0,8	0,8

La presenza di dirigenti è molto limitata, quasi trascurabile nella componente di personale a tempo pieno. La media per Comune è meno di un dirigente impegnato, soprattutto a tempo parziale. Soltanto le aree metropolitane si avvicinano alla media di un dirigente per Comune. Tra le Amministrazioni del centro vi è mediamente un dirigente impegnato a tempo parziale nelle unità funzionali che si occupano di formazione.

Gli uffici formazione dei Comuni meridionali hanno una dotazione di personale sensibilmente più elevata di quelli presenti nelle altre aree geografiche. Per di più questa dotazione è in aumento, soprattutto nel personale a tempo pieno. Anche il personale delle unità funzionali dei Comuni meridionali aumenta nel corso dell'anno (da 2,5 nel 2006 a 2,9). In crescita risulta, inoltre, il personale degli uffici formazione dei Comuni del nord-est, soprattutto nella componente a tempo parziale (mentre quella a tempo pieno si riduce).

Come già notato in passato, le strutture con maggior numero di addetti sono presenti nelle aree metropolitane, dove gli uffici formazione impegnano mediamente 14,5 unità e le unità funzionali ne assorbono mediamente 5. In questi Comuni, inoltre, è molto più consistente, in assoluto, il numero degli addetti impegnati a tempo pieno. I Comuni minori (sotto i 50.000 abitanti) impiegano, ovviamente, un minor numero di addetti (2,8), con una riduzione rispetto al 2006 (ma in aumento rispetto al 2005).

Nel complesso, le indicazioni che emergono sono sostanzialmente le seguenti:

- il modello di distribuzione del personale incaricato della formazione è praticamente invariato;
- continua l'aumento di addetti alla funzione formativa, significativamente tra i Comuni meridionali;
- aumentano gli addetti a tempo parziale;
- resta stazionario l'impiego di personale a tempo pieno e di dirigenti.

Se, quindi, è possibile annotare positivamente l'accresciuto impegno di risorse umane, non è provato che ad esso corrisponda una crescita qualitativa degli addetti e della capacità di far fronte ai problemi. Significato ed effetti dell'aumento del personale incaricato della formazione andrebbero, quindi, meglio approfonditi.

Un quarto circa dei Comuni utilizza referenti interni per l'attività formativa. Questo accade più frequentemente quando è presente una organizzazione più evoluta o in contesti più dinamici: le aree metropolitane vi fanno ricorso per il 91%, analogamente avviene per un terzo dei Comuni dell'Italia centrale (34%).

Il bilancio delle risorse logistiche sembra, per molti aspetti, problematico, in quanto l'indagine non rileva l'*outsourcing* e l'uso di aule e laboratori esterni potrebbe essere percepito erroneamente come una riduzione di risorse. Ad ogni modo, un pò più della metà dei Comuni (52%) è dotata di aule e di laboratori didattici interni. Questa dotazione, come atteso, è maggiore nei Comuni più grandi: sale al 73% nei Comuni metropolitani e all'86% in quelli da 100.000 a 250.000 abitanti. È relativamente più diffusa tra le città del nord-est (due terzi circa), molto meno tra i Comuni meridionali (39%).

Rispetto all'anno precedente vi è un leggero rafforzamento, particolarmente consistente tra i Comuni meridionali che recuperano rispetto al 29% registrato nel 2006.

Il ricorso a formatori interni per l'erogazione della formazione è soluzione che consente spesso un contenimento dei costi e una migliore finalizzazione alle esigenze delle Amministrazioni. Esso è favorito dalla maggiore disponibilità di competenze professionali di alto livello e di buona diversificazione: non a caso, è relativamente molto più frequente tra i Comuni con più di 250.000 abitanti (73%) e tra i Comuni da 100.000 a 250.000 abitanti (tabella 4), mentre è confinato in un piccolo spicchio per i Comuni minori (meno dotati di competenze professionali qualificate, con più vincoli nell'organizzazione del lavoro). Nel complesso, il 24% dei Comuni adotta questa soluzione, con un certo recupero rispetto all'anno precedente, interessante perché concentrato soprattutto tra i Comuni meridionali (quelli che utilizzano i formatori interni passano dal 14% al 20%) e tra i Comuni medio-grandi del nord-est.

Tab. 4 - Comuni. Amministrazioni con formatori interni per ampiezza demografica e area geografica (valori %)

Ampiezza Demografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Oltre 250.000 abitanti	100,0	100,0	50,0	60,0	72,7
da 100.000 a 250.000	100,0	88,9	33,3	42,9	68,2
da 50.000 a 100.000	28,6	57,1	41,2	17,9	30,3
da 10.000 a 50.000	11,3	18,4	17,3	15,7	15,5
Nel complesso	18,8	35,3	24,3	20,0	23,8

Nota: elaborazione su 332 Comuni

Permane la scarsa diffusione di portali e siti *Web* sulla formazione, confinata nel 10% dei Comuni, con una presenza ovviamente maggiore nelle aree metropolitane (la metà circa), nei Comuni da 100.000 a 250.000 abitanti, e tra quelli del nord-est.

I sistemi informativi per la formazione sono un indice indiretto del grado di evoluzione raggiunto dalla gestione delle attività formative. Infatti, la combinazione delle informazioni sul profilo professionale del personale, sulle esperienze di lavoro maturate e sulle attività formative è di grande rilievo nella gestione del fattore umano.

L'uso di sistemi informativi e di banche dati per la formazione diventa un supporto all'attività formativa di particolare importanza, soprattutto nei Comuni maggiori, dove il numero degli addetti e la complessità dei problemi richiedono una strumentazione più "potente".

Nell'insieme, si osserva un contenuto potenziamento (tabella 5): i Comuni sprovvisti di sistemi informativi per la formazione scendono dal 52% del 2006 al 48%, riducendosi anche tra i Comuni minori. Prevalgono i sistemi informativi locali, operativi nel 41% delle Amministrazioni, mentre i sistemi informativi residenti su server sono disponibili nell'11% dei Comuni. Entrambi gli strumenti sono maggiormente presenti negli Enti di più grande dimensione. È, comunque, importante che la più ampia diffusione dei sistemi informativi, dovuta all'aumento dei sistemi locali, sia avvenuta in tutte le classi di ampiezza dei Comuni.

Tab. 5 - Comuni. Amministrazioni con sistemi informativi per la formazione per ampiezza demografica (valori %)

Sistemi informativi	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	50,0	54,5	40,9	38,7	40,5
Sistemi di gestione su server	50,0	36,4	10,6	7,4	11,3
Nessun sistema	0,0	9,1	48,5	53,9	48,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 328 Comuni

L'andamento in corso d'anno della dotazione di risorse (organizzative, umane e logistiche) per la formazione appare, dal quadro complessivo emerso, piuttosto contraddittorio. Le strutture incaricate della formazione a poco a poco si contraggono. Sulle risorse umane e logistiche, invece, c'è un recupero rispetto alle restrizioni dell'anno precedente. I Comuni meridionali recuperano. Continua il rafforzamento delle risorse umane impegnate nell'attività formativa. Cresce la collaborazione tra strutture dedicate alla formazione e dirigenti degli altri settori dell'Amministrazione. Si conferma, con qualche miglioramento, il ruolo dei referenti interni della formazione e dei formatori interni. C'è un ritocco in meglio della dotazione di risorse logistiche e nei sistemi informatici di supporto.

Non vi sono, invece, segnali evidenti di crescita qualitativa delle risorse impegnate o di importanti innovazioni nei modelli di gestione. Da diversi anni prevale una fase di stabilizzazione del sistema: è ragionevole ritenere che le dinamiche innovative non possano generarsi spontaneamente, ma debbano dipendere nel futuro da impulsi e indirizzi specifici.

1.2 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione

Nelle attività ausiliarie della formazione (quelle che la precedono, la accompagnano o la seguono) convivono soggetti con "stadi evolutivi" e linee di azione molto diverse. Agli estremi si trovano:

- Amministrazioni che elaborano e attuano una propria politica formativa;
- Amministrazioni che invece, per l'oggettiva semplificazione delle esigenze o

per arretratezza, rispondono in modo “sbrigativo” alle urgenze formative più pressanti.

Spesso, poi, in queste attività ausiliarie, l'azione delle Amministrazioni ha raggiunto uno standard difficilmente modificabile: dei punti di massimo per alcune azioni, uno standard minimale obbligato per altre. Questo conduce ad una configurazione costante della loro “architettura”, con modeste oscillazioni, influenzate per lo più da fattori contingenti.

Questo è particolarmente evidente nella fase di rilevazione dei fabbisogni formativi. Una fase praticamente ineliminabile, che può essere affrontata con metodologie complesse o con strumenti elementari. Lo stesso coinvolgimento delle componenti del personale (dirigenti o altri dipendenti) può avvenire secondo modalità e formule di differente incisività.

Il numero delle iniziative di accertamento dei fabbisogni formativi nel corso del 2007 è rimasto eguale all'anno precedente: in media 1,7 iniziative per ciascun Ente, e questo andamento è condiviso dai Comuni di ogni dimensione (tabella 6). Cambia leggermente il bilanciamento del mix di canali utilizzati per l'analisi, con un maggiore spazio alle richieste dei dipendenti, che si accentua sotto i 100.000 abitanti. All'opposto, si ricorre più spesso all'analisi delle competenze nelle città medio-grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti).

Tab. 6 - Comuni. Amministrazioni in rapporto alle modalità di determinazione dei fabbisogni formativi e ampiezza demografica (valori %)

Modalità	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	90,9	90,9	84,6	71,7	76,2
Bilancio delle competenze	90,9	68,2	47,7	43,0	47,3
Richieste dei dipendenti	27,3	40,9	46,2	50,4	48,2
Altro	9,1	4,5	1,5	4,8	4,3
Totale	218,2	204,5	180,0	170,0	175,9
Casi	11	22	65	230	328

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

Ne risulta una conferma della frequenza dei metodi di analisi dei fabbisogni. Infatti:

- nei tre quarti circa dei Comuni, si utilizzano le indicazioni dei responsabili dei settori;
- nella metà circa, si fa ricorso alle richieste dei dipendenti;
- egualmente, nella metà dei Comuni si utilizzano metodiche più incisive, quali l'analisi dell'organizzazione e delle competenze professionali del personale.

Le soglie dimensionali discriminanti variano. Le indicazioni dei responsabili dei settori sembrano un passaggio obbligato per tutte le Amministrazioni. Calano di frequenza nei Comuni più piccoli, molto probabilmente perché la semplificazione organizzativa e la visibilità delle esigenze non pretendono questo passaggio. Le richieste dei dipendenti hanno poca importanza nelle aree metropolitane, ma sotto i 250.000 abitanti tendono ad essere utilizzate dalla metà circa degli Enti.

Il metodo dell'analisi dell'organizzazione e delle competenze professionali è ovviamente più "laborioso", coinvolgendo spesso professionalità e soggetti esterni e richiedendo una collaborazione più impegnativa da parte dei diversi soggetti interni. Viene, infatti, praticato da quasi tutte le città metropolitane e dai due terzi circa delle città medio-grandi. E' però significativo che, tra i Comuni con meno di 100.000 abitanti, venga utilizzato dal 48-43% delle Amministrazioni.

Se la discriminante dimensionale incide meno del prevedibile, abbastanza forte appare, invece, quella geografica. I Comuni meridionali tendono ad avere un accertamento dei fabbisogni più semplificato e "occasionale", con tassi di utilizzo dei diversi metodi sempre inferiori: in misura significativa per l'analisi organizzativa e delle competenze (32% dei Comuni) ed anche per il più tradizionale ricorso alle richieste dei dipendenti (40%). Usano con più frequenza l'analisi delle competenze i Comuni del nord-est (63%) e del nord-ovest (56%).

Come già rilevato in passato, gli Enti che predispongono i piani di formazione adottano più metodi per effettuare l'analisi dei fabbisogni (tabella 7). Questo è particolarmente evidente per l'analisi organizzativa e delle competenze e si spiega anche col fatto che i Comuni senza programmazione sono anche meno provvisti di strutture specializzate e di risorse professionali per la formazione.

Tab. 7 - Comuni. Modalità di analisi dei fabbisogni formativi e piano formativo (valori %)

Modalità	Piano annuale	Piano pluriennale	Nessun piano	Nel complesso
Indicazioni dei responsabili	87,1	80,0	65,4	75,2
Analisi delle competenze	65,3	68,6	23,7	46,2
Richieste dei dipendenti	52,5	34,3	51,3	48,0
Altro	5,0	1,4	5,1	4,3
Totale	209,9	184,3	145,5	173,7
Casi	101	70	156	327

Nota: Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

Nell'evoluzione annuale l'elemento principale, ancorché di entità modesta, è rappresentato dalle minori iniziative tra i Comuni che predispongono piani pluriennali e da un maggior impegno dei Comuni che elaborano un piano annuale o che non effettuano la programmazione delle attività formative. Una maggiore attività di analisi dei fabbisogni che utilizza, però, i canali più tradizionali: le indicazioni dei responsabili ricorrono con più frequenza tra i Comuni che fanno un piano annuale, le richieste dei dipendenti trovano un accresciuto utilizzo tra i Comuni che non programmano la formazione.

I programmi di formazione elaborati dai Comuni restano stabili nel corso dell'anno (52% delle Amministrazioni). Anche la ripartizione tra Comuni che programmano annualmente e Comuni che elaborano piani pluriennali resta invariata (tabella 8). Si è, quindi, arrestata la riduzione della programmazione formativa rilevata nell'anno precedente. Le principali variazioni hanno segni contraddittori:

- il migliore è rappresentato dall'aumento dei Comuni meridionali che elaborano un piano pluriennale, pur restando una ristretta minoranza (14%);

- si rileva un aumento di Comuni che, nel centro, formulano un piano annuale (37%);
- vi è, infine, una contrazione dei Comuni che elaborano un piano pluriennale nel nord-ovest, a cui corrisponde un aumento degli Enti che non fanno programmazione.

Tab. 8 - Comuni. Presenza di un piano di formazione per area geografica (% degli Enti)

Piano di Formazione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Piano annuale	39,2	42,6	36,5	13,2	30,9
Piano pluriennale	21,6	30,9	23,0	14,2	21,4
Nessun piano	39,2	26,5	40,5	72,6	47,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 327 Comuni

Come già osservato, la soglia dimensionale critica per la programmazione della formazione è quella dei 100.000 abitanti. Sopra questa soglia, i Comuni che non programmano sono un quarto circa delle città medio-grandi. Sotto, i Comuni che non programmano raggiungono il 42% delle città medio-piccole (da 100.000 a 50.000 abitanti) e il 54% dei Comuni minori.

Si conferma la correlazione tra la presenza di strutture incaricate della formazione e l'attività di programmazione: il 75% dei Comuni che non hanno alcuna struttura dedicata non fa un piano di formazione. È anche vero, tuttavia, che la presenza di una struttura dedicata non garantisce automaticamente, come si sarebbe portati a pensare, l'elaborazione di un piano di formazione: infatti, la metà dei Comuni che non elaborano piani formativi è rappresentata comunque da Enti dotati di una struttura specifica.

L'attività di pianificazione è più intensa dove c'è l'ufficio formazione (77% di Comuni con piano formativo), ma è maggioritaria anche tra i Comuni dotati di un'unità funzionale (58%).

Si registra un recupero nelle attività di valutazione rispetto all'evidente flessione dell'anno precedente. Soprattutto nel Mezzogiorno, dove la parte di Comuni che non hanno fatto valutazione scende dal 74% al 69%. Ma anche nel nord la quota di Comuni che non realizza attività di valutazione scende dal 42% al 37%. Nel complesso, i Comuni che non adottano sistemi di valutazione si riducono dal 55% al 51%.

Aumentano i Comuni che svolgono un'attività di valutazione rivolta ad una parte delle esperienze formative (35% del totale), mentre la quota di Comuni che hanno fatto una valutazione sistematica, su tutti gli interventi formativi svolti, è del 14%.

Questo recupero della valutazione dipende significativamente dai Comuni minori (tabella 9). In particolare, dall'aumento delle attività tra gli Enti da 10.000 a 50.000 abitanti (dal 35% al 43%) e dall'incremento della valutazione su parte degli interventi tra i Comuni da 50.000 a 100.000 abitanti (dal 37% al 42%). Fra i Comuni maggiori si

registra, piuttosto, qualche flessione delle attività valutative, ma si tratta di universi poco numerosi in cui anche oscillazioni contingenti, sempre possibili, acquistano peso.

Tab. 9 - Comuni. Attività di valutazione degli interventi formativi per ampiezza demografica (% degli Enti)

Valutazione	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	50,0	33,3	13,8	10,1	13,6
Su alcuni interventi	30,0	38,1	41,6	32,9	34,9
Nessuna valutazione	20,0	28,6	44,6	57,0	51,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 324 Comuni

La valutazione sistematica delle attività formative è significativamente presente soltanto tra i Comuni del nord (un quinto circa). Quella selettiva interessa, in quest'area, il 42% circa dei Comuni. Tra le Amministrazioni del centro si scende al 36%, mentre soltanto un quarto delle città meridionali sviluppa questo tipo di valutazione.

I metodi di valutazione delle attività formative sono eterogenei, perché corrispondono a finalità alquanto diverse:

- la prima finalità è avere riscontri circa il giudizio dei formati sull'esperienza fatta (indirettamente, quindi, circa il consenso verso le iniziative formative dell'Amministrazione);
- la seconda finalità è la misurazione dell'apprendimento, con metodi talora formalizzati, talora informali (test di valutazione dell'apprendimento, giudizio dei docenti e *tutor*, interviste ai responsabili degli uffici sui livelli di apprendimento acquisiti dal personale in formazione);
- la terza finalità, più incisiva e più concreta, verifica gli effetti sui processi di lavoro, coinvolgendo i responsabili degli uffici del personale formato, per cogliere l'efficacia operativa degli interventi posti in essere.

Queste finalità non sono alternative, per cui molto frequentemente si adottano metodi di valutazione che cercano di raggiungerne più di una simultaneamente. Non a caso, mediamente, le Amministrazioni anche quest'anno hanno utilizzato circa 2 metodologie di valutazione (tabella 10).

Tab. 10 - Comuni. Modalità di valutazione degli interventi formativi per ampiezza demografica (% degli Enti che fanno valutazione)

Modalità	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	100,0	86,7	77,8	64,3	71,3
Interviste ai responsabili sui livelli di apprendimento	12,5	13,3	11,1	15,3	14,0
Verifiche con i responsabili sulle ricadute sul lavoro	25,0	33,3	25,0	33,7	31,2
Giudizio docenti/ <i>tutor</i>	37,5	66,7	38,9	23,5	31,8
Test di valutazione	87,5	80,0	47,2	33,7	43,9

Altro	25,0	6,7	5,6	2,0	4,5
Totale	287,5	286,7	205,6	172,4	196,8
Casi	8	15	36	98	157

Nota: Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

Come si vede, la scala preferenziale delle modalità di valutazione adottate dai Comuni è relativamente stabile:

- lo strumento prevalente è, di gran lunga, il questionario sul gradimento dell'esperienza formativa (indicatore della particolare sensibilità verso la *customer satisfaction*);
- vi è, poi, la strumentazione rivolta ad apprezzare il "tasso di apprendimento", che si concretizza soprattutto nei test di valutazione e nell'acquisizione del giudizio dei docenti e dei *tutor*;
- infine, il controllo delle ricadute sull'organizzazione del lavoro, che si traduce in verifiche con i responsabili degli uffici interessati da attività formative.

Rispetto all'anno precedente è in calo il ricorso ai test di valutazione, mentre aumenta l'uso delle verifiche sull'efficacia dell'attività formativa.

Può essere utile notare che, tra i Comuni minori, si fa più frequente il ricorso al questionario al personale, mentre tra i Comuni da 50.000 a 100.000 abitanti aumenta la frequenza delle verifiche sulle ricadute sul lavoro (a fronte di una contrazione delle altre metodologie). Nelle città medio-grandi si rileva un aumento di tutti i metodi previsti, mentre nelle aree metropolitane l'espansione più significativa si può registrare nell'uso del questionario di gradimento e nel test di valutazione dell'apprendimento stesso.

Si osserva, quindi, una crescente propensione verso sistemi valutativi che assicurino una maggiore concretezza e "obiettività", che si manifesta soprattutto nelle verifiche dell'efficacia operativa della formazione rispetto al lavoro.

Questa tendenza si modula differentemente a livello territoriale, in rapporto alla diversa sensibilità dei gestori delle politiche formative comunali:

- tra i Comuni del centro-nord, infatti, è massima l'attenzione al gradimento dell'esperienza formativa. Vi è, quindi, un uso abbastanza frequente (71-84% dei casi) del questionario rivolto al personale. All'opposto, poco più della metà delle Amministrazioni meridionali utilizza questo mezzo;
- le Amministrazioni del nord-est danno molta più importanza alla verifica dell'apprendimento, attraverso il test di valutazione (63% di Comuni che fanno valutazione) e il giudizio dei docenti e dei *tutor* (40%);
- i Comuni meridionali hanno un ventaglio meno ricco di modalità di valutazione, nel cui ambito, tuttavia, acquistano una discreta importanza il test di valutazione e, soprattutto, le verifiche con i responsabili sulle ricadute nell'organizzazione del lavoro, allineandosi sostanzialmente, in questa preferenza, ai Comuni del nord.

Aspetto quest'ultimo che può esser ritenuto un altro piccolo segnale positivo dell'andamento annuale.

1.3 Le attività formative

Gli orientamenti delle politiche formative dei Comuni si manifestano nei contenuti delle iniziative di formazione e nella partecipazione del personale.

Quanto ai contenuti, gli andamenti annuali individuano le principali tendenze di fondo perché nella loro classificazione prevalgono alcune ampie aree culturali, che conglobano soprattutto (ma non solo) la formazione di routine (aggiornamento professionale, acquisizione di tecniche di base, adeguamenti alle nuove normative, ecc.) e rendono difficoltosa una diagnosi più precisa delle scelte formative. L'area tematica tecnico-specialistica (dentro la quale confluiscono discipline relative al territorio, all'ambiente e all'urbanistica e, insieme, tematiche inerenti il sociale, la cultura, le normative di settore) e l'area giuridico-normativa, per il peso che hanno assunto nell'economia dell'attività formativa, rendono infatti poco visibili eventuali mutamenti di indirizzo.

In effetti, le scelte dei Comuni sulle tematiche della formazione sono, nel 2007, sostanzialmente coincidenti con quella degli ultimi anni (tabella 11):

- l'area giuridico-normativa, quella economico-finanziaria e quella tecnico-specialistica sono presenti nella grandissima maggioranza dei Comuni (82-85%);
- su un secondo livello è possibile collocare le tematiche della comunicazione, dell'informatica e telematica e dell'organizzazione e personale, proposte dalla metà ai due terzi circa delle Amministrazioni;
- vengono, poi, le altre aree, con diffusione decrescente, tra cui le tematiche manageriali, il controllo di gestione, lo studio delle lingue.

Tab. 11 - Comuni. Enti, corsi, giornate e ore per area tematica (valori %)

Area Tematica	Comuni con attività formative	Corsi	Giornate
Giuridico-normativa generale	81,7	15,4	12,4
Organizzazione e personale	72,0	7,9	4,9
Manageriale	33,4	2,1	3,4
Comunicazione	51,1	3,9	5,2
Economico-finanziaria	83,9	11,9	6,6
Controllo di gestione	24,4	1,0	1,1
Informatica e telematica	61,1	14,9	18,3
Linguistica	21,9	1,5	5,1
Tecnico-specialistica	84,9	38,4	36,4
Internazionale	14,5	0,9	1,7
Multidisciplinare	19,0	2,1	4,9
Totale	100,0	100,0	100,0
Casi	328	14.847	50.186

La netta prevalenza dell'area tecnico-specialistica si conferma con la più alta percentuale di corsi. Seguono, a buona distanza, i corsi dell'area giuridico-normativa, dell'informatica e telematica, dell'area economico-finanziaria.

La distribuzione delle giornate di formazione ricalca sostanzialmente quella dei corsi, con qualche scostamento derivante dalla maggiore o minore durata unitaria dei corsi (maggiore nei corsi di informatica e telematica e di lingue, più breve in quelli dell'area tecnico-specialistica, economico-finanziaria e giuridico-normativa).

Le scelte formative dei Comuni tendono a cambiare molto in rapporto alla scala dimensionale:

- le aree metropolitane danno, di gran lunga, maggiore importanza ai corsi di informatica e telematica (46% del totale) e di lingua (4%), con un investimento formativo in questi campi ben superiore rispetto agli altri Comuni;
- le città medio-grandi accentuano l'importanza della tematica tecnico-specialistica (45%) e di quella multidisciplinare (6%);
- i Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti) effettuano comparativamente, con più frequenza, corsi in materia economico-finanziaria (17%) e su organizzazione e personale (10%).

Le diversità presenti nelle aree geografiche sono in continuità con il passato recente. Infatti:

- le città del nord-ovest danno più spazio alle materie tecnico-specialistiche (49%);
- quelle del centro continuano il loro impegno nella formazione informatica e telematica, con una quota di corsi sensibilmente superiore (27%);
- i Comuni meridionali, ricalcando le propensioni di quelli più piccoli, attribuiscono maggior peso ai corsi in materia economico-finanziaria e nell'organizzazione e personale.

1.4 La partecipazione ai corsi

Il primo "prodotto" dell'attività formativa svolta nell'anno sono i dipendenti che escono dalla formazione. Questo indicatore misura anche l'incidenza della formazione nel "sistema comunale".

Negli ultimi anni si è registrato un significativo ampliamento dei corsisti destinatari dell'investimento formativo, che hanno raggiunto un numero equivalente al 62% dei dipendenti negli anni 2005-2006. Nel 2007, il rapporto tra i partecipanti ai corsi di formazione e i dipendenti è del 60%, con un calo del tasso equivalente di partecipazione tra i dirigenti e i funzionari direttivi e una sostanziale stabilità dei partecipanti delle altre categorie (che comprendono il personale inquadrato nelle categorie A, B e C) (tabella 12). Questa partecipazione non deriva da andamenti omogenei, ma assembla situazioni locali varie, così sintetizzabili:

- un tendenziale calo della partecipazione tra i Comuni del nord-ovest,
- un ristagno tra quelli del Mezzogiorno e del centro,
- un incremento tra i Comuni del nord-est.

Tab. 12 - Comuni. Partecipanti ai corsi sul personale in servizio per qualifica e area geografica (valori %)

Qualifica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	168,7	175,8	209,0	73,1	150,0
Direttivi	132,5	146,0	70,4	51,5	90,8
Altri	75,8	105,4	32,0	21,7	49,9
Nel complesso	89,9	115,6	43,1	28,2	60,1

Nota: elaborazione su 309 Comuni

I Comuni del nord-ovest hanno ridotto la partecipazione per tutte le qualifiche, mentre quelli del nord-est continuano sostanzialmente ad investire su tutto il personale e i Comuni del centro accentuano l'investimento sulle qualifiche alte (dirigenti e funzionari direttivi).

Con la dimensione dell'Ente cambia sensibilmente la partecipazione dei gruppi professionali all'attività formativa:

- le aree metropolitane hanno una partecipazione visibilmente minore (39% del personale in formazione);
- molto maggiore appare quella delle città medio-grandi (90%), benché in netta diminuzione rispetto all'anno precedente;
- tra i Comuni minori (da 50.000 a 10.000 abitanti) la partecipazione è del 73%, con un sensibile investimento nella dirigenza (173%) e nei funzionari direttivi (119%), sebbene in leggero calo sull'anno precedente.

Nel complesso del personale formato tende a ridursi il peso di dirigenti (5%) e funzionari direttivi (31%) a favore delle altre categorie (64%). Si confermano i fortissimi divari territoriali, in quanto i dipendenti dei Comuni del Mezzogiorno continuano a rappresentare una frazione minoritaria dell'output dell'attività formativa (16%), contro il 20% dei Comuni del centro, il 26% dei Comuni del nord-ovest e il 38% dei Comuni del nord-est.

Più equidistribuite risultano le quote dei formati in ragione della grandezza dell'Amministrazione. I Comuni maggiori, aree metropolitane e città medio-grandi, detengono, rispettivamente, il 28% e il 25% dei formati (in calo rispetto al 2006), le città medio-piccole ne comprendono il 22%, i Comuni minori il 26% (in crescita rispetto al 20% dell'anno precedente).

Anche l'analisi della ripartizione dei formati secondo la tematica dei corsi chiarisce gli indirizzi dell'investimento formativo (tabella 13). Continua a prevalere l'esigenza di aggiornamento professionale e di manutenzione delle competenze, con le tematiche tecnico-specialistiche e quelle giuridico-normative che coinvolgono un poco più della metà dei formati. Segue, con una quota minore, l'informatica e telematica.

Tab. 13 - Comuni. Partecipanti ai corsi per area tematica e qualifica (valori %)

Area tematica	Dirigenti	Direttivi	Altri	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	24,2	23,8	20,6	21,8

Organizzazione e personale	11,4	7,9	6,8	7,3
Manageriale	16,8	5,5	0,5	2,8
Comunicazione	2,8	5,4	6,2	5,8
Economico-finanziaria	12,1	9,0	3,7	5,8
Controllo di gestione	2,6	1,5	0,6	1,0
Informatica e telematica	7,7	13,3	19,3	16,9
Linguistica	1,8	1,5	1,8	1,6
Tecnico-specialistica	18,6	29,0	36,6	33,4
Internazionale	0,9	1,2	0,3	0,6
Multidisciplinare	1,1	1,9	3,6	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	4.794	31.581	65.377	101.752

Nota: elaborazione su 328 Comuni

I gruppi professionali si diversificano in relazione alle aree tematiche della formazione. I dirigenti sono molto più presenti nelle tematiche manageriali, dell'organizzazione e personale, nell'area economico-finanziaria. I funzionari direttivi, egualmente, nelle tematiche manageriali ed economico-finanziarie. Le altre categorie soprattutto nell'informatica e telematica.

Per le particolarità geografiche, si individua, in parallelo con quanto già osservato sulla distribuzione dei corsi:

- il forte investimento formativo nella formazione tecnico-specialistica tra i Comuni del nord-ovest (43% di corsisti) e del nord-est (37%);
- l'importanza assunta dai corsisti nell'informatica e telematica nei Comuni del centro;
- il maggiore investimento dei Comuni meridionali nell'area giuridico-normativa e nell'organizzazione e personale;
- l'impegno nelle aree metropolitane verso la formazione informatica e telematica (26% dei corsisti);
- l'investimento delle città medio-grandi nell'organizzazione e personale (11% di corsisti);
- l'importanza nei Comuni più piccoli dei formati nell'area economico-finanziaria.

Continua la tendenza più innovativa, già manifestatasi nell'anno precedente, rappresentata dalla crescita sostenuta dell'investimento sul personale femminile, il cui tasso di partecipazione alle attività formative, misurato sul complesso delle dipendenti, arriva nel 2007 all'83% rispetto al 69% del 2006 (tabella 14).

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

Ampiezza Demografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Oltre 250.000	164,4	88,2	49,5	29,9	77,6
da 100.000 a 250.000	0,0	147,0	55,6	46,8	108,2
da 50.000 a 100.000	78,8	105,8	71,1	29,3	66,7
da 10.000 a 50.000	86,9	108,8	90,9	42,5	84,1

Totale	106,3	120,7	70,2	35,5	83,2
--------	-------	-------	------	------	------

Nota: elaborazione su 297 Comuni

Tale aumento deriva da un incremento nelle aree metropolitane e nei Comuni più piccoli (da 10.000 a 50.000 abitanti), cui corrisponde un calo nelle città medio-piccole (da 50.000 a 100.000 abitanti). A livello territoriale, invece, si nota un incremento deciso tra i Comuni del nord-est e del centro e una riduzione tra i Comuni del nord-ovest e del Mezzogiorno. Molto rilevante appare l'aumento nelle aree metropolitane del centro, ma anche nelle città medio-grandi del nord-est.

Tale aumento finisce per sottolineare il grande ritardo dei Comuni meridionali. Se tra i Comuni settentrionali, infatti, è disponibile mediamente più di un corso per ciascuna dipendente, per le dipendenti dei Comuni meridionali è disponibile un corso ogni tre unità. Né appaiono segni di recupero, nonostante un andamento annuale favorevole.

Un ruolo di secondo piano è svolto dalle attività formative meno strutturate, che si attuano attraverso stage, convegni e conferenze. Su queste sembra alquanto ridimensionato l'interesse dei Comuni: le Amministrazioni che hanno utilizzato queste opportunità scendono dal 62% del 2006 al 53% del 2007, con un calo soprattutto da parte delle aree metropolitane. Resta, comunque, stabile la porzione di personale che ha partecipato a queste attività, pari al 4,3% degli addetti. Secondo la qualifica, i partecipanti a queste attività sono soprattutto i funzionari direttivi (49%) e le altre categorie (41%). Più ridotta la quota di dirigenti (10%), ma superiore alla corrispondente quota di dirigenti nella formazione più strutturata (corsi e seminari). Rispetto al 2006 crescono le quote dei dirigenti e dei funzionari direttivi.

La maggior parte dei partecipanti a questa formazione (46%) proviene dai Comuni più piccoli (da 50.000 a 10.000 abitanti). La distribuzione geografica dei dirigenti che partecipano ad altre attività formative è molto meridionalizzata (34% dei dirigenti), mentre tra i funzionari direttivi è rilevante il peso dei Comuni del nord-est (34%) e tra le altre categorie il peso dei Comuni del centro (32%) (tabella 15).

Tab. 15 Comuni. Partecipanti ad altre attività (stage, convegni e conferenze) per qualifica e area geografica (valori %)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale %	Totale partecipanti
Dirigenti	17,3	23,5	25,6	33,6	100,0	746
Direttivi	21,5	33,5	20,6	24,4	100,0	3568
Altri	29,7	21,6	32,1	16,6	100,0	2981
Nel complesso	24,4	27,6	25,8	22,2	100,0	7295

Nota: elaborazioni su 201 Comuni

1.5 Le modalità di erogazione della formazione

Nella 'costruzione' dell'attività formativa dei Comuni una delle costanti è rappresentata dalle modalità dell'apprendimento e dalle metodologie didattiche impiegate. Questa persistenza delle scelte metodologiche e didattiche, plausibilmente, non deriva soltanto da un approccio culturale, ma più probabilmente dipende dai limiti

delle risorse logistiche e dai margini molto ristretti che l'organizzazione del lavoro pone alla formazione.

La formazione in aula continua ad essere il modello di gran lunga prevalente: è adottato nell'80% dei corsi, ma, poiché per un altro 12% l'attività in aula è integrata dall'attività di laboratorio, si può constatare che ben poco spazio resta ad altre modalità di apprendimento.

Alcune varianti sono determinate dalle esigenze delle materie d'insegnamento:

- i corsi di informatica, per il 73%, richiedono, assieme all'aula, il laboratorio;
- i corsi di lingue, per un 9%, utilizzano anch'essi il laboratorio.

Le innovazioni nelle metodologie di apprendimento emergono in tematiche particolari, ma restano ristrette su piccoli numeri:

- parte dei corsi di formazione manageriale (9%) adotta come metodica la formazione-intervento e analogamente accade per i corsi di controllo di gestione (8%) e per quelli in discipline internazionali (7%);
- *l'e-learning* acquista incidenza visibile nei corsi di informatica e telematica (10%) e di lingue (24%), nei quali è possibile sperimentare concretamente i vantaggi nei costi, usufruire della strumentazione già disponibile e del tempo necessario per l'apprendimento.

L'uso di altri strumenti, come la videoconferenza, o dei metodi legati al *learning on the job*, è largamente episodico e di entità trascurabile.

Nell'indagine di quest'anno è stato fatto un approfondimento sull'*e-learning*, che si è rivelato un eccellente esempio di multifattorialità nella determinazione delle scelte delle Amministrazioni.

Gli Enti che hanno finanziato un progetto formativo di *e-learning* sono poco meno di un quarto, in gran parte piccoli Comuni. Le altre Amministrazioni, che non hanno finanziato progetti formativi di *e-learning*, hanno indicato, nell'ordine, i motivi di questa scelta:

- la loro preferenza per le metodologie d'aula (56%);
- la mancanza di un finanziamento dedicato (35%) e una scarsa informazione sulle metodologie dell'*e-learning* (34%);
- la mancanza di personale adeguatamente qualificato (28%);
- la scarsa dotazione di infrastrutture ICT (17%) e la scarsa fiducia per le metodologie dell'*e-learning* (15%).

Alla base del modestissimo uso dell'*e-learning* vi sarebbe quindi, in primo luogo, una opzione culturale a favore della metodologia d'aula. Questa opzione va presa sul serio, perché è particolarmente sostenuta tra i Comuni di maggiore dimensione, che sono più attrezzati nella gestione delle attività formative. Ma non è talmente prevalente da rappresentare l'unico fattore ostativo. Infatti, al secondo livello, emergono altre motivazioni, quali la mancanza di una informazione specifica e la ricerca di finanziamenti mirati (probabilmente anche per una certa sfiducia sul ritorno di un investimento in questo campo). Al terzo gradino vi è l'assenza di una preparazione sufficiente nel personale. Infine, con peso decisamente minore, incidono aspetti quali l'insufficiente dotazione di infrastrutture ICT e la scarsa fiducia verso questa metodologia.

In sintesi, tenendo conto che metodologia d'aula ed *e-learning* non sono rigidamente alternativi né strettamente fungibili, la scelta culturale non appare così rigidamente preclusiva verso metodologie innovative e diventano determinanti anche gli altri fattori. Non sembra, invece, un elemento ostativo l'inadeguata dotazione di infrastrutture ICT, significativa solo per una minoranza di Amministrazioni.

Tutto questo porta, di nuovo, a sottolineare la scarsa plausibilità di aspettative di innovazione basate su scelte "dal basso" e separate da una robusta promozione di politiche innovative nonché da una importante valorizzazione delle esperienze esistenti.

Una forte stabilità dei dati nel tempo si evidenzia anche nella composizione della domanda formativa dei Comuni. Infatti:

- è prevalente la domanda di formazione "su catalogo", effettuata selezionando l'offerta dei fornitori di formazione (43% dei corsi);
- quasi altrettanto "pesante" è la domanda di interventi formativi costruiti sulla base delle esigenze specifiche del Comune (41%);
- il restante 16% è riservato a corsi scelti su domanda dei dipendenti.

Alcune varianti si registrano in ragione della grandezza del Comune:

- in quelli maggiori prevale la richiesta di corsi su specifiche dell'Amministrazione (71% dei corsi nelle aree metropolitane), ed è molto bassa quella 'da catalogo' (10%);
- nei Comuni più piccoli (da 10.000 a 50.000 abitanti) sale la quota dei corsi a catalogo (54%).

Anche la tematica influisce sul tipo di domanda:

- le specifiche delle Amministrazioni prevalgono nei corsi di informatica e telematica (74%), in quelli multidisciplinari (63%), nella comunicazione (58%) e nelle materie manageriali (53%);
- la domanda dei dipendenti è più ampia nei corsi di lingue (39%) e in materia economico-finanziaria (20%).

La distribuzione dei fornitori di prodotti e servizi formativi è, nelle sue grandi linee, stabilizzata (tabella 16):

- la 'fetta' principale del mercato è detenuta dai soggetti privati, con poco più della metà dei corsi;
- un ruolo secondario, ma non trascurabile, hanno le Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione e i corsi realizzati autonomamente dai Comuni;
- una quota decisamente inferiore hanno gli altri protagonisti del mercato (le Associazioni di rappresentanza, le Università e altri soggetti).

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

Soggetto Erogatore	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	33,8	16,1	8,4	3,3	12,0
Soggetti privati	57,3	54,8	49,9	59,6	56,5
Università	0,7	2,9	4,5	1,8	2,3
Altri soggetti pubblici	4,8	15,7	22,4	19,0	16,5
Associazioni di rappresentanza	0,9	5,5	8,3	10,7	7,6
Altro	2,5	5,0	6,5	5,6	5,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale corsi	2.612	2.530	2.873	6.545	14.561

Nota: elaborazione su 304 Comuni

L'andamento annuale è caratterizzato da una sola variazione significativa: l'aumento dei corsi erogati dai soggetti privati, che passano dal 52% del 2006 al 57% del 2007. È una crescita abbastanza omogenea, più consistente sopra i 100.000 abitanti, più contenuta sotto questa soglia. In ogni caso, i soggetti privati detengono la quota principale dei corsi di formazione in tutte le classi di ampiezza dei Comuni. Tra gli Enti con più di 100.000 abitanti c'è stata una flessione dei corsi realizzati in proprio, particolarmente evidente nelle città medio-grandi. Anche le Scuole ed istituzioni pubbliche hanno fatto registrare una certa flessione della quota di corsi erogati ai Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti), compensandola con l'andamento nei Comuni di dimensione maggiore. Le Scuole e istituzioni pubbliche di formazione, tuttavia, restano importanti per i Comuni con meno di 100.000 abitanti, i quali hanno maggiori problemi di contenimento dei costi e trovano in questi soggetti opportunità formative significative.

L'incremento dei corsi erogati dai soggetti privati è un fenomeno diffuso nelle diverse aree del paese. Al contrario, i corsi realizzati in proprio dalle Amministrazioni tendono a ridursi tra i Comuni del centro e del Mezzogiorno, mentre crescono tra i Comuni del nord-est. Un calo è percepibile anche per la quota di corsi erogata dalle Associazioni di rappresentanza nel Mezzogiorno (dove, al contrario, resta stabile la quota di corsi svolti dalle scuole e istituzioni pubbliche di formazione, pari al 22%) e dagli altri soggetti tra i Comuni del nord-est.

Di rilievo il dato relativo alla specializzazione tematica delle quote di mercato formativo acquisite dai diversi attori:

- le società private di formazione erogano una quota più elevata di corsi nell'informatica e telematica (66%), nell'organizzazione e personale (63%), nella tematica economico-finanziaria (62%) e nelle materie manageriali (59%);
- i corsi realizzati in proprio dai Comuni acquistano peso maggiore nella formazione di tipo multidisciplinare (indirizzata ai nuovi assunti), in cui le Amministrazioni stesse coprono il 29% di corsi, e nell'informatica e telematica, con il 20% dei corsi;
- le Università, che erogano una quota molto ridotta di formazione, rilevano nei corsi sul controllo di gestione (14%) e nelle materie manageriali (12%);
- le Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione operano in altri segmenti

- tematici, come quello decisamente minoritario e specialistico delle discipline internazionali (il 30% dei corsi) e quello della comunicazione (22%);
- complessivamente trascurabile il ruolo degli altri soggetti, anche se acquista una qualche visibilità la quota di corsi nell'area tecnico-specialistica erogati dalle Associazioni di rappresentanza (10%) e dei corsi di lingue gestiti da altri soggetti (31%).

1.6 Innovazioni e formazione

Il quadro dell'attività formativa dei Comuni delineato sinora è uno scenario "d'apparato" su questo particolare universo formativo: i corsi, le discipline, le metodologie, i soggetti del mercato, l'*output* nella formazione. Dentro questo scenario, però, c'è una componente più ristretta, che dipende, più che dalle derive principali dell'apparato, dalle trasformazioni recenti e dalle politiche di innovazione. Essa si manifesta in alcune discipline meno abituali nella tradizione amministrativa (le discipline manageriali, la comunicazione, le materie internazionali, l'organizzazione, la stessa gestione delle risorse umane), ma spesso coinvolge anche alcuni ambiti quali la finanza e il controllo di gestione.

L'indagine ha inteso esplorare anche questa componente, partendo dalla rassegna delle innovazioni che i Comuni hanno introdotto negli ultimi tre anni. Il comportamento delle Amministrazioni comunali, a prima vista, presenta due caratteristiche:

- un tasso d'innovazione non particolarmente dinamico (anche se spesso non disprezzabile);
- una sorta di "conservatorismo dell'innovazione", per cui le priorità perseguite, il tasso di innovatività, la tipologia delle innovazioni appaiono abbastanza stabili nel tempo.

Le priorità nelle politiche innovative sono sintetizzate nel grafico 1 e mostrano tre *step* decrescenti, ciascuno dei quali è riferibile ad un asse tematico:

- al primo gradino, con una frequenza del 30-33% di Amministrazioni, sono state realizzate innovazioni inerenti la comunicazione (servizi sul *Web*, comunicazione esterna ed interna);
- al secondo gradino, con una "forchetta" del 24-27%, è stato attuato un *set* di innovazioni centrate sull'adeguamento dell'organizzazione amministrativa (la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione, la semplificazione amministrativa, la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le tecnologie dell'informazione), a cui si aggiungono l'apertura dello Sportello unico e altri servizi all'utenza. Efficienza ed efficacia della "macchina" sono alla base di queste innovazioni;
- al terzo gradino, entro un *range* dell'8-14% di Comuni, sono segnalate varie innovazioni legate alle "relazioni esterne" e alla proiezione nel territorio (il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale, i processi di integrazione interistituzionale, l'adeguamento a nuove funzioni conferite in seguito a modifiche della normativa, il *project financing* con soggetti privati).

Grafico 1 – Comuni. Amministrazioni che hanno realizzato negli ultimi 3 anni innovazioni (% degli Enti)



Nota: elaborazioni su 332 Comuni

Questa più chiara scansione delle priorità rappresenta il principale mutamento rispetto all'anno precedente: se nel 2006 le innovazioni tendevano a disporsi su una scala continua (in cui era difficile distinguere assi preferenziali), nel 2007, con pochi ritocchi nelle priorità (la comunicazione interna che sale di importanza rispetto alla pianificazione finanziaria e al controllo di gestione, ad esempio), emerge dalle politiche innovative una scala preferenziale più nitida.

Queste priorità nelle politiche innovative dei Comuni hanno alcune connotazioni interessanti:

- la tendenza ad innovare nella comunicazione è sostenuta da alcune condizioni particolarmente favorevoli. Soddisfa l'esigenza di autorappresentazione delle Amministrazioni e dei centri decisionali locali nei confronti dei cittadini e dei soggetti sociali; consente di ottimizzare alcune linee di servizio nei confronti dell'utenza (cittadini e imprese); si fonda su innovazioni "leggere", che non richiedono investimenti particolarmente ingenti per essere attuate;
- la propensione verso le innovazioni della "macchina amministrativa" (dell'organizzazione, delle procedure, della gestione operativa), che determinano effetti "sistemici" (e che, quindi, richiedono un impegnativo controllo dell'attuazione) è minore, probabilmente anche per questa complessità;
- la bassa diffusione di innovazioni inerenti il governo del territorio e lo sviluppo locale potrebbe indicare una preoccupante carenza di visione, in tempi nei quali in questo ambito è richiesto un sovrappiù di capacità strategica, operativa e innovativa.

La diversificazione tra i Comuni nelle politiche innovative è molto rilevante, come risalta, anche a prima vista, dalla tabella 17. Si nota una soglia dell'innovazione intorno ai 100.000 abitanti: sopra, i tassi di diffusione delle innovazioni sono molto

elevati e la gamma delle politiche innovative è molto più ricca; sotto questa soglia, i tassi scendono visibilmente.

Tab. 17 - Comuni. Amministrazioni che hanno realizzato innovazioni negli ultimi 3 anni 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
Riorganizzazione processi di lavoro attraverso le ICT	54,5	40,9	31,8	18,0	23,5
Semplificazione amministrativa	18,2	45,5	25,8	21,5	23,8
Pianificazione finanziaria, controllo di gestione e bilancio	27,3	36,4	27,3	25,3	26,5
Comunicazione interna	9,1	36,4	33,3	29,2	29,8
Comunicazione esterna e rapporti con l'utenza	45,5	31,8	28,8	29,6	30,1
Sportello unico e altri servizi all'utenza	9,1	36,4	22,7	26,2	25,6
Servizi su <i>web</i>	36,4	36,4	36,4	31,3	32,8
<i>Marketing</i> del territorio, sviluppo locale	27,3	22,7	15,2	12,0	13,9
<i>Project financing</i> con soggetti private	9,1	22,7	10,6	6,4	8,4
Adeguamento alle nuove funzioni conferite	18,2	22,7	16,7	7,3	10,5
Processi di integrazione interistituzionale	36,4	4,5	16,7	11,6	13,0
Totale	290,9	336,4	265,2	218,5	238,0
Casi	11	22	66	233	332

Le preferenze innovative delle aree metropolitane, tuttavia, sono radicalmente diverse:

- con la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT al primo posto;
- con i processi di integrazione interistituzionale al terzo;
- e con un rilievo molto maggiore assunto dal *marketing* del territorio e dallo sviluppo locale.

Anche tra le città medio-grandi si osserva una priorità verso il miglioramento dell'organizzazione amministrativa e l'efficacia dei servizi verso l'utenza:

- al primo posto, compare la semplificazione amministrativa;
- poi, la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT;
- infine, la pianificazione finanziaria e controllo di gestione e bilancio, la comunicazione interna, la comunicazione esterna, lo Sportello unico e altri servizi all'utenza e i servizi sul *Web* (tutti sullo stesso piano).

I Comuni al di sotto della soglia dei 100.000 abitanti hanno una scala di priorità vicina a quella d'insieme, tendenzialmente con tassi di diffusione delle innovazioni eguali o inferiori al valore globale.

Le diversità geografiche sono principalmente due:

- il tasso di innovatività appare nettamente migliore nei Comuni del nord-est (con una declinazione nelle priorità leggermente diversa, in cui maggior peso viene dato, comparativamente, alla semplificazione amministrativa, alla pianificazione finanziaria/controllo di gestione e allo Sportello unico e altri servizi all'utenza);
- il ritardo generalizzato delle Amministrazioni meridionali, paradossalmente più accentuato nelle innovazioni nel campo della comunicazione, ma meno forte sul terreno delle politiche per il territorio (*marketing* del territorio e sviluppo locale, adeguamento alle nuove funzioni conferite e processi di integrazione interistituzionale).

La descrizione di dettaglio delle innovazioni introdotte dai Comuni non manifesta, tuttavia, grandi novità rispetto al recente passato:

- nel campo della comunicazione prevalgono i siti Internet, gli uffici per le relazioni con il pubblico ed i piani di comunicazione (con una maggior propensione a “dare interattività” ai siti e ad incentivare la telematizzazione delle procedure e delle relazioni con l’utenza);
- nella riorganizzazione dei processi di lavoro si sono diffuse la gestione informatica, il protocollo informatico e l’Intranet;
- nella pianificazione della finanza pubblica è segnalata soprattutto l’introduzione del controllo di gestione;
- nei servizi all'utenza ci sono le attivazioni e i potenziamenti degli sportelli unici o di altri sportelli per il pubblico.

Si nota, invece, una diffusione trascurabile di altre innovazioni, quali la carta d'identità elettronica, la firma digitale, il piano telematico, la gestione informatizzata dei processi, i pagamenti *on-line*, i bilanci sociali, la carta dei servizi, la *customer satisfaction*.

Come osservato nel Rapporto del 2006, nelle politiche innovative dei Comuni si avverte talvolta una sorta di “additività casuale” nelle scelte, che appaiono sprovviste di filoni portanti e di modelli di riferimento, così che solo in alcuni casi esse determinano effetti a scala di sistema e la percezione di una chiara direzione del cambiamento.

La formazione collegata all’attuazione di politiche innovative sembra abbastanza frequente (grafico 2):

- nel caso di interventi innovativi di pianificazione finanziaria e controllo di gestione, riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, semplificazione amministrativa, comunicazione esterna e rapporti con l'utenza, Sportello unico e altri servizi all'utenza, nel 60-70% dei Comuni è stata prevista una formazione *ad hoc*;
- minore sembra l'effetto di trascinamento di altre innovazioni, come i processi di integrazione interistituzionale, i servizi sul *Web*, il *project financing*, l'adeguamento a nuove funzioni, la comunicazione interna, segnalate dal 50-60% dei Comuni;
- il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale comportano meno formazione, forse anche perché vi può essere un apporto di soggetti istituzionali e professionali esterni.

Grafico 2 – Comuni con attività formative associate ai processi di innovazione (% degli Enti)



Nota: elaborazioni su 332 Comuni

Rispetto all'anno precedente, comunque, si osserva un calo dell'impatto formativo delle innovazioni (nel 2006 le innovazioni con maggiori esigenze formative hanno determinato formazione nell'80-90% dei Comuni che hanno attuato tali interventi).

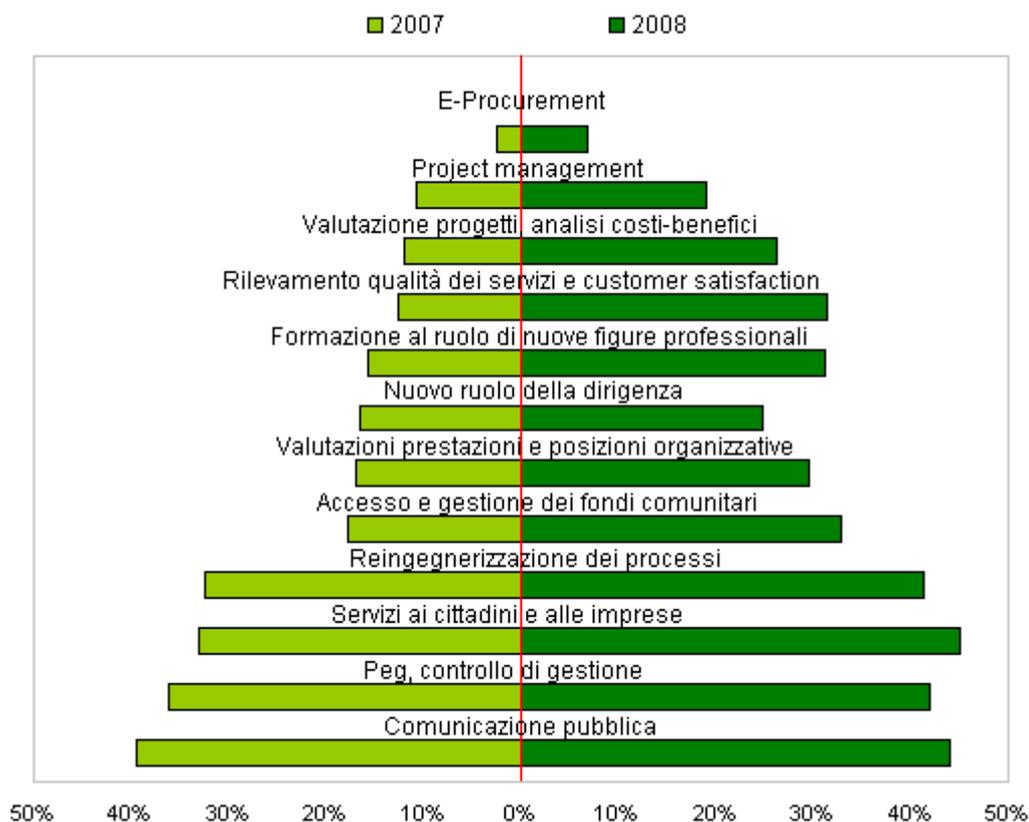
Si conferma anche che il principale vincolo alla diffusione di formazione innovativa è rappresentato dal non formidabile tasso di innovatività. Volendo proporre una rappresentazione "stilizzata" si può considerare che, se la quota di Comuni che hanno innovato oscilla tra il 10% e il 30% delle Amministrazioni e se l'effetto di trascinamento formativo oscilla tra il 50% e il 70% dei casi, la quota di Enti che attuano una formazione connessa all'innovazione finisce per essere compresa tra il 5% e il 21% dei Comuni.

L'indagine ha anche cercato di approfondire, oltre gli interventi innovativi realizzati negli ultimi 3 anni e la formazione che hanno indotto, gli ambiti specifici nei quali i Comuni hanno realizzato, nel corso del 2007, interventi formativi di particolare impatto e le direttrici d'intervento previste o già messe in cantiere per il 2008.

Come si può vedere nel grafico 3, questi interventi sono articolati nel modo seguente:

- più frequente risulta la formazione sulla comunicazione pubblica (uffici stampa, uffici delle relazioni con il pubblico, servizi informativi sul *Web*, *call center*) indicata, per il 2007, dal 40% dei Comuni;
- la tematica dei piani economico-gestionali e controllo di gestione è presente nel 36% degli Enti;
- nel 33% dei casi si rileva una attività di formazione sulla reingegnerizzazione dei processi d'ufficio ed i sistemi informatici (*intranet*, LAN, protocollo informatico, ecc.) e sui servizi ai cittadini e alle imprese, sullo Sportello unico, sui servizi transattivi sul *Web*.

Grafico 3 - Comuni. Attività formative di particolare impatto per il processo di innovazione realizzate nel 2007 e previste per il 2008 (% degli Enti)



Nota: elaborazioni su 332 Comuni

Non emergono significative differenziazioni tra i Comuni, ma piuttosto spostamenti d'accento. Ad esempio, tra i Comuni del nord pesa molto di più la tematica della reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e sistemi informatici, mentre tra i Comuni del centro e del sud i piani economico-gestionali e il controllo di gestione. Ancora, tra le città con più di 100.000 abitanti è più presente la formazione sulla reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e sistemi informatici rispetto ai Comuni più piccoli. Le aree metropolitane privilegiano la comunicazione pubblica molto più degli altri Comuni. Ma si tratta, nel complesso, di spostamenti d'accento più che di radicali diversità.

Con bassa frequenza, invece, si rinvergono due aree tematiche non secondarie per l'innovazione nei Comuni:

- in primo luogo le tematiche inerenti il personale (nuovo ruolo della dirigenza, valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative, formazione al ruolo di nuove figure professionali). La quota di Comuni che ha fatto attività formativa in questi campi nel 2007 oscilla attorno al 16-17%, salendo alquanto tra i Comuni con più di 100.000 abitanti per il nuovo ruolo della dirigenza e tra i Comuni minori per la valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative;
- le tematiche inerenti l'elaborazione e gestione di progetti di sviluppo (valutazione di progetti, analisi costi-benefici, accesso e gestione dei fondi comunitari, *project management*). La quota di Comuni che ha fatto attività

formativa, in questo caso, oscilla tra l'11-18%, con una lieve migliore attenzione da parte dei Comuni meridionali ed una maggiore delle aree metropolitane.

Il rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza hanno un'attività formativa indicata dal 13% dei Comuni, mentre è trascurabile la quota di Comuni che ha fatto formazione sull'*e-procurement*.

Le prospettive per il 2008 mostrano una grande continuità ed un unico, ma consistente, scostamento. Non manca la tradizionale "inflazione dei buoni propositi", che innalza le frequenze con cui i Comuni dichiarano intenti di formazione innovativa che non trovano riscontro nel consuntivo dell'anno successivo.

I settori in cui, con maggiore frequenza, si è fatta formazione innovativa coincidono infatti con quelli per i quali si pensa di farla nel 2008: tutti compresi nella forchetta 42-45% dei Comuni, si trovano i servizi ai cittadini e alle imprese, la comunicazione pubblica, i piani economico-gestionali e il controllo di gestione, l'ingegnerizzazione dei processi d'ufficio e sistemi informatici.

Pochi scostamenti rilevano in rapporto alla grandezza dei Comuni, al di là di una diversa accentuazione delle preferenze: si può segnalare che il 46% delle città medio-grandi pensa di fare formazione al ruolo di nuove figure professionali e che la formazione sui servizi ai cittadini e alle imprese è molto più prevista sotto i 100.000 abitanti che nei Comuni più grandi.

Il principale elemento di novità è rappresentato dalla crescita della formazione relativa ai progetti: si prevede di realizzare una formazione sull'accesso e gestione dei fondi comunitari nel 33% dei Comuni, sulla valutazione progetti e analisi costi-benefici nel 27%, sul *management* di progetto nel 19%. I principali scostamenti avvengono presso i Comuni meridionali, tra i quali la formazione sull'accesso e gestione dei fondi comunitari prevista per il 2008 è al primo posto (46% di Comuni) e sono anche diffusi i propositi formativi sulla valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici (34%) e sul *management* di progetto (28%). In breve, sembra che i Comuni meridionali cerchino di attrezzarsi in vista del nuovo ciclo di politiche comunitarie, probabilmente non in misura sufficiente ma denotando, comunque, una crescente sensibilità al problema.

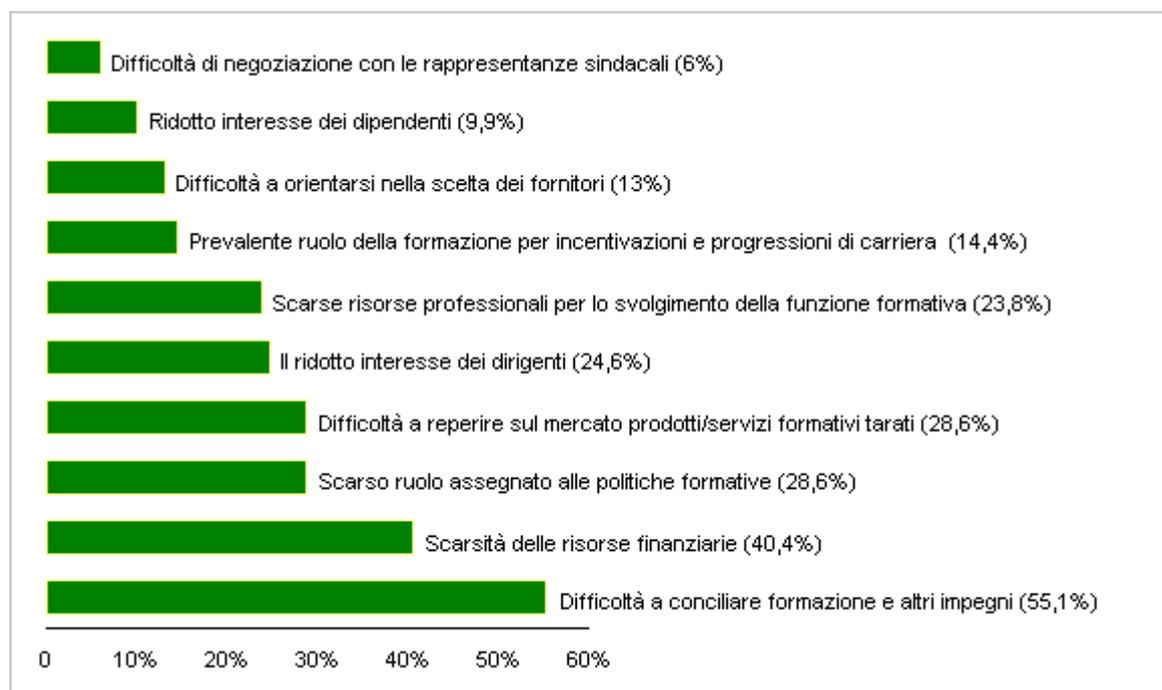
1.7 Fattori critici e obiettivi di qualificazione

Le difficoltà nella gestione delle attività formative sono rappresentate nel grafico 4. Si rileva una grande costanza nel tempo nell'individuare i principali fattori critici, che sono, nell'ordine:

- la difficoltà che incontrano i dipendenti nel conciliare la formazione con gli altri impegni di lavoro;
- la scarsità delle risorse finanziarie destinate alla formazione.

Seguono lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni e la difficoltà a reperire prodotti e servizi formativi "fatti su misura" per le esigenze del Comune.

Grafico 4 - Comuni. Fattori critici nella gestione delle attività formative (% degli Enti)



Nota: elaborazioni su 332 Comuni

Un quadro largamente coincidente con quello del 2006, con due varianti: il calo dei Comuni che segnalano una difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi formativi tarati sulle proprie esigenze (dal 34% al 29%) e un ridimensionamento dei Comuni che hanno difficoltà a orientarsi nella scelta dei fornitori (dal 19% al 13%). Sono valutazioni coerenti con la crescita della domanda di formazione rivolta verso i soggetti privati di offerta osservata nel corso del 2007 e che sembrerebbero segnalare un possibile miglioramento avvenuto nel corso dell'anno nei rapporti tra domanda e offerta formativa.

Le differenziazioni geografiche o dimensionali sono contenute e, comunque, meno rilevanti delle convergenze. Si possono sottolineare in particolare:

- il forte rilievo attribuito alla scarsità delle risorse finanziarie nelle aree metropolitane (64% dei Comuni, benché in calo rispetto al 70% del 2006) e nelle città medio-grandi (50%);
- l'incidenza del ridotto interesse dei dirigenti nelle città medio-grandi (50%) e medio-piccole (30%) e tra i Comuni del centro (35%);
- sempre nelle aree metropolitane, l'insufficienza delle risorse professionali disponibili per lo svolgimento della funzione formativa (46%);
- nel Mezzogiorno, lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dall'Amministrazione (37%);
- tra i Comuni del nord-ovest, a differenza della tendenza generale, la difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi formativi tarati sulle proprie esigenze.

Gli obiettivi indicati dalle Amministrazioni per accrescere la qualità della formazione disegnano una specie di "senso comune" o di cultura condivisa, che ha le proprie radici sia nelle conseguenze che i fattori critici inducono sull'attività formativa, sia

nelle aspettative che gli attori della formazione (nel caso i soggetti incaricati della competenza formativa, che sono gran parte degli intervistati nell'indagine) intravedono come possibili o necessarie.

Le due priorità indicate come più rilevanti sono (tabella 18):

- la ricaduta degli interventi formativi sull'organizzazione del lavoro;
- il legame tra la formazione e gli obiettivi dell'Amministrazione.

In ordine successivo si possono annotare l'avvio di un sistema di formazione permanente e la formazione di professionalità adeguate per i ruoli di *front office*.

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

Obiettivi	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	3,3 (9)	3,1 (19)	2,8 (54)	3,0 (190)	3,0 (272)
Ricaduta sulla organizzazione	4,2 (11)	4,3 (20)	4,3 (60)	4,1 (204)	4,1 (295)
Rafforzamento del presidio interno	3,6 (11)	4,2 (20)	3,7 (55)	3,3 (181)	3,5 (267)
Professionalità adeguate per i ruoli di <i>front office</i>	3,9 (10)	4,0 (21)	3,8 (56)	3,7 (202)	3,7 (289)
Raccordo tra esperienze formative e sviluppo delle professionalità	3,2 (10)	2,9 (20)	3,6 (53)	3,7 (191)	3,6 (274)
Sistema di formazione permanente	3,6 (10)	3,8 (20)	3,9 (59)	3,8 (193)	3,8 (282)
Legame con gli obiettivi dell'Amministrazione	4,9 (9)	3,9 (20)	4,2 (57)	4,0 (196)	4,0 (282)

Nota: elaborazione su 332 Comuni

Le particolarità, anche in questo caso, appaiono meno importanti delle convergenze:

- nelle aree metropolitane il primo obiettivo è ricostruire il legame dell'attività formativa con gli obiettivi dell'Amministrazione;
- sempre tra le aree metropolitane, c'è una preferenza sulla formazione di professionalità per i ruoli di *front office* rispetto alla formazione permanente;
- si osserva una diversa scala di priorità nelle città medio-grandi, che mettono al secondo e terzo posto il rafforzamento del presidio interno della formazione e, appunto, la formazione delle professionalità per i ruoli di *front office* (obiettivo percepito con maggiore urgenza tra i Comuni più grandi);
- tra i Comuni del nord-est, acquista rilievo il rafforzamento del presidio interno della formazione;
- tra i Comuni del nord-ovest, l'avvio di un sistema di formazione permanente è rilevante del legame con gli obiettivi dell'Amministrazione.

Si evidenzia, quindi, una qualche articolazione degli obiettivi, anche se prevale una convergenza, basata sull'istanza, nettamente prevalente, della concretezza, del

conseguimento di risultati tangibili e di ricadute effettive della formazione sia sulla configurazione organizzativa, sia sui processi di lavoro delle Amministrazioni.

1.8 La spesa per la formazione

Nel corso del 2007 l'incidenza della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde raggiunge lo 0,5%, la metà dell'obiettivo dell'1% indicato nella contrattazione collettiva (tabella 19). Si inverte, però, la tendenza degli ultimi tre anni alla riduzione dell'indice e si riscontra un incremento, significativo perché rilevato tra i Comuni di ogni grandezza.

Tab. 19 - Comuni. Incidenza della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per area geografica (valori %)

Biennio	Nord- Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2006	0,53	0,68	0,33	0,36	0,45
2007	0,54	0,73	0,43	0,36	0,50
Casi	75	58	64	87	284

Geograficamente tale andamento ha diffusione meno omogenea, poiché l'indice spesa formativa/retribuzioni cresce, anche sensibilmente, tra i Comuni del nord-est e del centro, mentre resta stabile tra i Comuni del nord-ovest e del Mezzogiorno.

Un elemento positivo è costituito dal fatto che l'aumento dell'incidenza della spesa formativa non dipenda tanto da una riduzione dell'ammontare delle retribuzioni lorde (stimato in calo dell'1% in corso d'anno), quanto da un aumento di circa il 10% della spesa formativa. Questo aumento è presente in tutte le classi di ampiezza dei Comuni, anche se in misura differenziata, molto più consistente nelle aree metropolitane (+ 26%), decisamente più modesto nei Comuni più piccoli (+ 2%).

Questa evoluzione della spesa formativa contribuisce anche a spiegare l'andamento territorialmente differenziato dell'indice: infatti, in presenza di un calo omogeneo dell'ammontare delle retribuzioni lorde, la spesa formativa è cresciuta molto più tra i Comuni del centro e del nord-est, mentre è diminuita tra i Comuni del Mezzogiorno, determinando la costanza dell'indice spesa formativa/retribuzioni.

Va sottolineato che quest'aumento della spesa in formazione si ritrova nella maggioranza dei Comuni (46%), mentre un minor investimento formativo in corso d'anno è rilevato nel 35% dei casi e stabile è l'investimento formativo del residuo 19% di Amministrazioni.

Alcune indicazioni positive, accanto alla permanenza di dati consolidati, si ricavano dalla tipologia di finanziamenti attivati dai Comuni per l'attività formativa. Come noto, le fonti finanziarie dei Comuni per l'attività formativa sono le 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 incidenza abbastanza trascurabile).

Nel corso del 2007 praticamente tutti i Comuni hanno attinto a fondi propri per realizzare i propri programmi di formazione (tabella 20). C'è qualche oscillazione tra il 100% delle aree metropolitane e il 91% dei Comuni minori, ma è certamente di secondaria importanza.

Tab. 20 - Comuni. Tipologia di finanziamenti attivati per la formazione per ampiezza demografica (% degli Enti)

Tipologia Finanziamenti	Oltre 250.000	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Fondi propri	100,0	95,5	92,4	90,6	91,6
Fondi Enti territoriali	36,4	45,5	33,3	31,8	33,1
FSE	36,4	63,6	22,7	17,6	22,3
Programmi nazionali	45,5	27,3	13,6	8,6	12,0
Altro	0,0	4,5	3,0	3,0	3,0
Totale	218,2	236,4	165,2	151,5	162,0
Casi	11	22	66	233	332

Rispetto al 2006, la distribuzione dei Comuni secondo i canali di finanziamento utilizzati resta sostanzialmente stabile, ma come risultato di evoluzioni parzialmente differenziate. Si confermano, infatti, le specializzazioni nell'utilizzo delle fonti finanziarie:

- il ricorso ai mezzi propri è relativamente meno presente tra i Comuni del Mezzogiorno (86%) e ha visto, nel corso del 2007, una riduzione tra i Comuni del centro;
- i fondi degli Enti territoriali continuano ad essere molto più impegnati dalle città medio-grandi, ma con un sensibile calo rispetto all'anno precedente (dal 55% al 46%). Nello stesso tempo cresce il ricorso a questo tipo di finanziamento tra i Comuni del nord-ovest e si riduce tra quelli del nord-est;
- il Fondo sociale europeo è anch'esso molto più utilizzato dalle città medio-grandi (64% di esse) e decisamente sottoutilizzato nei Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti), con un modesto 18%. È molto più utilizzato tra i Comuni del nord-est (con crescita in corso d'anno) e molto meno da quelli del Mezzogiorno (tra i quali, comunque, nel 2007 c'è stato un raddoppio dell'accesso, dal 9% al 18%). Il Fondo sociale europeo è in calo presso i Comuni del nord-ovest e del centro;
- i Programmi nazionali sono impegnati con grandi squilibri, soprattutto dalle aree metropolitane (46%) e dai Comuni meridionali (26%).

Restano diversi problemi nella provvista finanziaria per la formazione dei Comuni: principale quello dell'insufficiente utilizzo del Fondo sociale europeo e del paradosso che esso viene usato molto di più dalle città dell'Italia settentrionale e dai Comuni maggiori rispetto ai Comuni del Mezzogiorno e ai Comuni al di sotto dei 100.000 abitanti. Al contrario, si può notare un ruolo abbastanza equilibrato dei fondi erogati dagli Enti territoriali.

2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE

Nel 2007 tutte le Province hanno fatto formazione (tabella 1). Per il quarto anno consecutivo si può quindi ragionevolmente ritenerla acquisita nella pratica corrente delle Amministrazioni provinciali, a meno di ragioni contingenti.

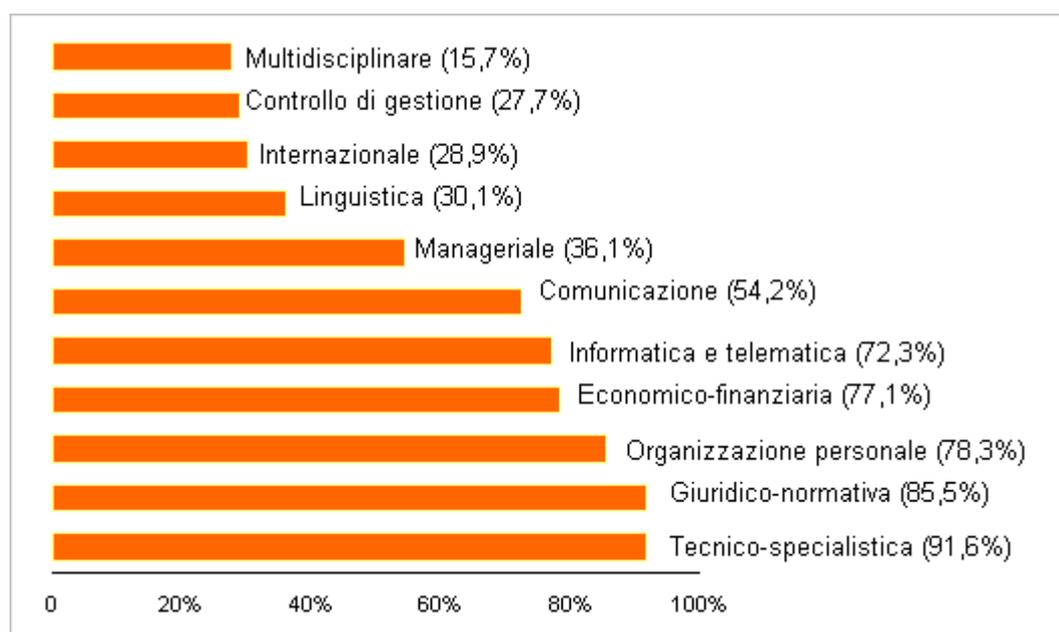
Tab. 1 - Province. Amministrazioni che hanno realizzato interventi formativi per area geografica (valori %)

Attività formativa	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Sì	81,0	81,3	87,0	85,2	83,9
Sì, in associazione con altri Enti	19,0	18,7	13,0	14,8	16,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Casi	21	16	23	27	87

Rimangono stabili le Province che fanno formazione in associazione con altri Enti (16%), seppure con variazioni a livello territoriale, dal momento che si rileva un calo vistoso tra le Province del nord (dal 27-29% al 19%) ed un aumento, altrettanto marcato, tra le Province meridionali (dal 4% al 15%). Segnale quest'ultimo che appare, soprattutto per il suo carattere di novità, piuttosto interessante.

Le tematiche della formazione realizzata dalle Province sono descritte nel grafico 1.

Grafico 1 – Province. Amministrazioni in rapporto alla formazione realizzata per area tematica (% degli Enti)



Nota: elaborazione su 87 Province

Come nel 2006, alcune aree di contenuto sono presenti in quasi tutte le Province:

- la tecnico-specialistica (che comprende materie inerenti il territorio,

- l'ambiente, l'urbanistica, il sociale e la cultura, la normativa di settore);
- la giuridico-normativa;

Seguono, come livello di diffusione (70-80% delle Province), attività formative centrate su:

- organizzazione e personale,
- tematica economico-finanziaria,
- informatica e telematica.

Rispetto al 2006 si osserva una minor diffusione delle prime due ed un sensibile aumento dell'informatica-telematica (dal 60% circa al 72% delle Amministrazioni provinciali).

La tematica della comunicazione è presente nella metà circa delle Province (e quindi in misura minore rispetto al 60% del 2006). Le altre aree di contenuto (materie manageriali, lingue, discipline internazionali, controllo di gestione e le materie multidisciplinari, destinate soprattutto ai nuovi assunti) hanno una frequenza decisamente inferiore.

L'evoluzione annuale è, quindi, contraddistinta dalla crescita della formazione informatica e telematica.

Questa osservazione è confermata anche dalla distribuzione dei corsi e delle giornate di formazione (tabella 2) che evidenzia una prevalenza nell'area tecnico-specialistica (con una quota di corsi, tuttavia, in calo rispetto al 2006). Al secondo posto la formazione informatica e telematica, in grande incremento quanto a giornate di formazione. Per il resto, si possono segnalare l'aumento di corsi in materia economico-finanziaria e la sensibile riduzione delle giornate in organizzazione e personale.

Tab. 2 - Province. Corsi e giornate di formazione per area tematica

Area tematica	Corsi	Giornate
Giuridico-normativa generale	14,6	11,2
Organizzazione e personale	12,5	9,1
Manageriale	1,7	3,3
Comunicazione	4,4	3,5
Economico-finanziaria	12,2	7,3
Controllo di gestione	0,8	1,0
Informatica e telematica	14,9	24,5
Linguistica	2,8	6,2
Tecnico-specialistica	33,4	30,2
Internazionale	2,2	3,1
Multidisciplinare	0,5	0,6
Totale	100,0	100,0
Casi	4.679	16.624

Nota: elaborazione su 83 Province

Lo squilibrio tra le quote delle giornate di formazione e quelle dei corsi rispecchia la maggiore/minore durata unitaria dei corsi: quelli in informatica e telematica, nelle lingue, nelle discipline internazionali e manageriali hanno, infatti, una durata più

lunga, mentre i corsi sono decisamente più brevi nell'organizzazione e personale e più numerosi in materia economico-finanziaria.

Nelle diverse aree geografiche i corsi si distribuiscono secondo la rappresentazione della tabella 3.

Tab. 3 - Province. Corsi per area tematica e area geografica (valori %)

Area tematica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	12,0	18,2	20,3	10,7	14,6
Organizzazione e personale	8,8	11,1	9,2	18,9	12,4
Manageriale	2,5	2,1	1,7	0,8	1,7
Comunicazione	3,5	6,2	3,9	4,7	4,4
Economico-finanziaria	8,0	8,9	8,5	21,1	12,2
Controllo di gestione	0,7	0,8	0,6	0,9	0,8
Informatica e telematica	18,0	9,7	14,6	15,3	14,9
Linguistica	4,3	1,4	2,3	2,5	2,8
Tecnico-specialistica	40,8	38,5	37,0	20,6	33,5
Internazionale	0,7	2,6	1,6	3,9	2,2
Multidisciplinare	0,7	0,5	0,3	0,6	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale corsi	1.380	868	1.016	1.415	4.679

Nota: elaborazione su 83 Province

In termini di specializzazione delle diverse tematiche si può segnalare la maggiore presenza:

- dell'area giuridico-normativa tra le Province del centro;
- delle aree organizzazione e personale ed economico-finanziaria tra le Amministrazioni meridionali;
- dell'area tecnico-specialistica tra le Province centro-settentrionali.

Se si raffronta l'andamento annuale con i dati relativi all'anno precedente si può evidenziare, in particolare:

- l'incremento di corsi in informatica e telematica, in materia economico-finanziaria e nell'organizzazione e personale tra le Province meridionali (nelle quali, invece, calano i corsi dell'area tecnico-specialistica);
- l'aumento vistoso dell'area tecnico-specialistica e la riduzione dell'area giuridico-normativa nelle Province del centro;
- il calo dei corsi in informatica e telematica tra le Province del nord-est (probabilmente anche in conseguenza di una buona attività pregressa) e l'aumento dei corsi nella comunicazione.

2.1 I partecipanti

Il personale formato è il primo *output* dell'attività formativa e negli ultimi anni c'è stata una tendenziale crescita della partecipazione alla formazione.

Nel 2007 il tasso di partecipazione (da considerarsi figurativo, poiché non è possibile calcolare le attività formative plurime del medesimo dipendente) è salito al 77% dal precedente 72% (tabella 4).

Tab. 4 - Province. Partecipanti ai corsi sul personale in servizio per qualifica e area geografica (valori %)

Qualifica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	149,6	224,7	117,0	74,8	137,2
Direttivi	108,7	134,1	87,5	73,4	98,4
Altri	76,9	99,5	61,1	38,2	63,5
Nel complesso	90,0	116,1	70,8	48,4	76,5

Nota: elaborazione su 80 Province

Questo aumento è particolarmente evidente tra le Province del nord-ovest (dall'80% al 90%), mentre è più contenuto tra quelle del Mezzogiorno, dove peraltro le partecipazioni passano, nell'arco di due anni, dal 27% al 48%.

Se nell'anno precedente l'aumento si era concentrato nelle "altre categorie" (che comprendono i dipendenti di categoria A, B e C), nel 2007 l'aumento dipende, quasi del tutto, dai dirigenti (con una media di 1,4 corsi a testa) e, più specificamente, dai dirigenti delle Province del nord e del centro. La partecipazione dei funzionari direttivi resta sostanzialmente stabile, ma cresce tra le Province del Mezzogiorno e del nord-est. Per le altre categorie si nota un aumento nelle Province del nord-ovest (dal 67% al 77%) e una riduzione sensibile tra le Province del nord-est.

Le discipline verso le quali è stata indirizzata la formazione dei dipendenti sono sintetizzate nella tabella 5.

Tab. 5 – Province. Partecipanti ai corsi per area tematica e qualifica (valori %)

Area tematica	Dirigenti	Direttivi	Altri	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	18,3	23,0	25,1	23,9
Organizzazione e personale	17,6	10,0	7,6	9,0
Manageriale	10,4	3,9	0,6	2,4
Comunicazione	2,4	7,9	9,4	8,5
Economico-finanziaria	10,8	9,1	4,4	6,6
Controllo di gestione	1,3	1,2	0,3	0,7
Informatica e telematica	8,5	14,2	21,4	17,9
Linguistica	2,2	3,8	3,1	3,3
Tecnico-specialistica	25,3	24,2	26,5	25,6
Internazionale	2,8	1,7	0,9	1,3
Multidisciplinare	0,4	1,0	0,7	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	1.900	14.517	20.811	37.228

Nota: elaborazione su 82 Province

Come si può vedere, vi è una prevalenza dell'area tecnico-specialistica (con il 26% dei partecipanti ai corsi, in crescita sull'anno precedente), seguita dall'area giuridico-normativa (con il 24%, in calo sul 2006) e dall'informatica e telematica, con il 17%. Minore incidenza hanno le altre tematiche, tra cui si segnalano l'organizzazione e personale, la comunicazione e l'area economico-finanziaria.

Come di consueto vi è una diversificazione tra i gruppi professionali. Infatti:

- i dirigenti sono molto più presenti nelle materie manageriali, nell'organizzazione e personale e nella tematica economico-finanziaria;
- le altre categorie nei corsi di informatica e telematica.

Nel 2007 si rileva, inoltre, una riduzione di formati nell'area giuridico-normativa e un aumento di formati:

- nell'area tecnico-specialistica e nella comunicazione;
- nelle discipline tecnico-specialistiche, tra i dirigenti e le altre categorie,
- nella comunicazione, tra i funzionari direttivi.

A livello territoriale, le principali particolarità emerse sono le seguenti (tabella 6):

- nel nord-ovest e nel centro, l'alta quota di partecipanti ai corsi dell'area tecnico-specialistica, in crescita rispetto al 2006;
- nel nord-est, l'aumento di formati nell'organizzazione e personale e nella comunicazione;
- nel centro, la crescita dei formati nella comunicazione e nell'informatica e telematica;
- nel Mezzogiorno, l'aumento di formati nella comunicazione e nell'informatica e telematica.

Tab. 6 - Province. Partecipanti ai corsi per area tematica e area geografica (valori %)

Area tematica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	17,8	27,8	31,1	19,3	24,2
Organizzazione e personale	10,2	11,7	3,3	13,5	9,1
Manageriale	3,8	1,9	2,6	0,2	2,4
Comunicazione	5,8	7,6	7,8	15,8	8,5
Economico-finanziaria	6,7	4,5	6,4	9,1	6,5
Controllo di gestione	0,5	1,3	0,3	0,8	0,7
Informatica e telematica	20,2	18,0	14,1	16,7	17,4
Linguistica	1,1	1,5	3,3	9,6	3,3
Tecnico-specialistica	33,1	20,6	30,1	12,5	25,8
Internazionale	0,1	3,4	0,8	1,6	1,3
Multidisciplinare	0,7	1,7	0,2	0,9	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	11.478	8.285	10.703	6.428	36.894

Nota: elaborazione su 82 Province

Come avvenuto per i Comuni, continua l'espansione dell'investimento formativo sul personale femminile. Esso costituisce il 42% del personale delle Province. Tra i

dirigenti la sua incidenza scende al 26%, mentre tra i funzionari direttivi e le altre categorie presenta quote, rispettivamente, del 48% e del 40%. Nonostante il maggiore peso della componente dirigenziale nella formazione del 2007, il tasso di partecipazione del personale femminile alle attività formative (che già nell'anno precedente era salito dal 65% all'81%) sale ulteriormente all'84%. Il valore più elevato di questa partecipazione è nelle Province del nord-est (117%, in calo rispetto al 130% del 2006, ma in continuità come politica di investimento formativo ampio), seguito dal 97% nelle Province del nord-ovest. Nel centro scende al 70% mentre nel Mezzogiorno si attesta al 62% (risultando in aumento rispetto al 51% del 2006).

Non vi è una grande differenza nelle tematiche formative seguite dal personale femminile rispetto a tutto il personale. Emergono, invece, alcune significative variazioni su base territoriale, dal momento che si rileva:

- una maggiore partecipazione ai corsi su tematiche di base (giuridico-normativa e tecnico-specialistica) nelle Province del centro-nord;
- un più elevato numero di dipendenti formate in informatica e telematica nel nord-ovest;
- una quota maggiore di formate delle Province meridionali nei corsi di lingue (10% a fronte del 3% complessivo), nella comunicazione (21% contro il 10%) e nell'organizzazione e personale (14% contro il 10%).

In altri termini, l'investimento formativo realizzato sul personale femminile nelle Province del centro-nord ha un carattere più di base, mentre nelle Province meridionali sembra indirizzato su tematiche che potrebbero essere collegate ad una maggiore qualificazione del ruolo professionale.

Accanto alla formazione più strutturata (corsi e seminari) l'indagine ha rilevato la formazione "leggera", costituita dalla partecipazione a *stage*, convegni e conferenze. Nel 2007 questa attività, di entità certamente molto più limitata, ha comunque avuto una significativa espansione, interessando il 24% del personale (nel 2006 era il 10%). A differenza dal passato, il gruppo professionale più consistente (49%) è rappresentato dai funzionari direttivi, seguiti dalle altre categorie e, a distanza, dai dirigenti (tabella 7).

Tab. 7 - Province. Partecipanti ad altre attività (stage, convegni e conferenze) per qualifica e area geografica (valori %)

Qualifica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	12,6	7,1	18,6	10,0	12,1
Direttivi	49,4	55,6	36,7	53,5	48,9
Altri	38,0	37,3	44,7	36,5	39,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	1.186	898	928	1.091	4.103

Nota : elaborazioni su 55 Province

La partecipazione di questi ultimi è massima tra le Province del centro ed è molto cresciuta nelle Province del nord-ovest. La presenza dei funzionari direttivi è più elevata nelle Province del nord-est e del Mezzogiorno (conoscendo in queste ultime una significativa espansione, dal 28% del totale al 54%). Le Province del centro,

molto più delle altre, coinvolgono in questo tipo di formazione le altre categorie professionali.

Questa varietà nella partecipazione delle diverse componenti professionali può derivare da una sua diversa finalizzazione, comprendendo esperienze formative di alto livello (integrative di altre attività di formazione) o esperienze brevi, finalizzate a soddisfare esigenze molto specifiche o semplicemente sostitutive di un investimento formativo più consistente.

2.2 La spesa

Anche per le Province, nel 2007, l'incidenza della spesa per formazione sull'ammontare delle retribuzioni lorde è in contenuto aumento, in conseguenza di una stabilità dell'ammontare delle retribuzioni e di un incremento della spesa formativa pari al 6% (tabella 8).

Tab. 8 - Province. Incidenza % della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per area geografica

Biennio	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2006	0,70	0,85	0,80	0,57	0,71
2007	0,68	0,89	0,83	0,70	0,75
Casi	18	14	19	20	71

La principale diversità geografica è rappresentata dal consistente aumento dell'indice nelle Province meridionali (dallo 0,57% allo 0,70%). Un limitato incremento si riscontra anche tra le Province del nord-est, mentre tra le Province del nord-ovest e del centro ci sono oscillazioni di entità più modesta. In ogni caso, le differenze territoriali dell'indice dipendono tutte dal diverso andamento della spesa formativa, che, infatti, tra le Province meridionali, aumenta del 26% e, tra le Province del nord-est, del 4%.

L'aumento della spesa per la formazione è un fenomeno abbastanza diffuso territorialmente. La maggior parte delle Province ha infatti aumentato, nel corso dell'anno, gli investimenti in formazione (47%). Più ristretta, ma non trascurabile, la parte di Province che, invece, ha ridotto l'investimento formativo (30%). Il restante 23% ha mantenuto stabile l'investimento in formazione.

Questi dati denotano come vi sia stato un alleggerimento dei vincoli finanziari del recente passato e sia cresciuta la disponibilità di fonti finanziarie esterne al bilancio provinciale. In linea generale, infatti, quasi tutte le Province (97%), hanno utilizzato fondi propri per finanziare l'attività formativa, con un calo tra le Province del nord-ovest. La quota di Amministrazioni che hanno fatto ricorso ai fondi degli Enti territoriali rimane stabile, mentre aumentano le Province che hanno utilizzato il Fondo sociale europeo (dal 26% del 2006 al 31%). Il ricorso ai programmi nazionali è anch'esso sostanzialmente stabile (tabella 9).

Tab. 9 - Province. Canali di finanziamenti per la formazione attivati per area geografica (% degli Enti)

Canali finanziamento	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Nel complesso
Fondi propri	95,2	100,0	100,0	92,6	96,6
Fondi enti Territoriali	9,5	6,3	4,3	29,6	13,8
FSE	33,3	31,3	34,8	25,9	31,0
Programmi nazionali	9,5	0,0	0,0	37,0	13,8
Totale	147,6	137,5	139,1	185,2	155,2

Nota: elaborazione su 87 Province. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

La principale novità dell'andamento annuale si manifesta tra le Province meridionali, tra le quali:

- aumenta sensibilmente la frequenza del ricorso ai fondi degli Enti territoriali (dal 17% al 30%);
- aumenta l'utilizzo del Fondo sociale europeo (dal 21% al 26% delle Province) e il ricorso ai programmi nazionali di formazione (dal 29% al 37%).

In sostanza, sembra che le Province meridionali abbiano compiuto una sorta di "salto di qualità" nella capacità di attingere a risorse finanziarie esterne.

Nelle altre circoscrizioni territoriali la situazione è relativamente stabile, se si eccettuano:

- un sensibile calo tra le Province del nord-ovest dell'uso di fondi degli Enti territoriali (dal 23% al 10%) e un incremento delle Province che fanno ricorso a programmi nazionali di formazione;
- un grande aumento delle Province del nord-est che accedono al Fondo sociale europeo (dal 7% al 31%).

Stazionaria la situazione tra le Province del centro, dove, tuttavia, la componente che riesce a utilizzare il Fondo sociale europeo è più alta rispetto alle altre aree geografiche (35%).

In via di sintesi, si può notare come l'andamento annuo faccia emergere tre indicazioni positive:

- l'aumento della spesa formativa;
- un più esteso ricorso a fonti finanziarie esterne ai bilanci provinciali, soprattutto con l'utilizzo molto più diffuso del Fondo sociale europeo;
- un considerevole avanzamento delle Province meridionali nella provvista presso fonti finanziarie esterne.

2.3 Il presidio interno della formazione

Un rafforzamento organizzativo delle strutture preposte alla formazione è il principale risultato dell'andamento annuo (tabella 10). Le Province senza strutture dedicate alla formazione restano una minoranza abbastanza ristretta (10,5%), che deriva dalla più ampia frazione di Province meridionali sprovviste di strutture (26%).

Tab. 10 - Province. Presenza di strutture preposte alla formazione per area geografica (% degli Enti)

Strutture	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio Formazione	60,0	37,5	39,1	37,0	43,0
Unità organizzativa	35,0	62,5	56,6	37,1	46,5
Nessuna struttura specifica	5,0	0,0	4,3	25,9	10,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 86 Province

Aumentano gli uffici formazione e si riducono le unità organizzative, in misura cospicua nelle Province del nord-ovest, più contenuta tra quelle del Mezzogiorno. In parallelo, c'è uno snellimento del personale addetto alle strutture per la formazione. Gli uffici formazione impegnano mediamente 2,2 unità (da 3,1 del 2006): sale, tuttavia, il numero delle unità impegnate a tempo pieno da (1,7 a 2). La riduzione del personale a tempo parziale sembrerebbe compensata dal potenziamento del personale a tempo pieno.

Anche il personale delle unità organizzative si riduce a 2,4 in media (da 3,1). In queste unità il personale a tempo pieno è trascurabile, e prevalgono nettamente gli addetti a tempo parziale.

Nelle Province del centro il personale degli uffici di formazione è molto più numeroso (4 addetti in media), molto più ridotto nelle Province del nord-est. Nelle unità organizzative, invece, vi sono più addetti tra le Province meridionali (2,7) e del centro (2,6) rispetto alle altre.

Sembra aumentare, sulla base delle risposte fornite dagli Enti, la cooperazione tra i soggetti che, all'interno delle Amministrazioni, si occupano con varia competenza delle attività formative.

Cresce leggermente, infatti, la parte di Province che affidano ai dirigenti dei settori la gestione di interventi formativi (63%), sensibilmente più alta tra le Province del centro (71%), alquanto più contenuta tra le Province del nord-est (50%). Aumenta, in parallelo, la cooperazione fra le attività formative gestite autonomamente dalle dirigenze di settore e le strutture incaricate della formazione (tabella 11). Infatti:

- diminuiscono le Province in cui queste relazioni sono inesistenti;
- restano costanti le Province in cui si attua uno scambio di informazioni tra sedi decisionali autonome;
- aumentano le Province in cui i rapporti sono più stretti e si attua una programmazione concertata delle iniziative formative o almeno una condivisione dei progetti di formazione (al 37%, dal 28% dei 2006).

Tab. 11 - Province. Tipologia di relazioni tra le attività formative gestite dai dirigenti e l'organizzazione del servizio formazione (% degli Enti)

Relazioni	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Nessuna struttura	Nel complesso
Nessuna relazione	9,1	26,1	50,0	21,6
Scambio di informazioni	36,4	34,8	16,6	33,3
Programmazione concertata	31,8	26,1	0,0	25,5
Condivisione dei progetti	13,6	8,7	16,7	11,8
Altro	9,1	4,3	16,7	7,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 51 Province

Laddove è presente un ufficio formazione si riducono nettamente le Amministrazioni in cui non ci sono relazioni tra questa competenza "distribuita" e le strutture preposte alla formazione. Tale maggiore collaborazione tra i soggetti competenti della formazione interessa, inoltre, sia le Province dotate di uffici formazione, sia quelle al cui interno operano unità organizzative.

Si osserva inoltre, nell'anno, un rafforzamento delle dotazioni (aule, laboratori didattici, siti *Web* dedicati, sistemi informativi) e del personale ausiliario per la formazione (formatori interni e referenti). Come si può vedere dalla tabella 12, difatti:

- nel 72% delle Province vi è disponibilità di aule e laboratori didattici (in media 2,8 per Provincia), con un innalzamento di tale valore nelle Province centro-meridionali ed una riduzione in quelle del nord-est;
- aumentano le Province con formatori interni (28%), in misura cospicua nel nord-ovest e nel centro, e meno accentuata nel nord-est (quelle meridionali invece diminuiscono);
- i referenti interni sono presenti nel 31% delle Province, con un aumento considerevole in quelle centro-meridionali;
- diventano più numerose le Province che hanno attivato siti *Web* dedicati alla formazione (dal 12% al 20%), anche nell'area meridionale (il 15% ne dispone).

Tab. 12 - Province. Amministrazioni per dotazioni a supporto dell'attività formativa per area geografica (% degli Enti)

Dotazioni	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Aule e laboratori didattici	66,7	81,3	78,3	66,7	72,4
Formatori interni	28,6	50,0	26,1	14,8	27,6
Referenti per la formazione	33,3	18,8	43,5	25,9	31,0
Siti web dedicati	19,0	18,8	26,1	14,8	19,5
Sistemi informativi locali	47,6	43,8	52,2	29,6	42,5
Sistemi informativi su server	14,3	37,5	21,7	14,8	20,7

Nota: elaborazione su 87 Province

Nel 63% delle Province si utilizzano sistemi informatici per il trattamento dei dati sull'attività formativa, in misura maggiore dove opera un ufficio formazione (78%),

rispetto alle realtà dove è presente una unità organizzativa (55%). A livello territoriale, sono le Province del nord-est (81%) e del centro (74%) che denotano una significativa diffusione dello strumento, mentre nel Mezzogiorno l'utilizzo dei sistemi informatici sulla formazione è pari al 44% dei casi. Prevalgono nettamente i sistemi locali su quelli basati su *server*, con la sola eccezione delle Province del nord-est che fanno registrare valori superiori alla mediana.

In sintesi, il 2007 è stato un anno di tendenziale rafforzamento dell'organizzazione, delle risorse umane e delle dotazioni a supporto della formazione.

2.4 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione

A tale rafforzamento corrisponde anche un miglioramento delle funzioni ausiliarie dell'attività formativa (individuazione dei fabbisogni formativi, programmazione e valutazione degli interventi) con una crescita quantitativa delle azioni svolte ed una qualificazione delle soluzioni adottate.

Una buona analisi delle esigenze formative del personale è un punto di partenza importante per ottenere una formulazione dei progetti mirata ed efficace. Di conseguenza, la scelta tra i metodi per ottenere una buona analisi dei bisogni formativi è indicativa di come viene svolta questa fase preliminare.

I metodi utilizzati dalle sedi provinciali responsabili della formazione sono abbastanza costanti nel tempo e, sostanzialmente, sono confermati anche per il 2007 (tabella 13):

- il più diffuso è costituito dalle indicazioni dei responsabili dei settori dell'Amministrazione (praticato nel 77% delle Province);
- segue l'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale (61%);
- nel 40% delle Province ci si basa sulle richieste dei dipendenti, valutate dai responsabili.

Tab. 13 - Province. Modalità di analisi dei fabbisogni formativi (valori %)

Modalità	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Indicazioni responsabili	71,4	81,3	87,0	70,4	77,0
Bilancio delle competenze	57,1	75,0	56,5	59,3	60,9
Richieste dei dipendenti	47,6	37,5	34,8	40,7	40,2
Totale	176,2	193,8	178,3	170,4	178,2

Nota: elaborazione su 87 Province. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

I diversi metodi non sono alternativi e la numerosità delle risposte chiarisce che si utilizza simultaneamente più di un metodo, anche perché il ricorso alle richieste dei dipendenti è uno strumento controverso, per la possibile diversità di obiettivi tra i singoli dipendenti e l'Amministrazione, e spesso è usato assieme ad altre modalità di rilevazione.

Nelle aree geografiche si riscontra una variazione importante: si qualifica notevolmente l'approccio delle Province meridionali che aumentano tutti i metodi di diagnosi dei bisogni formativi del personale. Infatti:

- il ricorso alle indicazioni dei responsabili sale dal 63% al 70%;
- l'analisi dell'organizzazione e delle competenze si innalza al 59% (50% nel

- 2006);
- le richieste dei dipendenti sono utilizzate nel 41% delle Amministrazioni (dal 38%).

Nelle altre aree geografiche la situazione resta sostanzialmente stazionaria, con qualche variazione al ribasso: le richieste dei dipendenti nel nord-ovest, l'analisi delle competenze nel nord-est, le indicazioni dei responsabili nel centro.

Ne deriva, in sostanza, un accrescimento di strumenti ma anche della loro qualità nel Mezzogiorno, con un rafforzamento delle metodologie più impegnative.

L'altra attività che precede gli interventi formativi è la programmazione. Essa può avere una valenza più strategica e di indirizzo o più operativa e si traduce nella formulazione di piani annuali e/o pluriennali: più operativi i primi, più strategici i secondi, ma con rilevanti eccezioni determinate da varie circostanze (vicende istituzionali, vincoli finanziari, relazioni sindacali, esigenze organizzative), per cui spesso all'"etichetta" corrispondono contenuti diversi.

I dati dell'indagine (tabella 14) mostrano come la programmazione nel 2007 si sia ampliata, dal momento che:

- la parte di Province priva di una attività di programmazione si è ristretta al 26% (dal 33% del 2006);
- l'elaborazione di piani annuali ha riguardato il 35% delle Amministrazioni (dal 32%);
- la formulazione di piani pluriennali è avvenuta nel 39% delle Province (dal 35%).

Tendenzialmente, quindi, si rileva un utilizzo più frequente e più rafforzato della programmazione formativa.

Tab. 14 - Province. Presenza di un piano di formazione per area geografica (valori %)

Piano di formazione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Piano annuale	52,4	25,0	34,8	25,9	34,5
Piano pluriennale	33,3	75,0	43,5	18,5	39,1
Nessun piano	14,3	0,0	21,7	55,6	26,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 87 Province

Interessante appare anche la distribuzione territoriale di questo potenziamento:

- il calo di Province prive di attività di programmazione è avvenuto, con valori consistenti, tra le Amministrazioni del nord-ovest (dal 32% al 14%) e del Mezzogiorno (dal 67% al 56%);
- l'aumento dei piani formativi annuali si osserva nelle Province del nord-ovest (dal 41% al 52%) e del meridione (dal 21% al 26%);
- l'utilizzo di piani formativi pluriennali è cresciuto nelle Province del nord-ovest (dal 27% al 33%), del nord-est (dal 62% al 75%) e del Mezzogiorno (dal 13% al 19%). In calo, invece, nelle Province del centro.

Come si vede, vi è stato un rafforzamento in tutte le aree geografiche, con una "limatura" dell'impegno programmatico nelle aree del centro Italia.

Il consolidamento delle strutture incaricate della formazione produce, in genere, anche un potenziamento della programmazione formativa. Questo è avvenuto anche nel 2007, come mostra la tabella 15:

- tra le Amministrazioni dotate di un ufficio formazione, infatti, l'81% programma l'attività formativa (dal 72% del 2006);
- dove opera una unità organizzativa sono stabili le Province che non programmano o che fanno un piano annuale, ma aumentano (dal 41% al 45%) quelle che elaborano un piano pluriennale.

Tuttavia, nell'anno, la programmazione è aumentata anche tra le Province sprovviste di strutture incaricate della formazione: dal 14% al 44%.

Tab. 15 - Province. Programmazione e struttura organizzativa per la formazione (% degli Enti)

Piano di formazione	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Nessuna struttura
Piano annuale	43,3	27,5	33,3
Piano pluriennale	37,8	45,0	11,1
Nessun piano	18,9	27,5	55,6
Totale	100,0	100,0	100,0
Casi	37	40	9

Non è evidentemente valutabile la qualità della programmazione effettuata, ma la diffusione di tale attività nelle Province sprovviste di strutture dedicate evidenzia un "incardimento" della funzione formativa nell'attività ordinaria delle Amministrazioni.

Con riferimento poi all'attività di valutazione degli interventi formativi, l'evoluzione recente evidenzia come essa sia sostanzialmente stabile (tabella 16).

Tab.16 -Province. Attività di valutazione degli interventi formativi per area geografica (%degli Enti)

Valutazione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Su tutti gli interventi	33,3	25,0	52,2	11,1	29,9
Su alcuni interventi	38,1	56,3	26,1	37,0	37,9
Nessuna valutazione	28,6	18,7	21,7	51,9	32,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 87 Province

La distribuzione delle diverse tipologie di valutazione resta, infatti, sostanzialmente immutata:

- prevale la valutazione selettiva, limitata ad alcuni interventi;
- la valutazione sistematica su tutti gli interventi formativi posti in essere

- interessa una platea più ristretta di Enti;
- un pò meno di un terzo delle Province non effettua alcuna valutazione.

Questo scenario, praticamente coincidente con quello del 2006, deriva da andamenti diversi nelle varie aree geografiche:

- nelle Province del nord c'è un calo, anche consistente, della valutazione sistematica, a cui corrisponde un aumento sia della valutazione selettiva, sia dei casi di assenza di valutazione;
- nelle Province del centro si riduce la valutazione selettiva, mentre aumenta la valutazione sistematica (in misura cospicua, dal 43% al 52% delle Province) come anche la quota di Enti privi di valutazione (dal 14% al 22%);
- nelle Province meridionali, all'opposto, lo scenario volge al positivo, con una riduzione delle Amministrazioni che non effettuano la valutazione (dal 61% al 52%) e l'emergere di un 11% di Province che hanno cominciato a fare una valutazione sistematica.

Dietro l'apparente immobilismo, quindi, c'è un indebolimento delle attività valutative nelle Province settentrionali e un rafforzamento nelle Province meridionali. Rafforzamento, peraltro, che non può nascondere il grande ritardo accumulato da queste ultime, ma che rappresenta, comunque, un segnale di recupero sino ad oggi non prevedibile.

Se il bilancio della frequenza della valutazione contiene elementi in chiaroscuro, il bilancio delle modalità di valutazione adottate nel 2007 fornisce indicazioni più chiare che, per alcuni versi, sostengono un giudizio positivo.

La scelta tra i diversi metodi di valutazione della formazione, come si è detto anche per i Comuni, è collegata alle finalità che la valutazione persegue e al suo oggetto: c'è una valutazione orientata a cogliere il giudizio del personale formato, un'altra che tende a misurare il livello dell'apprendimento, un'altra ancora che si propone di apprezzare se la formazione abbia avuto (oppure no) effetti concreti sul lavoro del personale formato. In aggiunta, per ogni finalità è possibile utilizzare uno o più metodi diversi, per meglio mettere a fuoco l'oggetto della valutazione.

Le indicazioni che si ricavano dall'andamento annuale delle attività di valutazione sono abbastanza precise (tabella 17):

- aumenta il numero degli strumenti messi in campo dalle Amministrazioni (da 1,7 in media a 1,9);
- si diffondono i metodi più formalizzati.

Tab.17 - Province. Modalità di valutazione della formazione per area geografica (% degli Enti)

Modalità	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Questionario al personale	80,0	92,3	83,3	53,8	78,0
Interviste ai responsabili sui livelli di apprendimento	20,0	15,4	0,0	7,7	10,2
Verifiche con i responsabili sulle ricadute nel lavoro	26,7	38,5	16,7	15,4	23,7
Giudizio docenti/tutor	26,7	15,4	22,2	30,8	23,7
Test di valutazione	40,0	53,8	66,7	46,2	52,5
Totale	193,3	215,4	188,9	153,8	188,1
Casi	15	13	18	13	59

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

La gerarchia delle finalità resta sostanzialmente inalterata:

- in primo luogo, verificare il giudizio del personale in formazione e l'apprezzamento dell'esperienza formativa (di qui l'uso del questionario ai formati nel 78% delle Province);
- in secondo luogo, la valutazione dell'apprendimento (soprattutto attraverso i *test* di valutazione, molto meno attraverso il giudizio di docenti e *tutor*, in misura molto ridotta attraverso le interviste ai responsabili degli uffici);
- in terzo luogo, la verifica dell'esistenza (o meno) di ricadute operative sui processi di lavoro, attraverso le interviste con i responsabili degli uffici del personale formato.

Rispetto all'anno precedente le variazioni hanno un segno abbastanza chiaro:

- crescono, talora significativamente, l'uso del questionario sul gradimento dell'esperienza formativa, i *test* di valutazione dell'apprendimento, le verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute della formazione;
- resta stabile il ricorso al giudizio di docenti e *tutor*;
- diminuiscono le interviste ai responsabili degli uffici sui livelli di apprendimento.

In sintesi, nel 2007 non aumenta la diffusione della valutazione presso le Province, ma si registra un consistente aumento delle modalità di valutazione ed una espansione delle metodologie più formalizzate e, per alcuni versi, più impegnative, che richiedono l'apporto di competenze specialistiche. Si attuano, simultaneamente, un riequilibrio territoriale dell'attività di valutazione, un ampliamento delle finalità della valutazione e una qualificazione dei metodi utilizzati.

2.5 I fattori strategici, la formazione innovativa e le criticità

Da diversi anni l'organizzazione delle Province è in trasformazione. I tradizionali ruoli di programmazione richiedono sempre più percorsi di concertazione con il partenariato istituzionale e sociale. Le azioni dello sviluppo locale rendono sempre più necessario il coordinamento e il confronto degli attori. Le deleghe di competenze, avviate dal centro ma successivamente arricchite dalle Regioni, aumentano. Tutto questo ha determinato sia una crescita delle funzioni operative (una volta molto

limitate), sia modifiche all'organizzazione, sia una rilevante evoluzione dei ruoli professionali e delle competenze.

Le Province, di conseguenza, sono state molto incentivate ad innovare, impiantando nuove funzioni, trasformando quelle tradizionali e acquisendo nuovi saperi e nuove competenze.

L'innovazione delle Province nel 2007 è "fotografata" dal grafico 2.

Grafico 2 – Province. Amministrazioni che hanno realizzato negli ultimi 3 anni innovazioni (% degli Enti)



Nota: elaborazione su 87 Province

Il tasso di innovatività (la frequenza con cui sono state introdotte innovazioni negli ultimi tre anni) non è altissimo, raggiungendo, al massimo, il 39% delle Amministrazioni.

Le scelte sono abbastanza selettive e vedono, nell'ordine:

1. la comunicazione interna,
2. la comunicazione esterna ed i rapporti con l'utenza e i servizi sul *Web*;
3. la semplificazione amministrativa, la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le tecnologie dell'informazione, la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione.

Minore frequenza hanno innovazioni orientate all'utenza (il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale, lo sportello unico e altri servizi all'utenza), o alla riorganizzazione istituzionale (l'adeguamento alle nuove funzioni e i processi di integrazione interistituzionale). Trascurabile, infine, il *project financing* con soggetti privati.

I mutamenti di priorità nel corso dell'anno chiariscono molto bene l'evoluzione delle politiche innovative delle Province:

- avanzano nell'ordine delle priorità la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza, i servizi sul *Web* e il *marketing* del territorio e sviluppo locale;

- scendono nella scala di priorità e stabilizzano la propria diffusione, le innovazioni legate all'organizzazione interna (la semplificazione amministrativa, la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT, la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione) o al mutamento istituzionale (l'adeguamento alle nuove funzioni, i processi di integrazione interistituzionale).

Rispetto all'anno precedente, quindi, le funzioni di comunicazione e la proiezione sull'esterno diventano i campi preferenziali dell'innovazione. Se si osserva l'evoluzione degli ultimi anni, sembra emergere questa sequenza: da innovazioni principalmente orientate all'organizzazione e alla "macchina" amministrativa a innovazioni più mirate alla funzionalità e più proiettate verso l'esterno.

Le ragioni del "declassamento" delle innovazioni relative all'organizzazione interna e al mutamento istituzionale non sono rilevate dall'indagine e possono derivare sia da una insufficienza delle politiche innovative, sia, all'opposto, dal successo di innovazioni già attuate negli anni scorsi.

Le aree geografiche hanno una propria "specializzazione innovativa", che contribuisce a chiarire la fase che stanno attraversando le Amministrazioni provinciali. Nell'insieme, si rileva che il tasso di innovatività è maggiore nelle Province del centro e del nord-ovest. Quanto alle priorità, esse sono rappresentate:

- nel Mezzogiorno, dalla riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le tecnologie dell'informazione e dalla comunicazione interna;
- nel nord-ovest, dalla pianificazione finanziaria e controllo di gestione e dalla comunicazione interna;
- nel nord-est, dai servizi sul *Web* seguiti dalla comunicazione interna e dalla semplificazione amministrativa;
- nelle Province del centro, dalla comunicazione esterna e rapporti con l'utenza e dalla comunicazione interna.

In breve, si rileva una maggiore attenzione "verso l'interno" nelle Province del nord-ovest e nel Mezzogiorno, una prioritaria sensibilità "verso l'esterno" nelle Province del nord-est e del centro.

La descrizione delle principali innovazioni realizzate mostra la continuità di filoni già avviati in passato piuttosto che l'originalità di nuove iniziative. Nell'ambito della comunicazione, i modelli più diffusi sono gli uffici delle relazioni con il pubblico, i piani di comunicazione e i siti *internet*. Nella riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, vengono indicate la gestione informatica di procedure e processi di lavoro, il protocollo informatico e le reti *intranet*. Nella pianificazione finanziaria, si indicano i piani economico-gestionali e il controllo di gestione. Nei servizi all'utenza, il potenziamento o l'introduzione di sportelli con varia funzionalità.

L'innovazione ha richiesto alle Province, di norma, una attività formativa *ad hoc*. Questo è avvenuto dall'80% circa alla totalità dei casi per la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza, la comunicazione interna, la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT, la semplificazione amministrativa, la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione.

Meno esigenti sono le innovazioni dello sportello unico e altri servizi all'utenza, di adeguamento alle nuove funzioni conferite, di *marketing* del territorio e sviluppo locale, di processi di integrazione interistituzionale, che hanno richiesto formazione dalla metà ai due terzi dei casi.

Questa domanda formativa specifica è, ovviamente, circoscritta all'introduzione di innovazioni. Sul complesso delle Province (incluse quelle che non innovano) ha una frequenza relativamente ridotta: per i casi di maggiore diffusione (ad esempio, la comunicazione interna, la semplificazione amministrativa, la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza) riguarda un 29-33% di Province. La domanda formativa è dunque forte, ma la frequenza dell'innovazione è più contenuta.

Oltre la domanda formativa determinata da ben individuate innovazioni, l'indagine ha cercato di chiarire quali sono, nell'insieme della formazione svolta dalle Province, gli interventi giudicati più utili per la dinamica innovativa.

Le indicazioni provenienti dalle Province, per il 2007, non si discostano molto da quelle dell'anno precedente, segnalando, nell'ordine (grafico 3):

- la reingegnerizzazione dei processi di lavoro con le tecnologie dell'informazione;
- la comunicazione pubblica e il controllo di gestione e i piani economico-gestionali;
- il nuovo ruolo della dirigenza, l'accesso e gestione dei fondi comunitari e i servizi ai cittadini e alle imprese.

Grafico 3 – Province. Attività formative di particolare impatto per il processo di innovazione realizzate nel 2007 e previste per il 2008 (% degli Enti)



Nota: elaborazione su 87 Province

Minore consenso hanno le altre attività formative indicate nel grafico, tutte sotto il 20% di frequenza.

Tende a riprodursi la medesima scala di preferenze dell'anno precedente: in primo luogo, la funzionalità della "macchina" amministrativa e la comunicazione al pubblico, in secondo luogo, l'approvvigionamento finanziario e la qualità dei servizi all'utenza.

Più chiara, invece, è la mappa delle priorità sulle iniziative formative più utili all'innovazione previste nel 2008. Anche in questo caso bisogna dare per scontata un'"inflazione dei buoni propositi" che conduce ad una sistematica sovrastima di queste iniziative, regolarmente ridimensionata dal consuntivo dell'anno seguente. Preliminarmente si osserva, inoltre, che non c'è una relazione tra le iniziative indicate per l'anno già trascorso e quelle previste nell'anno successivo (ad esempio, sulla base della maggiore/minore frequenza delle prime).

Se si guarda, invece, più che alle frequenze, agli incrementi (non sono infatti previste riduzioni) si manifesta un ordine di preferenze molto ben definito:

- in un primo "gradino", la comunicazione pubblica;
- al secondo, la valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative e il nuovo ruolo della dirigenza;
- al terzo, l'accesso e gestione dei fondi comunitari e la valutazione dei progetti e analisi costi-benefici;
- al quarto, la reingegnerizzazione del lavoro attraverso le ICT e la formazione di nuove figure professionali.

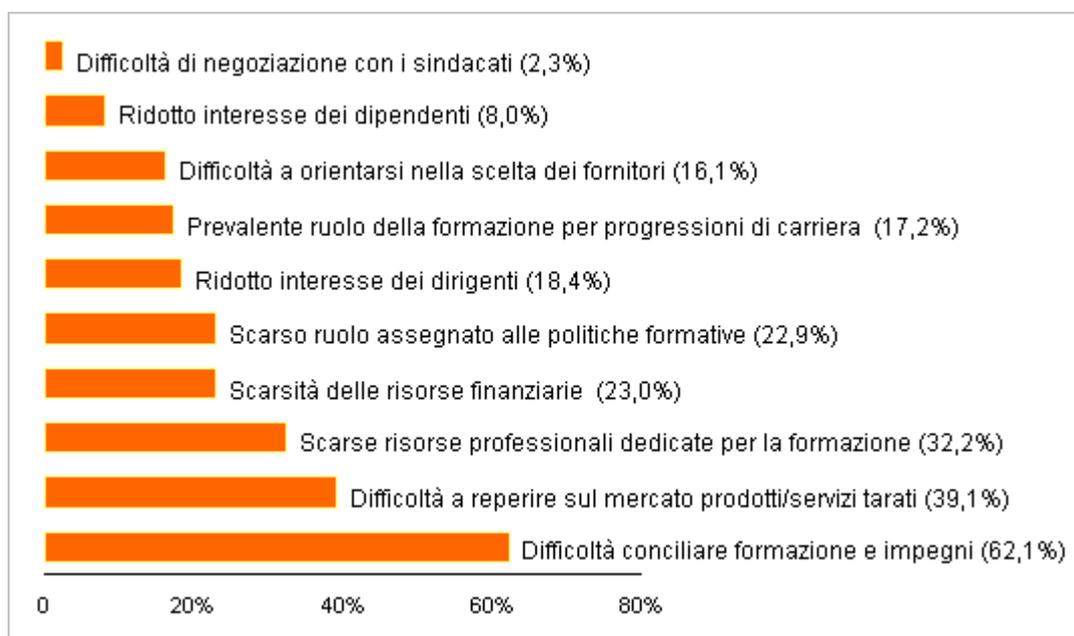
In questa mappa delle preferenze si manifestano orientamenti ben definiti: oltre la prioritaria funzione di comunicazione al pubblico, si rileva un interesse marcato verso le risorse umane interne (soprattutto le più qualificate), i progetti e la loro gestione, l'innovazione nell'organizzazione del lavoro e nelle figure professionali.

Vi è convergenza su queste opzioni e gli scostamenti nelle aree geografiche sono limitati. Come nell'anno passato, il più rilevante è rappresentato dalla priorità assegnata dalle Province meridionali a iniziative formative sull'accesso e gestione dei fondi comunitari. L'ingresso in una fase più stringente del nuovo ciclo di politiche regionali comunitarie sembra indurre le Amministrazioni meridionali ad attrezzarsi meglio.

Dai risultati dell'indagine emerge come nel 2007 si realizzi una specie di "omologazione delle criticità" nella gestione della formazione, con una accentuata sintonia delle diverse aree geografiche sul "modello standard", evidenziato nel grafico 4:

- fattore critico principale è, nell'opinione degli intervistati, la difficoltà per i dipendenti di conciliare la formazione con gli altri impegni. Questa criticità è particolarmente avvertita dalle Province del centro-nord, meno tra quelle del Mezzogiorno (pur costituendo in quest'area geografica la seconda criticità);
- in secondo luogo (ma a sensibile distanza), la difficoltà a reperire sul mercato prodotti/servizi formativi tarati sulle esigenze dell'Amministrazione. Questo fattore critico è molto cresciuto nel Mezzogiorno (dal 29% al 52% delle Province) e, in quest'area può indicare, indirettamente e in positivo, una crescita e qualificazione dei fabbisogni espressi dalle Amministrazioni. Non è avvertito tra le Province del nord-ovest, tra cui ha rilevanza decisamente trascurabile;
- successivamente, con un terzo circa di consensi, le insufficienti risorse professionali disponibili per lo svolgimento della funzione formativa, fattore più avvertito tra le Province del centro e molto meno tra quelle nel nord-est.

Grafico 4 – Province. Fattori critici nella gestione delle attività formative (% degli Enti)



Nota: elaborazione su 87 Province

La difficoltà prevalente, la conciliazione della formazione con altri impegni, è l'unica in crescita (dal 55% del 2006 al 62%). La percezione di criticità, inoltre, è molto più elevata tra le Province del centro, meno tra quelle del nord-ovest.

Sorprendente, poi, il calo di importanza della scarsità delle risorse finanziarie messe a disposizione per l'attività formativa nelle Province del Mezzogiorno (dove nel 2006 rappresentava il principale problema). In compenso, sia pure con frequenza equivalente a quella delle Province meridionali, diventa la seconda difficoltà avvertita dalle Province del nord-ovest. L'ultima particolarità geografica è costituita dal maggior peso, nelle Province meridionali, dello scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni, al quarto posto ma in crescita rispetto al 2006 (dal 25% al 30%).

In breve, si rileva una elevata convergenza di opinioni, determinata soprattutto dalla minore atipicità delle Province meridionali, le quali cominciano ad avvertire alcune difficoltà (la conciliazione tra impegni di formazione e altri impegni e il reperimento sul mercato di prodotti "su misura" dell'Amministrazione) che ragionevolmente dovrebbero derivare da un rafforzamento dell'attività formativa.

La crescita di una cultura comune dei soggetti responsabili delle attività formative delle diverse aree del paese, già individuata per i Comuni in tema di obiettivi da perseguire per migliorare la qualità della formazione, trova conferma anche tra le Province (tabella 18).

Tab. 18 - Province. Obiettivi per accrescere la qualità della formazione per area geografica (Media dei giudizi tra 1=poco rilevante e 5=molto rilevante)

Obiettivi	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Maggiore efficienza della spesa	3,1 (16)	2,8 (13)	2,8 (19)	3,6 (21)	3,1 (69)
Ricaduta sulla organizzazione	4,3 (20)	4,1 (16)	4,4 (21)	4,0 (23)	4,2 (80)
Rafforzamento del presidio interno	3,6 (17)	3,3 (14)	3,4 (19)	3,9 (23)	3,6 (73)
Raccordo tra formazione e sviluppo delle professionalità	3,8 (18)	3,1 (16)	3,7 (18)	3,8 (22)	3,6 (74)
Ruoli di front office	2,6 (16)	2,4 (14)	2,8 (17)	3,4 (21)	2,9 (68)
Sistema di formazione permanente	3,2 (18)	3,4 (16)	3,4 (17)	4,2 (23)	3,6 (74)
Legame con gli obiettivi dell'Ente	3,4 (16)	4,0 (14)	3,9 (20)	4,0 (22)	3,8 (72)

Nota: elaborazione su 87 Province

Il primo obiettivo è ottenere ricadute effettive dell'attività formativa sull'organizzazione. Poi, con urgenza sensibilmente inferiore, il legame tra l'attività formativa e gli obiettivi dell'Amministrazione.

Queste due priorità sono largamente condivise e trovano solo parziali eccezioni:

- le Province meridionali pongono al secondo posto l'obiettivo degli effetti sull'organizzazione, attribuendo la massima importanza all'impianto di un sistema di formazione permanente;
- le Province del nord-ovest collocano al secondo posto il raccordo tra le esperienze formative e lo sviluppo delle professionalità.

Differenziazioni su base territoriale emergono piuttosto considerando il terzo obiettivo segnalato che, nelle Province meridionali e nord-occidentali, è il rafforzamento del presidio interno della formazione; nelle Province nord-orientali è il sistema di formazione permanente; nelle Province del centro è il raccordo tra esperienze formative e lo sviluppo delle professionalità. In ogni caso, il campo degli obiettivi prioritari tende a restringersi e scarso rilievo assumono fattori quali la formazione del personale destinato a un ruolo di *front office* e la ricerca di maggiore efficienza della spesa.

Il *background* è il medesimo individuato per i Comuni: l'ottimizzazione del rendimento e dell'efficacia dell'attività formativa rispetto all'organizzazione e alle pratiche di lavoro e rispetto agli obiettivi delle Amministrazioni. Significativa, inoltre, la maggiore urgenza assegnata dalle Province meridionali al sistema di formazione permanente, il quale viene evidentemente avvertito come una specifica carenza in queste realtà.

2.6 Le metodologie dell'apprendimento

Le metodologie dell'apprendimento tendono a ripetersi nel tempo e questa costanza accredita l'ipotesi che le scelte siano basate su un *mix* di ragioni abbastanza solido. In quasi tutti i corsi si adotta la metodologia dell'aula anche al di là del 78% risultante per l'insieme dei corsi che è, infatti, influenzato dal valore dei corsi di informatica e telematica (16%). Per le altre discipline, in effetti, il ricorso all'aula tende ad essere la "soluzione unica" (tabella 19).

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

Area tematica	Aula	Labo- ratorio	Auto apprendime nto	Videocon ferenza	<i>e- learnin g</i>	Learning on the job	Formazione intervento	Totale
Giuridico-normativa	93,6	1,5	0,4	0,0	0,1	0,7	3,7	100,0
Organizzazione personale	80,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	19,6	100,0
Manageriale	96,3	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	2,4	100,0
Comunicazione	95,2	1,3	0,9	0,0	2,1	0,0	0,5	100,0
Economico- finanziaria	96,5	1,2	0,0	0,3	0,3	0,0	1,7	100,0
Controllo di gestione	80,6	16,5	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	100,0
Informatica telematica	16,3	68,0	0,3	0,0	2,1	0,5	12,8	100,0
Linguistica	92,5	1,2	0,1	0,0	4,7	0,0	1,5	100,0
Tecnico-specialistica	84,9	4,6	0,0	0,1	0,5	2,7	7,1	100,0
Internazionale	97,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	2,0	100,0
Multidisciplinare	89,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	100,0
Nel complesso	77,7	12,5	0,2	0,1	0,7	1,1	7,7	100,0

Nota: elaborazione su 70 Province

Degli altri metodi acquistano un certo rilievo:

- la combinazione dell'aula con il laboratorio (13% dei corsi). È utilizzata nella maggior parte dei corsi di informatica e telematica (68%) e in frazioni minori dei corsi di controllo di gestione o dell'area tecnico-specialistica;
- la formazione intervento (8%), metodologia adottata nel 20% dei corsi di organizzazione e personale, nel 13% dei corsi di informatiche e telematica e nell'11% dei corsi multidisciplinari.

Le altre metodologie (auto apprendimento, video conferenza, *e-learning*, *learning on the job*) hanno diffusione trascurabile, palesemente legata a circostanze occasionali. Una eccezione, ancorché modesta, si può individuare nel 5% dei corsi di lingue che utilizzano l'*e-learning*, per il frequente uso di questa metodologia in tale area di contenuto.

Per chiarire le ragioni del ricorso contenuto a metodi di apprendimento diversi dall'aula, si è cercato con l'indagine di individuare le esperienze di *e-learning* realizzate sulla base dei relativi investimenti e di approfondire le motivazioni che inducono a non investire di più in tale metodologia.

La platea delle Province che hanno investito in progetti formativi di *e-learning* è più ampia di quanto la minima incidenza sui corsi lasci supporre: il 41% delle Province, in effetti, ha investito nel 2007 in progetti formativi di *e-learning*, con una accentuazione delle risposte nel centro e nel sud.

Tab. 20 - Province. Amministrazioni per investimenti in progetti formativi *e-learning* nel 2007 (valori %)

Investimento in e-learning	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Nessun investimento	71,4	56,3	52,2	55,6	58,6
Investimento realizzato	28,6	43,7	47,8	44,4	41,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 87 Province

Le ragioni delle Amministrazioni che non hanno finanziato progetti formativi di *e-learning* sono, invece, nell'ordine (tabella 21):

- la preferenza per la metodologia d'aula (55%),
- la mancanza di un finanziamento dedicato (28%) e l'assenza di una adeguata preparazione di base del personale (26%),
- la scarsa informazione sulle metodologie di *e-learning* (18%),
- la scarsa dotazione di infrastrutture ICT (16%) e la scarsa fiducia per tale metodologia (14%).

Tab. 21 - Province. Motivazione del mancato finanziamento di progetti formativi *e-learning* nel 2007 (valori %)

Motivazioni	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Mancanza di finanziamento dedicato	33,3	22,2	16,7	33,3	27,5
Scarsa dotazione di infrastrutture ICT	26,7	11,1	8,3	13,3	15,7
Preferenza metodologia d'aula	66,7	66,7	50,0	40,0	54,9
Scarsa fiducia per l'e-learning	13,3	33,3	8,3	6,7	13,7
Scarsa informazione	20,0	33,3	0,0	20,0	17,6
Mancanza di personale qualificato	20,0	22,2	0,0	53,3	25,5
Altro	6,7	33,3	8,3	0,0	9,8
Totale	186,7	222,2	91,7	166,7	164,7
Casi	15	9	12	15	51

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

Ne risulta un atteggiamento delle Amministrazioni abbastanza chiaro. Innanzitutto, a differenza dei Comuni, l'insufficienza di informazioni sulle metodologie di *e-learning* è abbastanza contenuta e non dovrebbe essere, quindi, fattore determinante della bassa diffusione. All'origine sembra esserci, innanzitutto, una scelta preferenziale, metodologica e culturale, verso la metodologia d'aula, anche per le valenze che l'interazione diretta tra le persone (corsisti, docenti, *tutor*) può avere (tale scelta è indicata dai due terzi delle Province nel nord, le quali hanno una maggiore esperienza accumulata). Questa è la motivazione prevalente ma, poiché è indicata da poco più della metà delle Province, non può essere ritenuta del tutto preclusiva della diffusione dei metodi di *e-learning*. La motivazione "mancanza di un finanziamento specifico" lascia pensare che, per una parte delle Province, ci sarebbe disponibilità a sperimentare in modo più ampio i metodi di *e-learning*. Certamente anche l'altra obiezione, quella di un'insufficiente preparazione di partenza del personale per poter

adottare questi metodi, non è da sottovalutare. Poco peso, invece, ha la insufficiente dotazione di infrastrutture ICT, rilevata da una minoranza di intervistati.

Nel complesso, i motivi che inducono a non utilizzare i metodi di *e-learning* hanno una loro solidità, ma non un consenso tale da spiegare l'incidenza minima della diffusione di questi metodi. Probabilmente sarà opportuno approfondire le valutazioni di quella parte di Province, minoritaria ma non trascurabile, che ha fatto esperienza dei metodi di *e-learning*.

Appare anche chiaro, però, che, per il caso specifico ma probabilmente anche per altre innovazioni nell'apprendimento, attendere risultati significativi da iniziative spontanee è, al momento, poco ragionevole. Se si ricercano questi risultati, bisognerà impiantare delle politiche promozionali specifiche e incentivare fortemente la circolazione delle "buone pratiche" accertate.

2.7 La tipologia della domanda formativa

Nel 2007 vi è stato un cambiamento nella composizione della domanda di corsi di formazione. Nell'anno precedente era prevalente la domanda di corsi predisposti su specifiche delle Amministrazioni provinciali. In corso d'anno, invece, per un incremento della domanda di corsi su catalogo e un calo della richiesta di corsi su specifiche dell'Ente (la quota di corsi effettuati su domanda dei dipendenti è rimasta costante), è diventata prevalente la richiesta di corsi su catalogo (tabella 22).

Tab. 22 - Province. Corsi per tipologia della domanda e per area geografica (valori %)

Tipologia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Da catalogo	35,2	49,6	24,2	56,7	41,6
Su specifiche dell'ente	37,5	33,3	57,9	34,4	40,4
Su domanda dei dipendenti	27,3	17,1	17,9	8,9	18,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 68 Province

Il mutamento, tuttavia, è più incisivo di quanto non emerga dal dato aggregato, per l'evoluzione nelle aree territoriali:

- nelle Province del nord-ovest la situazione è rimasta praticamente immutata;
- nelle Province del nord-est e del centro vi sono stati robusti aumenti dei corsi su richiesta dei dipendenti ed aumenti anche maggiori dei corsi richiesti su catalogo, con una contemporanea contrazione dei corsi richiesti su specifiche delle Amministrazioni;
- nelle Province meridionali, invece, c'è stato un calo drastico (dal 32% al 9%) dei corsi effettuati su richiesta dei dipendenti e, in parallelo, un aumento considerevole sia dei corsi richiesti su catalogo, sia dei corsi predisposti sulla base di specifiche dell'Ente.

Ne risulta una configurazione geografica secondo la quale:

- le Province del nord-est e del Mezzogiorno sono più propense a richiedere

- formazione sui cataloghi delle imprese fornitrici di prodotti e servizi formativi;
- le Province del nord-ovest e, soprattutto, del centro continuano a domandare prevalentemente corsi predisposti su specifiche dei propri centri responsabili della formazione.

Il ridimensionamento della domanda di corsi richiesti dai dipendenti tra le Province meridionali, se confermato in futuro, indicherebbe una svolta culturale molto significativa.

La tipologia della domanda cambia in rapporto alle tematiche della formazione (tabella 23):

- i corsi su specifiche delle Amministrazioni sono molto richiesti su tematiche ben individuate, quali le lingue (73% dei corsi), l'informatica e telematica (77%), l'area multidisciplinare (71%) e la comunicazione (67%);
- i corsi "a catalogo" incidono molto in alcune materie a diffusione minore, quali la tematica economico-finanziaria (72%) e internazionale (72%), ma prevalgono anche nell'area tecnico-specialistica che comprende una quota rilevante di corsi (45%) e in altre aree, a incidenza non trascurabile, come l'organizzazione e personale (48%) e il controllo di gestione (47%);
- i corsi su domanda dei dipendenti incidono sensibilmente nell'area tecnico-specialistica (28%) e nel controllo di gestione (30%).

Tab. 23 - Province. Corsi per area tematica e tipologia della domanda

Area tematica	Da catalogo	Su specifiche dell'ente	Su domanda dipendenti	Totale
Giuridico-normativa generale	39,4	44,7	15,9	100,0
Organizzazione e personale	47,5	37,1	15,4	100,0
Manageriale	30,5	52,6	16,9	100,0
Comunicazione	22,4	67,0	10,6	100,0
Economico-finanziaria	72,4	14,3	13,3	100,0
Controllo di gestione	47,0	23,3	29,7	100,0
Informatica e telematica	14,4	76,9	8,7	100,0
Linguistica	21,5	73,1	5,4	100,0
Tecnico-specialistica	45,0	26,9	28,1	100,0
Internazionale	71,9	11,1	17,0	100,0
Multidisciplinare	28,6	71,4	0,0	100,0
Nel complesso	41,6	40,4	18,0	100,0

Nota: elaborazione su 68 Province

Questa elevata specializzazione tematica della domanda formativa mostra una capacità di differenziare le politiche formative in ragione delle esigenze e degli obiettivi delle Amministrazioni e, nell'insieme, sembra indicare una accresciuta capacità di elaborazione progettuale e di controllo delle attività formative.

2.8 Attività interne e offerta di mercato

La formazione delle Province, quando non è attuata direttamente dall'Amministrazione, è affidata ad una pluralità di attori: le imprese private di

formazione, le Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione, l'Università, le Associazioni di rappresentanza, altri soggetti idonei. Il mutamento nella composizione della domanda formativa delle Province (che, in ipotesi, avrebbe potuto comportare cambiamenti anche nel coinvolgimento dei soggetti di offerta) non sembra, invece, aver determinato significative variazioni nelle quote di offerta (tabella 24).

Tab. 24 - Province. Corsi per area tematica e ente erogatore (valori %)

Area tematica	In proprio	Soggetti privati	Università	Altri soggetti pubblici	Associazioni rappresentanza	Altro	Totale
Giuridico-normativa generale	8,1	64,0	2,9	19,2	2,2	3,6	100,0
Organizzazione e personale	4,3	58,9	0,7	27,8	1,3	7,0	100,0
Manageriale	2,7	73,5	5,3	18,5	0,0	0,0	100,0
Comunicazione	1,9	69,9	6,9	16,7	0,6	4,0	100,0
Economico-finanziaria	3,2	41,9	1,4	48,7	2,3	2,5	100,0
Controllo di gestione	2,9	54,0	12,8	30,3	0,0	0,0	100,0
Informatica e telematica	9,8	73,5	1,0	12,3	0,5	2,9	100,0
Linguistica	0,0	52,8	8,7	34,6	0,0	3,9	100,0
Tecnico-specialistica	3,1	62,7	3,1	24,3	3,3	3,5	100,0
Internazionale	1,2	31,3	0,0	63,5	1,7	2,3	100,0
Multidisciplinare	16,7	39,1	20,8	10,9	0,0	12,5	100,0
Nel complesso	4,9	61,0	2,7	25,7	2,0	3,7	100,0

Nota: elaborazione su 76 Province

Le società private di formazione continuano a detenere la porzione più rilevante dell'offerta, erogando il 61% dei corsi. La seconda porzione è coperta dalle Scuole ed altri soggetti pubblici di formazione, che gestiscono poco più di un quarto dei corsi (26%). I corsi realizzati in proprio dalle Amministrazioni arrivano al 5%, mentre ancora più ridotte sono le quote degli altri attori che offrono formazione. La distribuzione dell'offerta di formazione del 2007 è quasi una copia di quella dell'anno precedente, con scostamenti non significativi.

Gli attori dell'offerta formativa hanno spesso competenze e livelli di competitività legati a tematiche specifiche. Di qui una frequente correlazione tra i soggetti dell'offerta e i corsi di ciascuna tematica (tabella 24):

- le imprese private sono presenti in misura consistente in tutte le aree di contenuto della formazione, arrivando a coprire una quota che oscilla da un minimo di un terzo circa a un massimo di tre quarti circa. Le tematiche in cui hanno un ruolo prevalente sono l'informatica e telematica, le materie manageriali, la comunicazione, l'area giuridico-normativa e l'area tecnico-specialistica (nelle quali la porzione di formazione erogata è superiore al 60%);
- le Università coprono "spicchi" significativi soltanto in tre aree (quella

- multidisciplinare, il controllo di gestione, lo studio delle lingue);
- più ampio lo spazio che viene affidato alle Scuole ed istituti pubblici di formazione, che prevalgono nel segmento di *élite* delle discipline internazionali, ma detengono parti consistenti anche nella tematica economico-finanziaria, nelle lingue, nel controllo di gestione e nell'organizzazione e personale;
- la gestione diretta da parte delle Amministrazioni provinciali acquista rilievo soprattutto nell'area multidisciplinare (destinata alla formazione dei nuovi assunti) e, un poco meno, nell'informatica e telematica e nell'area giuridico-normativa;
- lo spazio delle Associazioni di rappresentanza e di altri soggetti di formazione è veramente molto ridotto e, soprattutto, è distribuito in piccoli frammenti nelle diverse tematiche.

Le diversità geografiche sono notevoli e configurano varie composizioni dell'offerta formativa:

- i corsi realizzati in proprio dalle Amministrazioni, come si è visto, sono un piccolo segmento, che, tuttavia, è più significativo nelle Province settentrionali (7-8%);
- nelle Province del nord-ovest la prevalenza delle società private è la più netta. In quest'area copre il 75% dell'offerta formativa. Le Scuole e istituzioni pubbliche di formazione hanno un ruolo molto più contenuto;
- abbastanza simile la composizione dell'offerta tra le Province del centro. Anche in questo caso le imprese private detengono una quota molto grande (71%). Vi è una maggior importanza assunta dall'Università (6% dei corsi) e si rileva un 9% dei corsi coperto dagli altri soggetti della formazione;
- tra le Province del nord-est prevalgono le imprese private, ma in misura più contenuta (48%), mentre aumenta lo spazio delle Scuole ed altri istituti pubblici di formazione (33%);
- nelle Province meridionali l'offerta soddisfatta dalle imprese private (48%) e dalle Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione (47%) praticamente si equivalgono e finiscono per assorbire la gran parte dell'attività formativa.

Questa configurazione dell'offerta formativa, in realtà, evidenzia come una "concorrenzialità" tra i soggetti esista soltanto tra le imprese private e le Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione. Non tanto sulla massa complessiva dei corsi (in cui la prevalenza delle imprese private è fuori discussione), quanto in un *set* di aree tematiche che, prescindendo dall'aggiornamento professionale e dalla *routine* formativa, incidono sull'innovazione delle professionalità (le discipline internazionali, le lingue, la tematica economico-finanziaria, l'organizzazione e personale, il controllo di gestione). Questa specializzazione delle Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione, unita alla possibilità di gestire programmi formativi a condizioni di particolare favore, è anche all'origine di una concorrenzialità territoriale, particolarmente evidente nelle Province meridionali e del nord-est.

NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto si basa sui risultati dell'indagine, condotta dal Formez nel periodo marzo-aprile 2008, relativa all'attività formativa svolta nell'anno 2007 dalle Amministrazioni provinciali (104 Province) e dalle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti (1.086 Comuni). All'indagine, condotta tramite questionario, hanno partecipato 87 Province e 332 Comuni e (tabelle 1 e 2).

Tab. 1 - Province: Amministrazioni rispondenti per area geografica

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Numero Amministrazioni	21	16	23	27	87

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	5	11
da 100.000 a 250.000	3	9	3	7	22
da 50.000 a 100.000	14	7	17	28	66
da 10.000 a 50.000	62	49	52	70	233
Nel complesso	80	68	74	110	332

La rappresentatività delle Province indagate sul complesso delle Amministrazioni provinciali² si attesta intorno all'85%. Le Province rispondenti rappresentano il 83,7% delle Amministrazioni, l'84,6% del personale dipendente (83,6% nel 2007) e l'84,6% 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	91,3	80,0	92,0	75,0	83,7
Rispetto al personale in servizio	91,2	75,2	99,4	75,0	84,6
Rispetto alla popolazione	91,2	75,2	99,4	75,0	84,6

Analogamente, i Comuni presenti nell'indagine costituiscano, in termini di numerosità, il 30,6% dell'insieme delle Amministrazioni comunali coinvolte, e complessivamente rappresentano:

² Nel Rapporto si fa riferimento a un complesso di 104 Province (che comprende le 4 nuove Province sarde). Non sono state incluse nell'indagine del Formez le Province Autonome di Aosta, Trento e Bolzano, considerate nell'indagine realizzata dalle Regioni.

- il 56,1% dell'intero personale in servizio nelle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti;
- il 52,7% della popolazione amministrata dagli stessi Comuni;
- la quasi totalità dei Comuni maggiori (84,6% dei Comuni con una popolazione superiore a 250 mila abitanti, il 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	32,8	31,8	34,3	26,7	30,6
Rispetto alla popolazione	39,0	58,2	61,7	53,1	52,7
Rispetto al personale in servizio	37,3	62,9	65,2	59,1	56,1

Tabella 5 - Comuni: rapporto percentuale rispondenti/universo 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
Rispetto alla numerosità dei Comuni	84,6	78,6	66,7	29,2	30,6
Rispetto alla popolazione	76,5	79,2	68,1	24,4	52,7
Rispetto al personale in servizio	75,1	77,3	67,6	30,7	56,1

La più elevata rappresentatività in termini di popolazione e dipendenti, rispetto al semplice rapporto di numerosità degli Enti, è dovuta ad una distribuzione dei rispondenti non omogenea tra le differenti classi dimensionali delle Amministrazioni, 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 alle Amministrazioni della richiesta di partecipazione 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* attraverso contatti diretti con 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.

Il gruppo di controllo indicato al punto 2 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.

La 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 (51 Comuni nei due strati), e ha quindi consentito di ampliare a 209 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 23% .

La possibilità di estendere i risultati relativi ai rispondenti 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 caratterizzato da sensibili differenziazioni nei comportamenti organizzativi e operativi non solo tra Amministrazioni territorialmente o dimensionalmente prossime, ma anche tra annualità diverse della stessa Amministrazione.

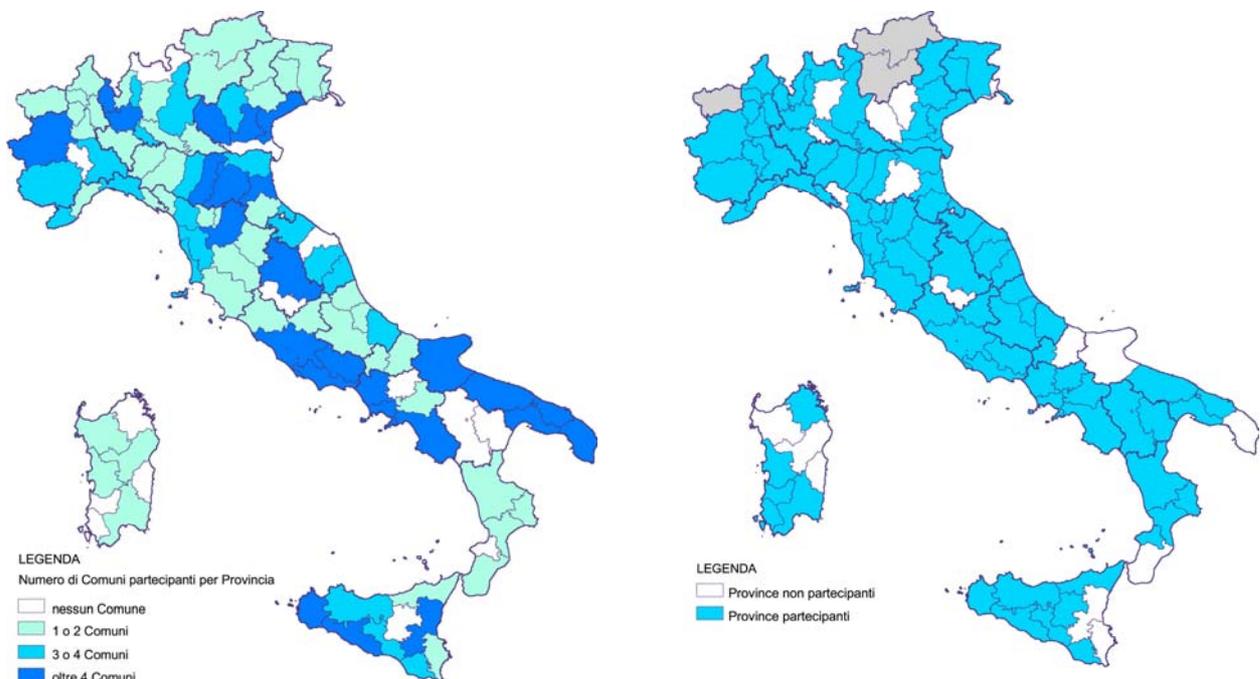
Inoltre, le informazioni richieste non sono sempre oggetto di monitoraggio continuo e richiedono, in assenza di una struttura delegata, una specifica attività di recupero dei dati da parte del referente dell'Amministrazione contattato. La qualità dei dati forniti dagli enti che partecipano da più tempo all'indagine periodica è infatti decisamente superiore a quella dei nuovi rispondenti³.

³ Il tasso di riconferma rispetto alla precedente indagine è pari al 68,4% per i Comuni e al 93,1% per le Province.

Pur se confermato dall'analisi e ben articolato territorialmente, il raggruppamento dei Comuni minori (con popolazione minore di 50.000 abitanti) rimane tuttavia un aggregato a rappresentatività limitata 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 dei Comuni minori. 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.

Indagine 2007: distribuzione territoriale del campione dei Comuni e delle Province



Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei Comuni si può osservare una lieve prevalenza delle Amministrazioni del centro (34,3% del complesso dei Comuni della ripartizione), del nord-ovest (32,8%) e del nord-est (31,8%) rispetto alle Amministrazioni del sud (26,7%). Per le Province, la rappresentatività del nord-ovest (91,3%) e del centro (92,0 %) è significativamente più elevata rispetto alla ripartizione del nord-est (80,0%), mentre la partecipazione del sud è lievemente inferiore (75,0%).

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 realizzata nel 2008 sono stati richiesti i dati sulla spesa per la formazione sia del 2007 che dell'anno precedente; pertanto le tendenze rilevate sono costruite su base omogenea.

Si ringraziano le Amministrazioni partecipanti per la collaborazione offerta alla realizzazione dello studio.

Amministrazioni partecipanti all'indagine

ABRUZZO

Province: Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo

Comuni: Atri, Avezzano, Chieti, Penne, San Salvo, Vasto

BASILICATA

Province: Matera, Potenza

CALABRIA

Province: Catanzaro, Cosenza, Crotone, Vibo Valentia

Comuni: Catanzaro, Cosenza, Crotone, Lamezia Terme, Paola, Petilia Policastro, Reggio di Calabria, Taurianova

CAMPANIA

Province: Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno

Comuni: Ariano Irpino, Bacoli, Baronissi, Boscoreale, Casalnuovo di Napoli, Caserta, Castellammare di Stabia, Cava de' Tirreni, Cercola, Cervinara, Ercolano, Giugliano in Campania, Gragnano, Marano di Napoli, Marcianise, Mondragone, Napoli, Ottaviano, Pagani, Pollena Trocchia, Pompei, Pontecagnano Faiano, Portici, Sala Consilina, Salerno, San Giorgio a Cremano, San Nicola la Strada, Sant'Antimo, Teano, Torre Annunziata, Torre del Greco

EMILIA ROMAGNA

Province: Ferrara, Forlì Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini

Comuni: Alfonsine, Argenta, Bologna, Bondeno, Calderara di Reno, Carpi, Casalecchio di Reno, Castel San Pietro Terme, Castelnovo né Monti, Cervia, Cesena, Comacchio, Faenza, Fiorano Modenese, Fiorenzuola d'Arda, Forlì, Formigine, Guastalla, Lugo, Medicina, Modena, Novellara, Ozzano dell'Emilia, Parma, Piacenza, Pianoro, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Riccione, Rimini, Russi, San Lazzaro di Savena, Santarcangelo di Romagna, Sasso Marconi, Sassuolo, Zola Predosa

FRIULI VENEZIA GIULIA

Province: Pordenone, Trieste, Udine

Comuni: Codroipo, Gorizia, Pordenone, Udine

LAZIO

Province: Frosinone, Latina, Rieti, Roma, Viterbo

Comuni: Alatri, Anagni, Aprilia, Ardea, Civitavecchia, Colferro, Fara in Sabina, Fiumicino, Frosinone, Gaeta, Grottaferrata, Guidonia Montecelio, Latina, Monterotondo, Pomezia, Pontecorvo, Pontinia, Roma, Sezze, Tivoli, Valmontone, Velletri, Veroli, Viterbo

LIGURIA

Province: Genova, Imperia, La Spezia, Savona

Comuni: Bordighera, Finale Ligure, Genova, Imperia, La Spezia, Lerici, Rapallo, San Remo, Savona, Sestri Levante, Ventimiglia

LOMBARDIA

Province: Brescia, Como, Cremona, Lecco, Mantova, Milano, Pavia, Sondrio, Varese

Comuni: Arese, Besana In Brianza, Bovisio-Masciago, Brescia, Bresso, Brugherio, Calolziocorte, Carugate, Casalpusterlengo, Casatenovo, Cassano Magnago, Castellanza, Cesano Boscone, Codogno, Cologno Monzese, Cornaredo, Crema, Cremona, Erba, Fagnano Olona, Gardone val Trompia, Giussano, Lecco, Legnano, Limbiate, Lissone, Lodi, Lumezzane, Mantova, Mariano Comense, Meda, Merate, Monza, Muggiò, Nembro, Palazzolo sull'Oglio, Parabiago, Pavia, Rho, Samarate, San Donato Milanese, San Giuliano Milanese, Senago, Seregno, Seriate, Sesto San Giovanni, Varedo, Varese, Vigevano

MARCHE

Province: Ancona, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro

Comuni: Ascoli Piceno, Fano, Grottammare, Macerata, Montegranaro, Pesaro, Porto Sant'Elpidio, San Severino Marche, Tolentino, Urbino

MOLISE

Province: Isernia

Comuni: Campobasso, Isernia, Venafro

PIEMONTE

Province: Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Torino, Verbano Cusio Ossola, Vercelli

Comuni: Alba, Alessandria, Avigliana, Biella, Borgomanero, Chivasso, Ciriè, Collegno, Cuneo, Fossano, Grugliasco, Moncalieri, Novara, Rivarolo Canavese, Rivoli, Tortona, Valenza, Verbania, Vercelli

PUGLIA

Province: Bari, Brindisi, Taranto

Comuni: Andria, Bari, Barletta, Bisceglie, Brindisi, Campi Salentina, Capurso, Casamassima, Castellaneta, Ceglie Messapica, Corato, Fasano, Foggia, Francavilla Fontana, Galatina, Ginosà, Giovinazzo, Grottaglie, Lecce, Manduria, Manfredonia, Molfetta, Monte Sant'Angelo, Monteroni di Lecce, Polignano a Mare, Putignano, Ruvo di Puglia, San Severo, San Vito dei

Normanni, Taranto, Taurisano, Torremaggiore, Valenzano

SARDEGNA

Province: Cagliari, Carbonia Iglesias, Medio Campidano, Olbia Tempio, Oristano

Comuni: Cagliari, Nuoro, Oristano, Porto Torres, Sassari, Selargius

SICILIA

Province: Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Trapani

Comuni: Acireale, Alcamo, Biancavilla, Caltagirone, Caltanissetta, Canicatti, Carini, Castelvetro, Catania, Erice, Gela, Ispica, Licata, Marsala, Menfi, Messina, Misilmeri, Mussomeli, Palermo, Pozzallo, Ragusa, Ravanusa, San Giovanni la Punta, Sciacca, Scicli, Siracusa, Termini Imerese, Trapani, Valderice

TOSCANA

Province: Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato, Siena

Comuni: Arezzo, Bibbiena, Calenzano, Capannori, Cascina, Cecina, Certaldo, Empoli, Firenze, Follonica, Grosseto, Impruneta, Lucca, Massa, Massarosa, Montale, Montemurlo, Montespertoli, Pistoia, Portoferraio, Prato, Rosignano Marittimo, Santa Croce sull'Arno, Santa Maria a Monte, Sesto Fiorentino, Siena, Sinalunga, Volterra

TRENTINO ALTO-ADIGE

Comuni: Arco, Bolzano, Merano, Trento

UMBRIA

Province: Perugia

Comuni: Assisi, Città di Castello, Foligno, Perugia, San Giustino, Todi

VAL D'AOSTA

Comuni: Aosta

VENETO

Province: Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia

Comuni: Albignasego, Belluno, Castelfranco Veneto, Chioggia, Cittadella, Cornedo Vicentino, Legnago, Martellago, Mira, Mirano, Monselice, Padova, Pescantina, Pieve di Sacco, San Biagio di Callalta, San Giovanni Lupatoto, San Pietro in Cariano, Schio, Trebaseleghe, Valdagno, Valeggio sul Mincio, Venezia, Verona, Vicenza
