



## **9° 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),  
Fernando Cinquegrani e Rita Serusi (elaborazioni statistiche),  
Anna Lisa Maceroni (raccolta dati)*

## INDICE

INTRODUZIONE .....	3
1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI.....	15
1.1 Il presidio interno della formazione.....	15
1.2 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione .....	20
1.3 Le attività formative .....	26
1.4 La partecipazione ai corsi .....	27
1.5 Le modalità di erogazione della formazione.....	31
1.6 Innovazioni, fattori critici e obiettivi di qualificazione.....	34
1.7 La spesa per la formazione.....	41
2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE.....	47
2.1 I partecipanti.....	50
2.2 La spesa.....	54
2.3 Il presidio interno della formazione.....	57
2.4 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione .....	59
2.5 I fattori strategici, la formazione innovativa e le criticità.....	63
2.6 Le metodologie dell'apprendimento .....	69
2.7 La tipologia della domanda formativa .....	70
2.8 Attività interne e offerta di mercato.....	71
NOTA METODOLOGICA .....	74
APPENDICE - AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI ALL'INDAGINE.....	79

## INTRODUZIONE

Un anno in cui sembra completarsi il ciclo del primo radicamento della formazione negli Enti locali, quello delle “dosi” di formazione da immettere negli apparati amministrativi, ma nel quale si registra al contempo molta incertezza sulle funzioni “fini” e sul software della formazione, che pone in risalto una esigenza di maggiore legittimazione e finalizzazione, di qualità e “rendimento” delle politiche formative.

E' il risultato più evidente che emerge dall'indagine svolta dal Formez sull'evoluzione del fenomeno formativo nelle Amministrazioni del governo locale, che ha coinvolto 291 Comuni con più di 10.000 abitanti e 87 Province<sup>1</sup>.

L'intervento formativo, per il quarto anno consecutivo, assume carattere estensivo. Ed anche le incertezze affiorate nell'anno precedente si sono rivelate, in certa misura, vicende episodiche. Si consolida la formula dell'associazionismo, in crescita tra le Province (un quinto l'ha applicata), e stabile in un terzo dei Comuni, con una miglior diffusione tra i Comuni meridionali. C'è un ritmo lento: ma l'idea della pluralità dei rapporti e dei percorsi istituzionali alle attività formative tende ad affermarsi.

L'investimento formativo è ormai di tipo estensivo e tocca più del 60% del personale, con un vistoso accrescimento nei Comuni. Tra le Province, negli ultimi due anni c'è una contrazione di incerta lettura, derivabile in taluni casi dall'entità dell'investimento formativo già attuato. Migliora anche la distribuzione territoriale della partecipazione: resta sui livelli elevati dell'anno precedente nei Comuni del nord-est (107%) e del nord-ovest (70%), cresce sensibilmente tra i Comuni del centro (dal 37% al 56%) e del Mezzogiorno (dal 26% al 31%). Ed anche nelle Province, nonostante il calo d'insieme, un qualche miglioramento nel Mezzogiorno va annotato (dal 23% al 27%).

Si rilevano andamenti asimmetrici della spesa, in riduzione tra i Comuni, in aumento nelle Province. L'indice-obiettivo dell'1% di spesa formativa sulle retribuzioni lorde continua a declinare tra i Comuni, mentre segna un recupero leggero tra le Province, che pure questo traguardo lo avevano in precedenza raggiunto (nel 2003). I Comuni hanno attuato una incisiva politica di riduzione della taglia media dell'intervento formativo, di contenimento dei costi unitari, di maggior ricorso alla formazione autoprodotta, che ha reso compatibili un decremento della spesa e un ampliamento dei formati. Con effetti non decifrabili sugli obiettivi e sulla bontà dell'attività formativa e sulla ripetibilità futura di questa politica.

In parallelo alla perdurante stasi del cammino verso l'indice-obiettivo della spesa e alle difficoltà della finanza locale, si annotano:

- l'accresciuta incidenza delle risorse provenienti dagli altri Enti territoriali, indice di migliore collaborazione istituzionale;
- il maggior ricorso ai programmi di formazione finanziati in sede nazionale;
- l'insufficiente utilizzo dei finanziamenti comunitari (fenomeno eminente nel Mezzogiorno, ma non secondario anche in altre aree geografiche).

---

<sup>1</sup> I Comuni partecipanti all'indagine costituiscono il 27% dell'insieme delle 1.086 Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti, ma rappresentano al tempo stesso più della metà del personale in servizio in tali Amministrazioni e della popolazione amministrata. E' compresa la quasi totalità dei Comuni capoluogo di provincia e delle città metropolitane. Per un approfondimento delle modalità di realizzazione dell'indagine si veda la nota metodologica.

In questo contesto diventano sempre meno comprensibili barriere quali le difficoltà nel reperimento delle informazioni per accedere ai fondi comunitari, la mancanza di personale per seguire l'*iter* delle richieste o la scarsa iniziativa delle Regioni in materia (lamentata soprattutto nel Mezzogiorno).

In sintesi, con i maggiori vincoli che condizionano l'autofinanziamento degli Enti locali, l'intero complesso dell'entità e della finalizzazione della spesa formativa e della tipologia della "provvista" dei finanziamenti reclama una decisa rivisitazione.

**Tabella 1 - L'evoluzione del fenomeno formativo**

	Comuni			Province		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
% del personale formato sul totale personale	52,1	53,6	61,7	73,6	64,5	61,0
% della spesa per formazione sul monte salari	0,7	0,6	0,5	1,1	0,7	0,8
% degli enti con una struttura formativa	63,8	67,7	72,8	81,7	79,0	87,2
% degli enti con la valutazione della formazione	59,3	49,5	53,9	66,2	65,8	67,8
% degli enti con piano annuale di formazione	35,2	33,7	34,9	40,8	43,2	35,0
% degli enti con piano pluriennale di formazion	23,6	22,3	22,5	33,8	30,9	37,0

C'è una ulteriore diffusione delle strutture responsabili della formazione, nei Comuni (dal 68% al 73%) come nelle Province (dal 79% all'87%). Come negli anni passati essa è trainata dagli Enti locali dell'Italia settentrionale e centrale. Anche gli le Amministrazioni del Mezzogiorno, tuttavia, sia pure "a passo di lumaca", hanno mostrato miglioramenti, pur permanendo un divario troppo alto: i Comuni senza alcun nucleo responsabile sono il 47%; le Province il 26% (dal 38% dell'anno precedente). La crescita ha toccato sia gli uffici formazione, sia le unità funzionali operanti dentro altri settori dell'amministrazione. Insomma, un rafforzamento importante anche per la sua distribuzione sul territorio.

Contrariamente all'anno precedente, insieme alla più visibile organizzazione delle risorse incaricate della formazione c'è una più ampia disponibilità di risorse operative:

- il personale incaricato della formazione ha avuto un leggero rafforzamento tra i Comuni. Dopo un anno, quello precedente, di tangibile ridimensionamento. Ha interessato, in particolare, gli uffici formazione dei Comuni tra i 10.000 e i 100.000 abitanti. Il *mix* di personale a tempo pieno ed a *part time* tende a restare inalterato, riaffermando il taglio dell'anno precedente. Nelle Province, invece, c'è una qualche limatura delle risorse umane, soprattutto nelle unità funzionali. E questo riafferma l'interrogativo circa la possibilità di agire con personale che condivide la competenza formativa con altre funzioni (spesso considerate più importanti);
- aumentano gli Enti locali con formatori interni. Particolarmente adatti per gli investimenti formativi su settori numerosi del personale, per l'aggiornamento professionale e per la formazione dei nuovi assunti (e, presumibilmente, più utilizzati rispetto al passato, visto l'aumento delle attività formative realizzate in proprio dai Comuni);
- anche i referenti per la formazione, presenti nei vari settori delle Amministrazioni con funzioni di sensori dei fabbisogni e verificatori interni della programmazione, hanno una maggiore diffusione. Sono risorse che complementano i presidi

specializzati (e sono infatti più diffusi laddove la struttura per la formazione è più solida);

- cresce la dotazione di risorse logistiche (aule e laboratori didattici), delle quali c'è disponibilità nel 58% dei Comuni e nel 72% delle Province. Con un miglioramento più consistente nei Comuni del centro-nord, ma non trascurabile anche nel Mezzogiorno: solo i Comuni meridionali più piccoli ne sono sprovvisti per più della metà.

Simultaneamente rimangono circoscritte alcune dotazioni più "immateriali" e innovative:

- gli Enti locali con un sito telematico dedicato alla formazione passano dal 9% all'11% nei Comuni e scendono dal 14% all'11% tra le Province, restando una ristretta *élite*, che ancora non innesca effetti imitativi nelle restanti realtà dell'amministrazione locale;
- gli enti con sistemi informativi di gestione delle attività formative continuano nella crescita a piccoli passi dell'anno passato, con un ridotto incremento, raggiungendo, comunque, il 48% dei Comuni e il 68% delle Province. Con una prevalenza, tuttavia, degli archivi basati su sistemi informatici locali rispetto a quelli installati sui *server* (che sottendono un modello di gestione più integrato).

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

	Comuni		Province	
	Incidenza %	Casi	Incidenza %	Casi
Enti con formatori interni	23,4	68	19,5	17
Enti con referenti per la formazione	24,0	69	22,9	20
Enti con un sito telematico sulla formazione	11,0	33	10,7	9
Enti con sistemi informativi dedicati alla gestione delle attività formative:				
<i>sistemi locali</i>	35,2	105	45,3	39
<i>sistemi su server</i>	12,5	23	12,8	11

Nel complesso, un rafforzamento della configurazione istituzionale e della dotazione delle risorse più "tangibili", che senza dissolverle ridimensiona quelle "sacche refrattarie", destinate a durare a lungo, se affidate alle tendenze spontanee e al principio che *l'intendence suivra*. Insieme ad una scarsa dinamicità delle risorse "leggere", che faticano ad affermarsi, probabilmente a causa del carattere più sistemico e, quindi, dell'esigenza di modificare il contesto con cui interagiscono.

C'è una tensione attivistica nell'individuazione dei fabbisogni formativi che conduce le Amministrazioni ad una moltiplicazione dei procedimenti di lettura delle proprie esigenze. Crescono un po' tutte le modalità: quella più complessa, l'analisi dell'organizzazione e delle competenze, aumenta tra i Comuni (48% degli enti) e si conferma tra le Province (59%), diventando il secondo tra gli strumenti utilizzati, dopo le indicazioni dei responsabili di settore (la prassi più diffusa, in oltre tre quarti degli Enti locali). La crescita maggiore, però, è del ricorso alle richieste dei dipendenti, che interessa ormai la metà degli Enti locali. Trattandosi di un procedimento alquanto grezzo, è anche l'indicazione che molte Amministrazioni devono ancora qualificare i modelli di analisi dei propri fabbisogni formativi.

Statica, invece, per il secondo anno, appare la programmazione, confermando una diffusione equivalente a quella dell'anno precedente: i Comuni che programmano sono poco più della metà, le Province poco meno di tre quarti. C'è, comunque, tra le Province un consistente slittamento dal piano annuale al piano pluriennale, che esprime una visione più strutturata dell'evoluzione organizzativa e delle politiche formative. Tra i Comuni, invece, la distribuzione tra piano annuale e piano pluriennale resta praticamente invariata, con il piano pluriennale utilizzato in meno di un quarto delle Amministrazioni. La pianificazione dell'attività formativa si configura come una netta discriminante territoriale: nel Mezzogiorno, infatti, il 65% delle Amministrazioni comunali (e il 63% di quelle provinciali) non la pratica (nelle altre aree si è attorno al 30% tra i Comuni e, al massimo, al 24% tra le Province): c'è stato nell'anno un piccolo miglioramento, ma la sostanza del divario resta inalterata. Effetto della maggiore debolezza delle strutture responsabili e della minore sensibilità delle sedi politiche verso la formazione.

La valutazione della formazione è stata un poco più frequente: i Comuni che la praticano passano dal 50% al 54%. Tra le Province la diffusione è molto più soddisfacente (68%). Fra i Comuni è poco diffusa la valutazione su tutti gli interventi formativi (18%), mentre un terzo valuta solo alcuni interventi. Tra le Province c'è uno slittamento dalla valutazione su tutti gli interventi (che scende dal 29% al 23%) alla valutazione selettiva (dal 37% al 45%). Anche per questa funzione i divari territoriali si mantengono enormi: i Comuni meridionali senza alcuna valutazione scendono al 70% (dal 75% dell'anno precedente), con un ritocco che non altera il radicale ritardo. Analogamente, i due terzi delle Province meridionali non effettuano alcuna valutazione, mentre nel nord il 30% e nel centro il 42% non effettuano la valutazione.

La strumentazione utilizzata per la valutazione non registra incrementi. La frequenza d'uso dei diversi strumenti non varia di molto. Si manifesta, tuttavia, qualche spostamento rivelatore di una certa difficoltà nel definire le finalità e le tecniche preferenziali delle attività valutative. Il questionario di gradimento indirizzato al personale formato (per i tre quarti dei Comuni e più della metà delle Province) è il più frequente. Evidenziando la principale preoccupazione delle Amministrazioni: la misurazione del grado di soddisfazione del proprio personale (quindi, in qualche modo, la bontà delle esperienze formative organizzate o selezionate dall'Amministrazione). Abbastanza stabili altri metodi (in ordine di importanza, il *test* di misurazione dell'apprendimento e il giudizio dei docenti e dei *tutor*). In calo, invece, le verifiche effettuate con i responsabili dei settori sulle ricadute sull'organizzazione del lavoro (confinata a un quinto dei Comuni e a un ridotto 8% delle Province). Tendono a prevalere le verifiche del consenso rispetto a quelle dell'efficacia. Soprattutto nei Comuni del nord (l'80-90% utilizza il questionario di gradimento al personale).

Nel corso dell'anno si sovrappongono strategie e cicli formativi diversi. Formazione estensiva rivolta a gran parte del personale, qualificazioni intensive di nuclei ristretti di professionalità. Vari Enti locali, soprattutto tra i Comuni, avviano programmi di formazione rivolti a gran parte del proprio personale, con investimento formativo *una tantum*, altri perseguono l'aggiornamento professionale, con maggiore stabilità del coinvolgimento dei dipendenti. Tutto questo si aggrega nella partecipazione del personale, che comporta oscillazioni derivanti dalla compresenza di questi cicli formativi. Nel 2005 la partecipazione alle attività formative ha avuto un notevole incremento, tutto concentrato

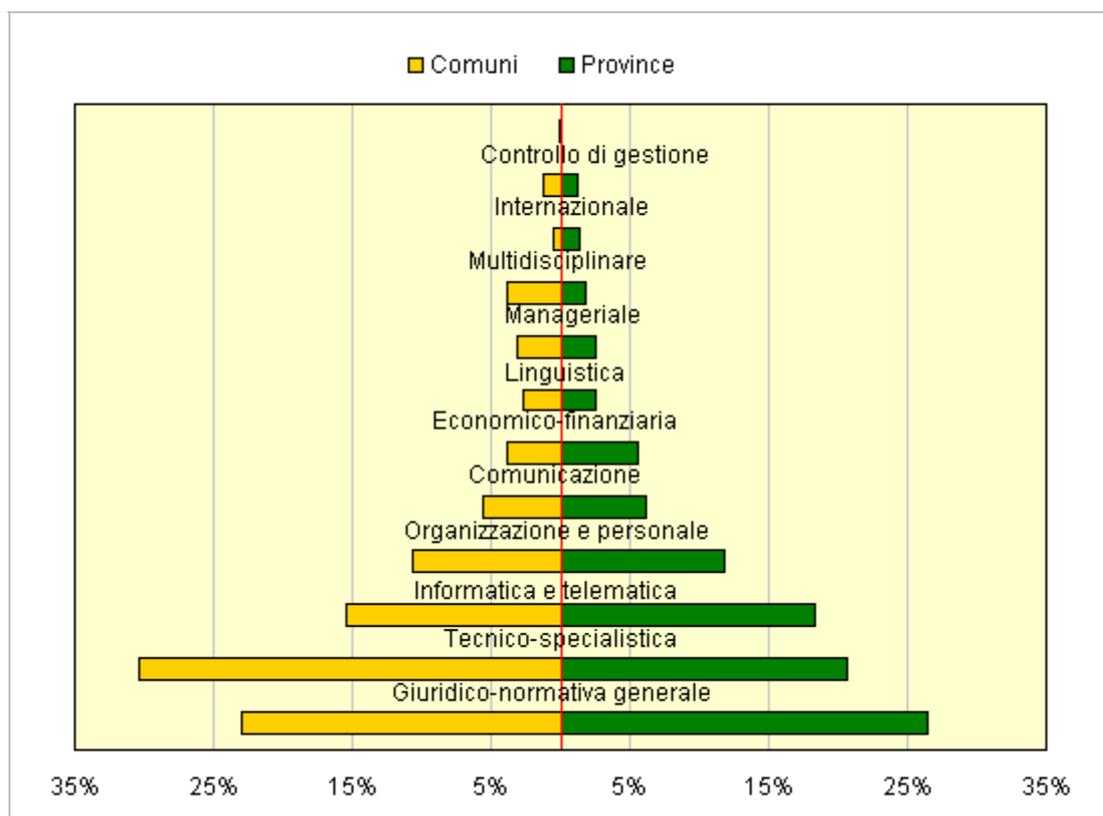
sul personale dei Comuni: le Province hanno formato il 61% dei dipendenti, con una correzione in basso; i Comuni hanno formato il 62% del personale, con una considerevole espansione (dal 54% precedente). È una partecipazione radicalmente squilibrata: i dipendenti meridionali rappresentano il 15% dei dipendenti comunali formati e il 12% dei dipendenti provinciali. Due semplici parametri che sintetizzano efficacemente il ritardo del Mezzogiorno.

La prevalenza degli addetti delle “altre categorie” tra il personale formato è in qualche modo permanente: il 65% dei dipendenti comunali e il 52% dei dipendenti provinciali (in lieve regresso). In rapporto alla consistenza degli strati professionali, però, gli equilibri sono diversi e le tendenze dell'anno esprimono una netta preferenza:

- tra i dipendenti comunali, il tasso di coinvolgimento delle “altre categorie” è in regresso (51%), analogamente a quanto accade tra i dipendenti provinciali (47%);
- all'opposto, molto più alti sono i tassi di partecipazione dei dirigenti (il 184% nei Comuni e il 130% nelle Province), entrambi in robusta crescita, configurando una solida linea di investimento sul personale dirigente da parte degli Enti locali. Linea già forte nell'Italia centrale, in diffusione nelle altre aree.

La scelta di privilegiare il personale dirigente non comporta una concentrazione su tematiche specifiche: esso, oltre le discipline manageriali, si distribuisce su altre aree tematiche. Ne deriva una stabilità delle tematiche prevalenti (quella tecnico-specialistica e quella giuridica). C'è qualche variazione su base annua, con un calo dei formati nell'informatica e telematica e nei corsi multidisciplinari, cui fa riscontro un incremento di formati nell'area tecnico-specialistica e nell'organizzazione e personale.

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



Questo andamento ha toccato solo leggermente le metodologie della formazione, che restano fortemente ancorate all'aula (l'80% dei corsi si basa sull'insegnamento frontale) e al laboratorio informatico. Largamente episodiche sono le altre metodologie di apprendimento (l'autoapprendimento, la formazione intervento, la videoconferenza per la formazione a distanza, l'*e-learning*) che appaiono piuttosto tentativi sperimentali effettuati su aree tematiche specifiche. I fattori che ostacolano un maggior utilizzo di nuove metodologie non incoraggiano aspettative di una diffusione più consistente nel breve termine.

La domanda di formazione, in cui prevalgono la tipologia "a catalogo" e quella dei corsi su specifiche delle Amministrazioni, è stata influenzata in piccola parte dall'evoluzione dei contenuti, in misura maggiore dai metodi di individuazione dei fabbisogni, in particolare dal maggiore spazio attribuito tra le Province alle richieste dei dipendenti: infatti, accanto a qualche lieve rettifica nella composizione dei corsi richiesti dai Comuni, si registra un considerevole aumento dei corsi delle Province effettuati su domanda dei dipendenti (dal 13% al 30%). Una svolta che rende questa componente quasi equivalente a quella della domanda da catalogo o dei corsi erogati su specifiche decise dalle Province.

**Tabella 3 - Tipologie, metodologie ed erogatori della formazione (% sui corsi)**

		Comuni			Province		
		2003	2004	2005	2003	2004	2005
Tipologie	Da catalogo	42,4	46,2	47,4	36,0	44,5	35,2
	Su specifiche dell'ente	41,8	39,5	39,3	50,7	42,5	35,4
	Su domanda dei dipendenti	15,8	14,2	13,3	13,3	13,1	29,5
Metodologie	Aula	84,1	79,9	81,4	76,4	81,6	78,6
	Aula e laboratorio informatico	11,0	13,4	12,7	17,9	13,7	13,2
	Auto apprendimento	0,5	0,6	0,4	0,7	0,7	0,1
	Videoconferenza formazione a distanza	0,4	0,5	0,2	0,1	0,5	0,7
	e-learning	1,4	1,3	1,9	0,6	0,8	3,9
	Formazione intervento	2,1	4,2	3,3	3,9	2,5	2,6
Fornitori	Realizzati in proprio	8,1	8,6	10,8	10,9	7,7	4,9
	Soggetti privati	54,2	55,8	54,5	62,1	64,8	60,7
	Associazioni di rappresentanza	7,0	8,8	7,7	3,5	4,0	2,7
	Università + altri soggetti pubblici	25,2	21,4	22,2	20,1	19,7	27,3
	Altro	5,4	5,4	5,4	3,4	4,1	4,5

I maggiori vincoli finanziari hanno probabilmente indotto scelte di maggiore efficienza nella spesa formativa, con effetti sui soggetti erogatori. La prevalenza dei soggetti privati è riconfermata, mentre è stata ridimensionata la quota di corsi erogati dalle associazioni di rappresentanza. All'opposto una crescita si registra, tra i Comuni, della componente dei corsi realizzati in proprio (anche se essi calano visibilmente tra le Province) e un'altra crescita, significativa questa volta tra le Province, per i corsi erogati dalle università e dagli altri soggetti pubblici, in modo particolare nel Mezzogiorno.

### **Innovazioni e fattori critici**

Al maggiore impegno degli Enti locali verso il rafforzamento della "macchina formativa" è conseguito un aggiustamento nelle innovazioni e nella formazione ritenuta innovativa. Nell'anno precedente le innovazioni erano prevalentemente orientate verso il contesto delle Amministrazioni: la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza; i servizi su *Web* e, nei Comuni, lo Sportello unico e altri servizi. Nel 2005 ad esse si affiancano innovazioni più centrate sul miglioramento interno. Tra le Province, che hanno una scala di preferenze diversa per la minore esposizione nei servizi di *front line*, acquistano diffusione la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione e (su livelli molto inferiori) i servizi all'utenza. Tra i Comuni cresce, in importanza e diffusione, la comunicazione interna, diventando la seconda innovazione più frequente (assieme ai servizi informativi e transattivi su *Web*, in leggero ridimensionamento); cresce anche la frequenza della pianificazione finanziaria e controllo di gestione e della riorganizzazione del lavoro attraverso l'informatica; cala, invece, la diffusione dello Sportello unico e degli altri servizi all'utenza. In sostanza, un riequilibrio che induce un maggior rafforzamento interno, rendendolo equipollente alle innovazioni indirizzate verso l'ambiente dell'amministrazione.

Nei Comuni l'aggiustamento e la compresenza delle innovazioni attenuano le diversità geografiche: la propensione ad innovare cresce nei Comuni meridionali, decresce tra i Comuni del nord. Molto più elevato è il tasso di innovazione dei Comuni dell'Italia centrale. La lista delle preferenze è diventata molto più omogenea. Nelle Province si rilevano maggiori diversità geografiche: le Amministrazioni meridionali esprimono una priorità verso i servizi su *Web* e la riorganizzazione del lavoro attraverso l'informatica, pur collocandosi al secondo posto, ha diffusione molto limitata.

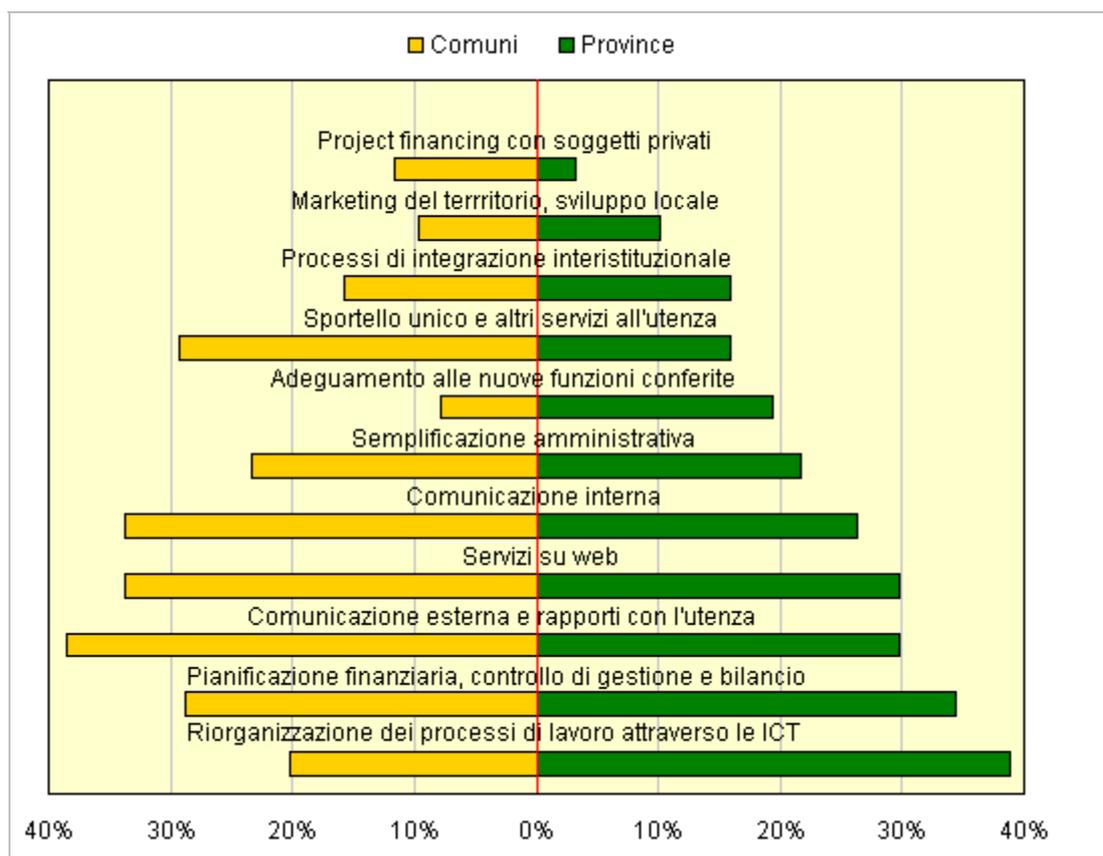
Con qualche eccezione le innovazioni inducono attività formative: è stata infatti svolta una attività formativa collegata all'innovazione dal 65% alla totalità delle Amministrazioni che hanno posto in essere le innovazioni più diffuse (circa la metà). In questo caso, la formazione non rappresenta un vincolo, semmai avviene il contrario: la formazione innovativa è limitata dalla insufficiente spinta innovativa delle Amministrazioni.

Le attività formative alle quali viene attribuita maggiore valenza innovativa non si discostano molto dalle scelte di trasformazione fatte dalle Amministrazioni. Più evidente, invece, un mutamento di preferenze, se si considera lo scostamento tra la formazione innovativa svolta e le intenzioni per il 2006. Le tipologie formative in maggiore crescita riguardano:

- tra i Comuni, l'accesso e la gestione dei fondi comunitari, il rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione degli utenti, la valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici;
- l'accesso e la gestione dei fondi comunitari, la valutazione dei progetti e analisi costi-benefici, la formazione di nuove figure professionali, tra le Province.

C'è un tendenziale maggiore impegno verso le competenze di *management* operativo e finanziario dei progetti e di verifica dell'impatto dei servizi offerti.

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

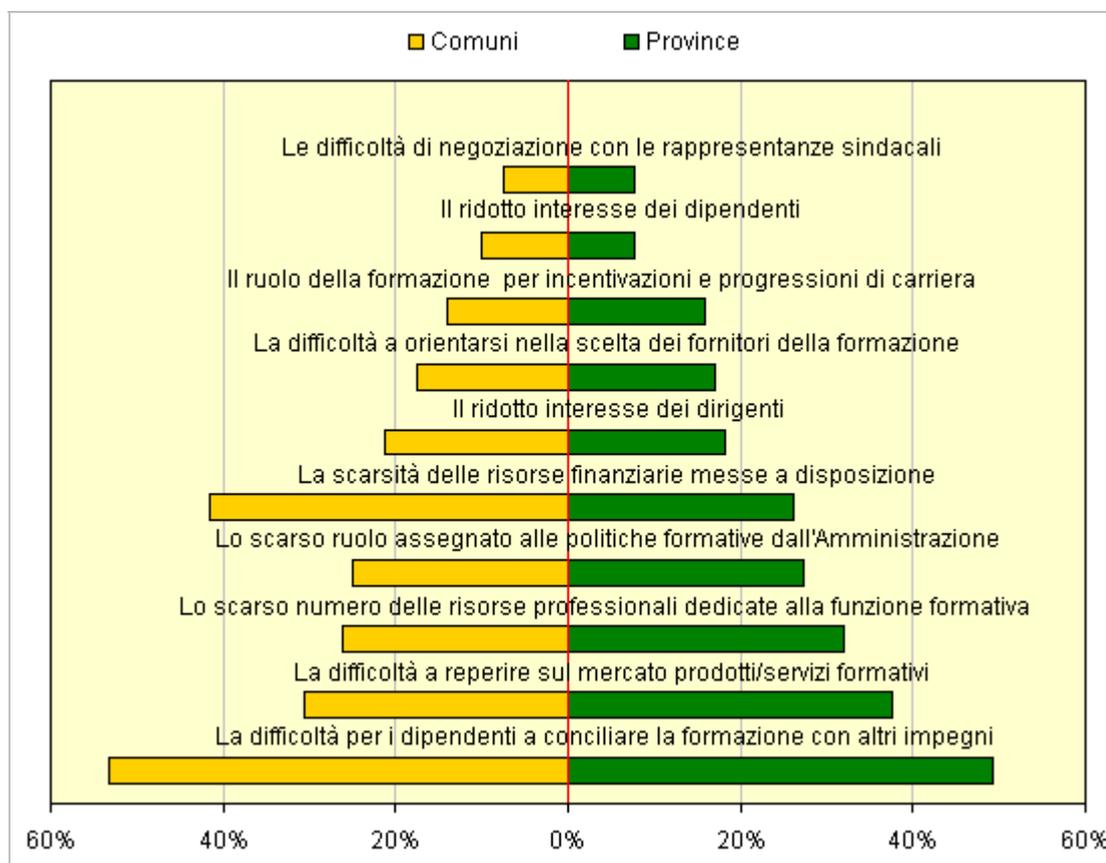


Continuità nel tempo presentano i fattori critici per la gestione delle attività formative. Essi sono parzialmente differenziati tra i Comuni (la difficoltà per i dipendenti a conciliare la formazione con altri impegni e la scarsità delle risorse finanziarie) e le Province (accanto alla difficoltà dei dipendenti nel combinare formazione e altre attività, la difficoltà a reperire sul mercato prodotti/servizi costruiti "su misura" per le Amministrazioni e per le loro esigenze). L'insufficienza delle risorse finanziarie divide le Amministrazioni comunali da quelle provinciali: tra le prime è diventata molto più sentita, tra le seconde sembra in calo di importanza. Tutti gli Enti locali, invece, "patiscono" maggiormente lo scarso numero delle risorse professionali dedicate alla funzione formativa, lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni e il ridotto interesse dei dirigenti: tutti ostacoli a un potenziamento dell'organizzazione della formazione, che diventano più "sensibili" quando si cerca di conseguire questo potenziamento.

Le differenze territoriali sulle criticità sono consolidate. E particolarmente evidenti nel Mezzogiorno, area in cui queste aderiscono abbastanza coerentemente alle insufficienze della struttura e dell'attività formativa: le difficoltà connesse al finanziamento e il deficit di legittimazione sono lamentati in misura caratteristicamente più elevata dagli Enti locali meridionali. Configurando difficoltà tipiche di uno stadio ancora iniziale e reclamando azioni specifiche per la rimozione di questi vincoli. Nelle altre aree geografiche maggiore importanza acquistano le diseconomie del contesto rispetto a modelli di intervento più

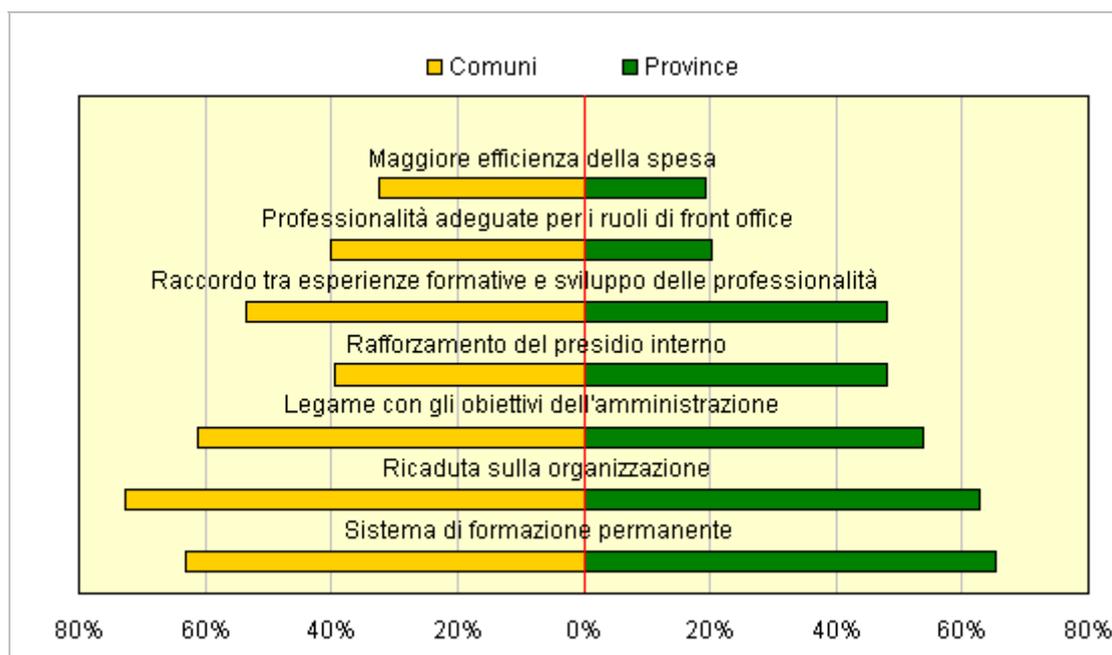
avanzati, in particolare la difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi adeguati alle specifiche esigenze dell'Amministrazione.

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



La diversa percezione delle difficoltà, un pò paradossalmente, si stempera nell'esplicitazione degli obiettivi da perseguire per migliorare la qualità della formazione. Obiettivi che, letti in controluce, esprimono anch'essi le insufficienze dell'attività formativa. Emerge, infatti, una sorta di piattaforma comune tra le sedi e i soggetti incaricati della competenza formativa. L'individuazione degli obiettivi è abbastanza concorde e si concentra sulle tre priorità già viste negli anni precedenti: la ricaduta sull'organizzazione del lavoro, il sistema di formazione permanente, il legame con gli obiettivi dell'Amministrazione. Con qualche differenziazione nelle Province (cresce l'importanza della formazione permanente e del rafforzamento del presidio interno della formazione e cala quella delle ricadute sull'organizzazione del lavoro). Obiettivi che richiamano l'esigenza di finalizzare l'attività formativa, superando le sfasature tra organizzazione del lavoro e indirizzi della formazione, e di ricavarne un "rendimento" tangibile. Trasformando visibilmente la formazione in un fattore della produttività delle Amministrazioni.

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



#### Le prospettive della spesa

Il 2005 è stato anno critico per il finanziamento dell'attività di formazione, nel quale si sono avvertite restrizioni della finanza locale, in particolare tra i Comuni. Questo si riflette sulle previsioni di spesa, che divergono tra le Province e i Comuni. Le prime seguono lo schema consolidatosi negli ultimi anni: un incremento nell'anno successivo (le Province indicano un aumento del 6% circa) seguito da una sostanziale stabilità per gli anni successivi (prevedono un piccolo aggiustamento verso l'alto dell'incremento iniziale nei due anni successivi). Al contrario, i Comuni, probabilmente sulla base dell'esperienza fatta nel 2005, prospettano una riduzione del 2% circa per il 2006, alla quale dovrebbe seguire un incremento non secondario per gli anni successivi.

**Tabella 4 - Previsione di spesa nel triennio 2006-2008 di Comuni e Province (Numeri indice, base 2005=100)**

Anni	Comuni	Province
2006	98,1	106,4
2007	109,1	106,6
2008	109,1	107,0

Più che negli anni passati queste previsioni vanno, tuttavia, considerate con molta cautela. Non solo per la già sperimentata sfasatura tra previsione e attuazione successiva, ma anche perché proprio nel corso del 2005 si è visto l'impatto dei fattori finanziari e reali che possono modificare sensibilmente l'entità della spesa:

- i Comuni hanno mostrato una discreta capacità di ridefinire i propri obiettivi, riducendo i costi della formazione e migliorandone, almeno sotto l'aspetto quantitativo, il rendimento;
- lo sviluppo dell'attività formativa di molti Comuni, anche minori, e la sovrapposizione di fasi di investimento formativo combinate con l'ordinaria attività di aggiornamento professionale che rendono difficile una stabilizzazione della capacità previsionale.

Inoltre, come si è detto in precedenza, l'insieme della problematica dell'entità della spesa formativa e del finanziamento è entrato in questione. Una soltanto delle numerose facce, già osservate, del prisma dei problemi e delle politiche che l'evoluzione annuale, con la crescita della fattualità della formazione e le debolezze della sua finalizzazione e produttività, fa emergere con sufficiente chiarezza.

## 1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI

Una espansione tangibile dell'attività formativa nei Comuni nel corso del 2005. Dopo la pausa di riflessione dell'anno precedente, il probabile compimento di una prima fase di radicamento della funzione formativa. Nel 2005 tutti i Comuni hanno fatto formazione, anche nelle tradizionali aree in ritardo (il Mezzogiorno, i piccoli Comuni). Questo risultato, combinato con altre tendenze al rafforzamento manifestatesi in corso d'anno, fa ritenere che, in assenza di radicali svolte negli indirizzi politici della formazione o negli assetti della finanza locale, pur con variazioni congiunturali, l'attività formativa sia stabilmente insediata nella vita dei Comuni.

Si segnala, come per gli anni passati, la forte espansione che ha avuto la formula dell'associazione tra Comuni, che ormai si estende a un terzo delle Amministrazioni, con ritardi tra i Comuni meridionali e una ovvia minor frequenza nelle grandi aree metropolitane (tabella 1). La formula, comunque, ha avuto successo e pare destinata a potenziarsi, per i vantaggi sul piano della programmazione, dell'interscambio e dei costi.

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

Area geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Comuni con attività formativa	66,2	62,9	67,7	81,8	71,1
Comuni con attività formativa anche in associazione con altri enti	33,8	37,1	32,3	18,2	28,9
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazioni su 291 Comuni

### 1.1 Il presidio interno della formazione

Per i *pool* di risorse impegnati nell'attività formativa il 2005 è stato un anno di potenziamento, in ambiti e su direttrici chiare. Si estende una configurazione organizzativa più visibile, migliorano in certa misura le risorse umane e le dotazioni.

La componente dei Comuni affatto privi di strutture dedicate alla formazione è diventata, nel corso dell'anno, minoritaria (27%). Il 29% dei Comuni ha organizzato un ufficio formazione<sup>2</sup>, il 44% dispone di una unità funzionale che opera in un altro settore dell'Amministrazione (tabella 2). Nei confronti dell'anno precedente c'è una evoluzione positiva, con una significativa riduzione dei Comuni sprovvisti di strutture dedicate, interamente dovuta ai Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti). Tra questi la quota delle Amministrazioni sprovviste scende dal 41% al 33%, rafforzandosi la diffusione sia degli uffici formazione, sia delle unità funzionali.

Resta la dimensione come discriminante della tipologia organizzativa: l'ufficio formazione continua a prevalere oltre 100.000 abitanti, al di sotto è di gran lunga predominante la soluzione della unità funzionale incardinata in un altro servizio.

<sup>2</sup> Tra i Comuni che dispongono di un Ufficio formazione, il 62% lo ha istituito negli ultimi 5 anni, a conferma del maggiore e progressivo rilievo attribuito a tale funzione nei modelli organizzativi degli enti.

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

Ampiezza demografica	oltre 250.000 abitanti	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Ufficio Formazione	90,9	73,9	30,5	19,0	28,9
Unità organizzativa	9,1	26,1	44,9	47,8	43,9
Nessuna struttura specifica	0,0	0,0	24,6	33,2	27,2
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazioni su 287 Comuni

Come è avvenuto negli ultimi anni, le tendenze positive sono trainate dai Comuni del centro nord (tabella 3): tra essi le Amministrazioni prive di strutture dedicate alla formazione sono scese ormai al di sotto del 20% (15% nel nord-ovest). Nel Mezzogiorno questa componente, pur riscontrandosi una contrazione, comprende, comunque, il 47% delle Amministrazioni. L'evoluzione positiva più forte si manifesta tra i Comuni del centro i quali, oltre alla massima riduzione di Amministrazioni sguarnite, registrano anche il maggiore incremento di uffici formazione rispetto all'anno precedente (dal 24% al 31% dei Comuni).

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

Area geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio Formazione	31,4	40,4	30,6	18,7	28,9
Unità organizzativa	53,7	41,9	50,0	34,4	43,9
Nessuna struttura specifica	14,9	17,7	19,4	46,9	27,2
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazioni su 287 Comuni

In parallelo a questa espansione delle unità organizzative esplicitamente incaricate della formazione si manifesta un ridimensionamento della cosiddetta competenza "distribuita", cioè la prassi abbastanza diffusa di assegnare ai dirigenti di altri settori dell'Amministrazione la gestione di interventi formativi per il personale del proprio settore, con autonomia di gestione di un *budget*.

È un ridimensionamento operante in tutte le aree territoriali (particolarmente evidente nel nord-est) e in tutte le dimensioni delle Amministrazioni comunali. Probabilmente in conseguenza della maggiore diffusione di responsabilità formali relative alla formazione, che, acquistando legittimazione e capacità operativa, recuperano competenze in precedenza svolte in modo sussidiario da altre sedi. Una qualche forma di concorrenzialità, infatti, sembra manifestarsi nella relazione tra le attività gestite autonomamente dai dirigenti dei settori e le strutture preposte alla formazione. Tra gli uni e le altre in oltre un quarto dei Comuni non vi è alcuna relazione, nel 42% ci si limita ad uno scambio di informazione. Rapporti di collaborazione più stretti si verificano quando c'è un ufficio formazione: in questo caso, nella metà circa dei Comuni con una

competenza formativa distribuita ai dirigenti si attua una "programmazione concertata" delle attività formative oppure si condividono gli interventi formativi in tutte le fasi attuative.

L'osservazione delle strutture incaricate della formazione va integrata con il bilancio della dotazione di risorse disponibili. Pur non essendoci una rilevazione sulle politiche di *outsourcing* eventualmente adottate, un apprezzamento delle risorse umane e logistiche impegnate nella attività formativa è, comunque, necessario. Per questo aspetto i principali indicatori segnalano un rafforzamento in corso d'anno, anche se il problema di fondo della dotazione di risorse professionali permane.

Alla crescita degli uffici formazione si accompagna una parallela crescita di risorse: i Comuni che hanno destinato personale alla funzione formativa passano dal 68% al 73%. Il numero degli addetti impegnati negli uffici formazione è mediamente di 4,4, ma di questi solo 1,7 sono a tempo totale; nelle unità funzionali esso scende a 2,5 per ciascun Comune, e fa riferimento solo a personale impiegato a tempo parziale sulla funzione formativa. La consistenza del personale impegnato nell'attività formativa dipende, ovviamente, dalla grandezza dell'ente: oltre i 250.000 abitanti si manifesta un cambiamento di "scala organizzativa", che fa salire il personale impegnato negli uffici formazione di ciascun Comune (tabella 4).

Anche in questo caso è particolarmente interessante la componente dei Comuni tra i quali si verifica questo consolidamento: per gli uffici formazione, soprattutto tra i Comuni da 10.000 a 100.000 abitanti (la media del personale incaricato nei Comuni più piccoli, da 10.000 a 50.000 abitanti, sale da 1,7 a 2,5) e tra i Comuni da 50.000 a 100.000 abitanti per le unità funzionali. Aumenta anche il numero dei dirigenti impegnati nell'attività formativa, mentre resta inalterata la distribuzione tra personale a tempo pieno e personale *part-time*.

Se dunque vi è stato un rafforzamento nella dotazione di risorse professionali nel corso dell'ultimo anno che può essere valutato positivamente, va peraltro segnalato che vi è ancora una forte esigenza di potenziamento della funzione attraverso non solo l'accrescimento del numero delle persone impegnate e il loro livello di qualificazione, ma anche attraverso il potenziamento del loro ruolo all'interno del modello organizzativo degli enti, come dimostra la limitata presenza di profili dirigenziali.

**Tab. 4 - Comuni. Numero medio per Amministrazione di addetti attribuiti al servizio formazione per ampiezza demografica**

Area geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio Formazione (83 casi)					
<i>totale personale</i>	4,3	3,8	3,6	6,2	4,4
<i>totale dirigenti</i>	0,9	0,6	0,5	0,9	0,7
<i>personale a tempo totale</i>	1,5	1,8	2,1	1,7	1,7
<i>dirigenti a tempo totale</i>	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
Unità organizzativa (126 casi)					
<i>totale personale</i>	2,4	2,8	2,5	2,3	2,5
<i>totale dirigenti</i>	0,5	0,7	0,8	0,7	0,7
<i>personale a tempo totale</i>	0,0	0,2	0,0	0,4	0,1
<i>dirigenti a tempo totale</i>	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0

Appaiono in aumento le dotazioni di risorse operative: c'è disponibilità di aule e laboratori didattici nel 58% delle Amministrazioni. Con un aumento particolarmente pronunciato fra i Comuni al di sotto dei 100.000 abitanti. Come accaduto per la diffusione di uffici formazione, il potenziamento delle risorse logistiche è principalmente trainato dai Comuni del centro nord; ma anche nel Mezzogiorno si registra un significativo incremento. In fondo, se si osserva la distribuzione (tabella 5), l'unico segmento di Comuni per più della metà sprovvisto di aule e laboratori didattici è quello dei Comuni più piccoli del Mezzogiorno.

**Tab. 5 - Comuni. Amministrazioni con aule e laboratori didattici per ampiezza demografica e area geografica (% degli enti)**

Ampiezza demografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
oltre 250.000 abitanti	100,0	100,0	50,0	50,0	72,7
da 100.000 a 250.000	100,0	87,5	100,0	66,7	87,0
da 50.000 a 100.000	93,3	87,5	62,5	54,8	68,6
da 10.000 a 50.000	51,1	55,8	59,0	36,2	49,2
Nel complesso	64,7	66,1	62,9	44,4	57,7

Nota: elaborazioni su 291 Comuni

L'uso dei formatori interni è una strategia adottata sia per ottenere una migliore finalizzazione dell'attività formativa, sia per contenere i costi. Sembra una strategia in via di consolidamento, dal momento che la quota di Comuni che vi fa ricorso è sostanzialmente simile rispetto all'anno precedente (23%). La soglia dei 100.000 abitanti si conferma come discriminante (tabella 6): al di sotto di essa i valori scendono vistosamente, soprattutto per la fascia dei Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti). Ad ogni modo, i Comuni minori del centro nord manifestano incrementi contenuti, ma significativi nella loro omogeneità.

**Tab. 6 - Comuni. Amministrazioni con formatori interni per ampiezza demografica e area geografica (% degli enti)**

Ampiezza demografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
oltre 250.000 abitanti	100,0	100,0	50,0	50,0	72,7
da 100.000 a 250.000	100,0	50,0	40,0	16,7	47,8
da 50.000 a 100.000	33,3	50,0	25,0	16,1	25,7
da 10.000 a 50.000	12,8	18,6	25,6	12,1	16,6
Nel complesso	25,0	30,6	27,4	15,2	23,4

Nota: elaborazioni su 291 Comuni

Altra risorsa importante sono i referenti interni per la formazione: presenti nel 24% dei Comuni (l'anno precedente, nel 18%) e distribuiti in modo diseguale:

- nelle aree metropolitane (73% dei Comuni con più di 250.000 abitanti), anche del Mezzogiorno;
- nelle città intermedie (da 50.000 a 100.000 abitanti) del nord-est e del centro (oltre il 50%), ma anche in un terzo di questi Comuni di media grandezza nel nord-ovest.

I sistemi informativi e le banche dati sulla formazione sono strumenti gestionali indispensabili per supportare i processi formativi. Il loro uso è una indicazione, nemmeno troppo indiretta, della "qualità" dei modelli di gestione delle risorse umane. L'integrazione delle informazioni sulle esperienze formative con quelle relative alle esperienze professionali maturate è un passaggio ineludibile per una gestione d'assieme del personale. La diffusione di questi strumenti appare ancora largamente inadeguata (tabella 7). I Comuni che, infatti, non adottano ancora alcun sistema informativo dell'attività formativa dei propri dipendenti sono ancora la maggioranza (52%), ancorché in leggero ridimensionamento rispetto all'anno precedente. Un po' più di un terzo dei Comuni adotta dei sistemi informativi locali, il 13% circa adotta sistemi più complessi, residenti su *server*. E in questo si registra la principale evoluzione rispetto all'anno precedente, allorché i sistemi su *server* erano presenti solo nell'8% dei Comuni. Questo potenziamento della qualità dei sistemi informativi relativi alla formazione, inoltre, è abbastanza distribuito e si manifesta tra i Comuni di qualunque dimensione demografica. Pur restando di tutta evidenza la "spaccatura" tra i Comuni superiori a 100.000 abitanti, quasi tutti dotati di sistemi informativi relativi alla formazione, e i Comuni al di sotto di tale soglia, in maggioranza sprovvisti di questo strumento<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Nel corso del 2005 è proseguita l'attività di diffusione dell'applicativo open source Informal, realizzato dal Formez per conto del Dipartimento della funzione pubblica con l'obiettivo di dotare le Amministrazioni di uno strumento avanzato di supporto alla programmazione, gestione e monitoraggio dei processi formativi. Attualmente sono 36 i Comuni e 14 le Province che lo hanno acquisito dal Formez. Per informazioni sul sistema Informal e sulla comunità degli utilizzatori, si veda il sito di riferimento: <http://formazione.formez.it/informal.html>.

**Tab. 7 - Comuni. Amministrazioni con sistemi informativi per la formazione per ampiezza demografica (% degli enti)**

Ampiezza demografica	oltre 250.000 abitanti	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Sistemi locali	45,5	36,3	35,7	34,2	35,2
Sistemi su server	54,5	45,5	12,9	6,0	12,5
Nessun sistema	0,0	18,2	51,4	59,8	52,3
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazioni su 287 Comuni

Decisamente più circoscritto il fenomeno dei portali e siti *Web* per la formazione, rilevati nell'11% dei Comuni. Concentrato nelle aree metropolitane soprattutto del nord-ovest e del centro (il 50% ne ha attivato uno). Ma significativamente presente anche nelle città intermedie del nord-est (da 50.000 a 100.000 abitanti), con il 38% di Comuni provvisti di questo strumento.

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

Come si è visto, in più dei due terzi dei Comuni italiani opera una struttura incaricata della formazione del personale, anche se spesso dotata di un numero limitato di risorse professionali: questo sostiene, quasi per forza propria, un incremento del "volume" di azioni formative. Sia quelle dirette, in termini di interventi e partecipanti, sia quelle complementari, preparatorie o successive, dell'esperienza formativa diretta. Queste attività complementari sono in crescita: la quantità di iniziative e di strumenti messi in campo aumenta nel 2005, ponendo semmai il problema di una selezione e di un riordino, meglio ancora di una migliore finalizzazione rispetto alle politiche formative.

È quanto avviene nell'analisi dei fabbisogni: il primo gradino per ottenere una corretta formulazione dei progetti di intervento formativo. I metodi utilizzati nel corso dell'anno segnalano una evoluzione verso forme più complesse e "professionali". Lo schema dei metodi di individuazione dei fabbisogni registra la presenza di un mix di situazioni (tabella 8):

- resta largamente prevalente l'indicazione da parte dei responsabili di ciascun settore dell'Amministrazione (76% dei Comuni);
- al secondo posto, invertendo le tendenze degli anni precedenti, si colloca l'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale, praticata nel 48% degli enti;
- infine, si utilizzano le richieste dei dipendenti, valutate di volta in volta dalle sedi responsabili delle Amministrazioni (46%).

**Tab. 8 - Comuni. Amministrazioni in rapporto alla modalità di determinazione dei fabbisogni formativi e ampiezza demografica (valori %)**

Ampiezza demografica	oltre 250.000 ab.	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Indicazioni dei responsabili	72,7	91,3	75,7	74,3	75,9
Analisi dell'organizzazione e competenze	81,8	60,9	50,0	43,3	47,8
Richieste dei dipendenti	27,3	39,1	48,6	47,6	46,4
Altro	9,1	0,0	1,4	5,9	4,5
Totale	190,9	191,3	175,7	171,1	174,6

Nota: elaborazioni su 291 Comuni; il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

L'esigenza di miglioramento della rilevazione dei fabbisogni, già affermata negli anni scorsi, ha determinato una crescita di metodologie più sofisticate, come l'analisi dell'organizzazione e delle competenze: una crescita che, nel corso dell'anno, ha interessato particolarmente le aree metropolitane, ma anche i Comuni medio piccoli (con meno di 100.000 abitanti) che pure adottano prevalentemente la prassi di ascoltare le richieste dei dipendenti e di valutarle. Una indicazione che l'aumento delle attività connesse alla formazione si sviluppa sia secondo metodi tradizionali (che denotano spesso l'assenza di programmi definiti), sia su metodiche più complesse.

Il *gap* territoriale permane, nonostante la crescita di modelli più evoluti anche nel Mezzogiorno: in quest'area i Comuni continuano ad utilizzare un numero di strumenti di individuazione del fabbisogno sensibilmente minore. E anche la maggiore diffusione dell'analisi dell'organizzazione e delle competenze è soprattutto dovuta ai Comuni del nord (e del nord-est in particolare).

Le grandi aree metropolitane confermano il maggior ricorso all'analisi dell'organizzazione, strumento esteso e praticato dall'82% dei Comuni, molto più di altre metodiche (per questi Comuni, in particolare, è minoritaria l'importanza delle richieste dei dipendenti). Le città medio grandi (dai 100.000 ai 250.000 abitanti) continuano a dare grande prevalenza alle indicazioni dei responsabili di settore, pur utilizzando in maggioranza (61%) anche lo strumento dell'analisi delle competenze.

Lo schema degli strumenti preferenziali è identico per i Comuni del centro e del nord, e coincide con quello generale. Nel Mezzogiorno la prassi dell'ascolto delle richieste dei dipendenti è relativamente più importante e sopravanza notevolmente quella dell'analisi dell'organizzazione e delle competenze.

Tra la formulazione di piani formativi e l'analisi dei fabbisogni si mantiene una stretta relazione: la seconda attività è logicamente ordinata alla corretta formulazione di obiettivi e programmi, e la diffusione nei Comuni di strutture specializzate che non possono non avere tra i primi obiettivi quello di formulare un piano delle attività formative incentiva una più accurata rilevazione dei fabbisogni formativi. L'utilizzo di strumenti di rilevazione dei fabbisogni, di conseguenza, è sensibilmente più ridotto tra i Comuni che non fanno una programmazione dell'attività formativa, pur aumentando nel 2005 anche tra essi (tabella 9).

**Tab. 9 - Comuni. Modalità di analisi dei fabbisogni formativi e piano formativo (valori %)**

	Piano annuale	Piano pluriennale	Nessun piano	Nel complesso
Indicazioni dei responsabili	81,8	83,1	68,3	76,3
Analisi delle competenze	61,6	75,4	22,8	48,1
Richieste dei dipendenti	47,5	30,8	54,5	46,7
Altro	6,1	1,5	4,9	4,5
Totale	197,0	190,8	150,4	175,6

Nota: Elaborazioni su 287 Comuni; il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

In particolare, l'analisi dell'organizzazione e delle competenze, che richiede delle professionalità specifiche all'interno del personale oppure una capacità di interfaccia con competenze professionali esterne, è molto poco presente in questi Comuni. All'opposto, questa metodologia è particolarmente praticata nei Comuni che elaborano piani pluriennali di formazione (75%), come anche nei Comuni che si limitano ad un piano annuale (62%). La prassi di raccogliere le indicazioni dei responsabili di settore resta, comunque, molto diffusa anche quando si elaborano analisi più "oggettive" e, per la diffusione raggiunta e per la sua relativa costanza rispetto alle caratteristiche geografiche e dimensionali dei Comuni, va considerata uno *standard* di base del percorso di determinazione dei fabbisogni formativi.

Tra le attività connesse alla formazione, la programmazione delle attività è rimasta stabile. Le Amministrazioni che non hanno formulato alcun piano formativo restano un po' meno della metà (43%). Sostanzialmente costante appare la ripartizione tra le Amministrazioni che sviluppano un piano formativo pluriennale, pari a poco più di un quinto, e quelle che si concentrano su piani formativi annuali.

Perdurano i divari territoriali, con i Comuni del Mezzogiorno che, per il 65% dei casi, non effettuano alcuna programmazione. Nella preferenza verso il piano pluriennale, ai Comuni dell'Italia centrale (tra i quali raggiunge il massimo valore) si affiancano i Comuni dell'Italia nord-occidentale: in entrambi i casi, con un terzo circa degli enti. Resta, comunque, tra i Comuni del nord (e, particolarmente, tra quelli del nord-est) la preferenza verso la formulazione del piano annuale di formazione. La programmazione pluriennale delle attività formative è strettamente correlata con le dimensioni del Comune: essa è molto frequente nelle aree metropolitane (64% dei Comuni), scende al 46% nei Comuni medio grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti), per ridursi ancora, rispettivamente al 26% e al 16%, tra i Comuni medio piccoli che presentano, dunque, un minor livello di elaborazione delle politiche formative.

Per la programmazione della formazione, più che per altre attività complementari, si riafferma l'importanza di una struttura formalizzata. Infatti, appare grande il divario tra i Comuni dotati di un ufficio formazione e quelli completamente privi di struttura (tabella 10).

**Tab. 10 - Comuni. Programmazione e struttura organizzativa per la formazione (% degli enti)**

Piano di formazione	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Nessuna struttura specifica	Nel complesso
Piano annuale	51,8	32,5	20,5	34,9
Piano pluriennale	37,4	22,8	6,4	22,5
Nessun piano	10,8	44,7	73,1	42,6
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazioni su 284 Comuni

All'origine della diffusione e della migliore qualificazione delle attività che accompagnano la formazione c'è la consistenza (configurazione istituzionale e organizzativa, risorse umane, competenze, strumentazione, consulenze e supporti esterni, ecc.) delle risorse impegnate. Di conseguenza anche la valutazione degli interventi finisce per essere correlata con la programmazione. In un quadro sostanzialmente consolidato, nel quale i miglioramenti si manifestano con piccoli passi. Ad ogni modo, più della metà dei Comuni (54%) ha svolto una attività di valutazione degli interventi formativi (il 18% una valutazione sistematica, estesa a tutti gli interventi realizzati, il 36% una valutazione selettiva, limitata ad alcuni).

Permane la grande distanza tra il "tasso di valutazione" dei Comuni che sviluppano anche un'attività di programmazione della formazione e quello dei Comuni che non svolgono alcuna programmazione. Tra questi ultimi la valutazione riguarda soltanto una quota ristretta, pur tuttavia in aumento (da meno di un quinto dell'anno precedente si passa al 26%). Dove c'è, invece, programmazione della formazione, la valutazione è praticata nel 70%-85% delle Amministrazioni. Rispetto all'anno precedente si apprezza una estensione delle attività di valutazione presso gli enti che sviluppano un piano pluriennale, mentre, al contrario, rimane sostanzialmente inalterata l'attività di valutazione delle Amministrazioni che programmano solo su base annuale. Queste ultime, comunque, hanno realizzato un sensibile *upgrading* della qualità della valutazione, dal momento che il 29% di esse ha fatto una valutazione sistematica degli interventi formativi (l'anno prima era soltanto il 18%).

Come per la programmazione pluriennale, anche per la valutazione la relazione tra sofisticazione dell'azione svolta e dimensione del Comune è diretta (tabella 11): tutte le grandi aree metropolitane fanno valutazione e nei Comuni medio grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti) la loro quota è pari al 77%. Al di sotto dei 100.000 abitanti, è la meta circa dei Comuni ad effettuare la valutazione. Registrando un considerevole miglioramento rispetto all'anno precedente, nel quale i due terzi dei Comuni da 10.000 a 50.000 abitanti non avevano effettuato alcuna valutazione. All'opposto, si osserva un calo di impegno dei Comuni da 50.000 a 100.000 abitanti. È significativa la maggiore diffusione della valutazione sistematica di tutti gli interventi formativi, che rappresenta forse l'aspetto più positivo dell'evoluzione annuale: da ascrivere interamente ai Comuni al di sotto dei 100.000 abitanti (e, in particolare, ai Comuni da 10.000 a 50.000 abitanti). E anche questo si può ragionevolmente ritenere come un effetto positivo del potenziamento delle strutture incaricate della formazione presso questi enti.

**Tab. 11 - Comuni. Attività di valutazione degli interventi formativi per ampiezza demografica (valori %)**

Ampiezza demografica	oltre 250.000 abitanti	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Su tutti gli interventi	45,5	31,8	15,7	15,8	18,2
Su alcuni	54,5	45,5	32,9	34,4	35,6
Nessuna valutazione	0,0	22,7	51,4	49,8	46,2
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazioni su 286 Comuni

Emerge anche una piccola riduzione delle forti disuguaglianze territoriali, dal momento che nel Mezzogiorno la quota dei Comuni senza alcuna valutazione scende al 70%: una lieve limatura che non altera il radicale ritardo di quest'area, ma pur sempre una limatura in positivo. All'opposto, tra i Comuni del nord, la parte completamente priva di attività valutative è inferiore ad un terzo. La valutazione sistematica degli interventi formativi è particolarmente praticata tra i Comuni del nord-est (28%).

Gli scopi e l'oggetto dei metodi della valutazione sono diversi:

- alcuni riguardano la validità dell'esperienza formativa proposta e si traducono in una mera verifica del gradimento dei partecipanti;
- altri riguardano l'apprendimento da parte del personale in formazione e seguono metodologie più o meno "protocollari" (*test* di valutazione al termine della formazione, giudizio di docenti e *tutor*; interviste ai responsabili degli uffici sull'apprendimento);
- altri, più complessi, riguardano le ricadute sull'attività di lavoro dei formati e si traducono in verifiche con i responsabili degli uffici del personale che hanno realizzato gli interventi formativi.

L'adozione dell'uno o dell'altro metodo rappresenta, dunque, una sorta di "spia" degli obiettivi che le Amministrazioni si propongono nel valutare le proprie attività formative.

Emerge che la principale esigenza perseguita dalla valutazione è la misurazione del grado di soddisfazione del personale inviato in formazione (quindi, in qualche modo, della bontà delle esperienze formative organizzate o selezionate dall'Amministrazione). Essa è presente nei tre quarti degli enti che fanno valutazione dell'attività formativa, coinvolgendo la quasi totalità dei Comuni con più di 100.000 abitanti, ma interessando anche una quota largamente maggioritaria dei Comuni inferiori a questa soglia (tabella 12).

**Tab. 12 - Comuni. Modalità di valutazione della formazione per ampiezza demografica (valori %)**

Ampiezza demografica	oltre 250.000 ab.	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Questionario al personale	90,9	94,1	79,4	66,3	74
Interviste ai responsabili	18,2	5,9	14,7	15,2	14,3
Verifiche con i responsabili	45,5	29,4	14,7	18,5	20,8
Giudizio docenti/tutor	27,3	70,6	44,1	23,9	33,8
Test di valutazione	81,8	58,8	58,8	35,9	46,8
Altro	0,0	0,0	5,9	2,2	2,6
Totale	263,7	258,8	211,7	159,8	189,7
Casi	11	17	34	92	154

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

Nelle aree metropolitane anche il *test* di valutazione è utilizzato dalla quasi totalità delle Amministrazioni, definendo così un quadro nel quale prevalgono gli strumenti formalizzati di valutazione. Le città medio grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti) si caratterizzano, invece, per la preferenza assegnata al giudizio sull'apprendimento di docenti e *tutor* (71%). I Comuni inferiori alla soglia di 100.000 abitanti si distinguono, in generale, per una minore frequenza nell'uso delle diverse modalità di valutazione, pur mantenendo le due priorità (questionari di gradimento al personale formato, *test* di valutazione).

Una notevole differenziazione in base alla grandezza dei Comuni si manifesta nell'importanza attribuita alle verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute delle esperienze formative sull'organizzazione del lavoro e sulle prassi lavorative. Essa è in aumento nei Comuni con più di 100.000 abitanti, particolarmente nelle grandi aree metropolitane, configurando un interesse specifico al conseguimento di una "produttività" dell'esperienza formativa rispetto al lavoro. All'opposto, tra i Comuni con meno di 100.000 abitanti, non solo questa modalità ha una scarsa diffusione, ma appare in declino tra le pratiche adottate dalle Amministrazioni. Rispetto all'anno precedente, la maggiore implementazione delle attività valutative si registra nei Comuni da 100.000 a 250.000 abitanti, i quali vedono un incremento nell'uso di tutte le modalità di valutazione.

Rilevanti appaiono le diversità geografiche dell'approccio alla valutazione. In generale, i Comuni del centro e del Mezzogiorno praticano un minor numero di modalità di valutazione delle esperienze formative. Nei Comuni del nord, invece, quantomeno il questionario di gradimento al personale è prassi che tende a investire l'80%-90% circa dei Comuni. Per il resto, i Comuni del nord-ovest si caratterizzano per una maggiore propensione ad utilizzare le interviste ai responsabili degli uffici sull'apprendimento e (di gran lunga) le verifiche sulle ricadute lavorative dell'esperienza formativa (30%). Tra i Comuni del nord-est è molto elevata l'interazione con il personale incaricato della formazione e il giudizio di docenti e *tutor* è comparativamente più utilizzato. Nel Mezzogiorno le modalità di valutazione più formalizzate (questionario di gradimento al personale e *test* di valutazione) interessano la metà dei Comuni che fanno valutazione; anche il giudizio di docenti e *tutor* presenta una certa diffusione, ancorché inferiore alle altre aree geografiche.

In sostanza, più che approcci ben delineati alla valutazione sembrano emergere singole linee preferenziali sui metodi che distinguono, comunque, abbastanza nettamente soprattutto tra il nord e il centro-sud e che segnalano, in una ottica più generale, l'esigenza di assegnare alla funzione valutativa un ruolo più incisivo e sistematico nell'attuazione del ciclo formativo.

### 1.3 Le attività formative

I contenuti delle attività formative, per quanto apprezzabili soltanto in linea di massima e per grandi contenitori, rappresentano comunque le coordinate principali delle esigenze di adeguamento delle competenze espresse dalle Amministrazioni. Proprio perché apprezzabili con questo approccio esse si presentano relativamente stabili nel tempo, sebbene sia possibile che, all'interno di ciascun contenitore, i contenuti specifici cambino con molta maggiore frequenza. Forse la mobilità degli interessi formativi e culturali delle Amministrazioni si coglie meglio nella frequenza con cui esse introducono nuove tematiche. Nel 2005, ad esempio, accanto alla propensione largamente predominante a fare formazione in materie giuridico-normative, di organizzazione e personale, economico-finanziaria e in materie tecnico-specialistiche (che comprendono tematiche prevalentemente connesse al territorio, ambiente e urbanistica, all'area del sociale e della cultura, alla normativa di settore), si registra un incremento della propensione a realizzare corsi in materie manageriali (43%) e in tema di controllo di gestione (36% delle Amministrazioni).

Nella composizione dei corsi per area tematica trova conferma la prevalenza dell'area tecnico-specialistica, la quale, ancora una volta, comprende un po' più di un terzo dei corsi effettuati. Su un gradino nettamente inferiore, ma significativo, si collocano, invece, l'area tematica giuridico-normativa, l'informatica e telematica, l'organizzazione e personale, l'area economico-finanziaria (tabella 13).

**Tab. 13 - Comuni. Enti, corsi e giornate per area tematica (valori %)**

Area tematica	Comuni con attività formative	Corsi	Giornate
Giuridico-normativa generale	84,1	16,4	11,5
Organizzazione e personale	81,9	10,5	7,2
Manageriale	43,1	2,5	3,5
Comunicazione	54,0	4,2	5,4
Economico-finanziaria	79,3	9,6	4,9
Controllo di gestione	35,9	2,1	1,1
Informatica e telematica	72,1	12,0	15,8
Linguistica	25,4	3,4	9,6
Tecnico-specialistica	82,6	36,2	36,7
Internazionale	14,9	0,8	0,7
Multidisciplinare	18,1	2,3	3,3
Totale percentuale	-	100,0	100,0
Totale valori assoluti	276	14.320	49.806

La differente distribuzione delle giornate di formazione effettuate rispetto a quella dei corsi deriva dal diverso "spessore" di obiettivi, contenuti e didattica dei corsi di ciascuna area tematica. L'informatica-telematica e la linguistica prospettano corsi più impegnativi, da cui deriva una quota di giornate di formazione significativamente superiore al peso dei corsi. All'inverso, l'organizzazione e personale e l'area economico-finanziaria propongono esperienze più "leggere" e il peso delle giornate formative in queste aree è sensibilmente inferiore a quello dei corsi.

Le esigenze formative delle grandi città si distinguono nettamente da quelle dei Comuni piccoli. I punti di maggiore differenziazione sono:

- la frequenza molto maggiore dei corsi di lingua nelle aree metropolitane;
- la maggiore incidenza dei corsi di informatica e telematica e in materie multidisciplinari in tutti Comuni con più di 100.000 abitanti;
- la maggiore frequenza di corsi sulla comunicazione, sempre nelle aree metropolitane;
- la maggiore propensione dei Comuni minori (da 10.000 a 50.000 abitanti) ad effettuare corsi in materie tecnico-specialistiche (41% del totale corsi in questa fascia di Comuni);
- la componente nettamente più forte (dal 10% al 14%) dei corsi nell'area economico-finanziaria nei Comuni al disotto dei 100.000 abitanti.

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

L'incisività dell'attività formativa svolta in corso d'anno si misura, in modo grezzo ma basilare, nella partecipazione del personale agli interventi formativi. Posto che il fine principale di questi ultimi resta l'adeguamento delle competenze delle risorse umane di cui le Amministrazioni dispongono.

Il 2005 ha rappresentato un anno di espansione: la quota di personale coinvolta nelle attività formative ha raggiunto il 62%, nettamente superiore al 54% dell'anno precedente. Il potenziamento delle strutture preposte alla formazione sembra aver determinato una crescita, perlomeno quantitativa.

Il personale che ha partecipato ad interventi formativi è in gran parte rappresentato dalle cosiddette "altre categorie" (due terzi circa del totale). I funzionari rappresentano il 29,9%. Molto più ridotta la quota di partecipanti con qualifica dirigenziale (5,5%): comunque, a differenza delle altre, in sensibile aumento rispetto all'anno precedente (4%).

Infatti, considerando il tasso di partecipazione alle attività formative rispetto al personale appartenente alle diverse qualifiche si evidenzia che i dirigenti, nonostante rappresentino ovviamente una minoranza, sono stati i destinatari del maggior numero di iniziative. Il rapporto tra partecipanti ai corsi e personale nella fascia dirigenziale ha raggiunto il 184%: tendenzialmente verso una partecipazione a due corsi pro capite nel corso dell'anno. Ancora alquanto elevato, benché su livelli decisamente inferiori, il tasso di partecipazione dei funzionari: l'89% ha partecipato a un'attività formativa. Nettamente inferiore la partecipazione delle altre categorie, le quali, nondimeno, sono coinvolte per un po' più

della metà nelle iniziative di formazione, evidenziando anche in questo caso un significativo miglioramento.

Sebbene attenuata rispetto all'anno precedente, la concentrazione geografica del personale formato resta altissima: il 60% appartiene a Comuni del nord, il 25% del centro, il 15% a personale dei Comuni meridionali. Questo divario non deriva tanto dalla diversa distribuzione sul territorio delle amministrazioni comunali, ma da un ben diverso "tasso di attività formativa" tra le aree geografiche (tabella 14). Il valore dei Comuni meridionali è circa la metà del valore totale, mentre, tra i Comuni del nord-est, sale al 107%, raggiungendo mediamente l'obiettivo di un'esperienza formativa annuale per ciascun dipendente. Questo risultato dipende soprattutto dalla buona partecipazione dei direttivi e delle altre qualifiche, che indica un investimento formativo estensivo fatto dai Comuni del nord-est sul proprio personale. Nelle altre aree geografiche l'investimento formativo appare molto più concentrato sui dirigenti: in particolare, i Comuni del centro privilegiano l'investimento formativo su questa fascia del personale, per il quale è stimabile mediamente la partecipazione a tre corsi pro capite nel corso dell'anno passato.

**Tab. 14 - Comuni. Rapporto % partecipanti ai corsi/personale in servizio per qualifica e area geografica**

Qualifica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	138,2	169,4	335,4	105,6	183,8
Direttivi	109,1	134,0	71,5	58,7	89,4
Altri	57,7	97,9	45,5	23,5	51,4
Nel complesso	70,1	107,2	55,9	31,4	61,7

Nota: elaborazioni su 276 Comuni

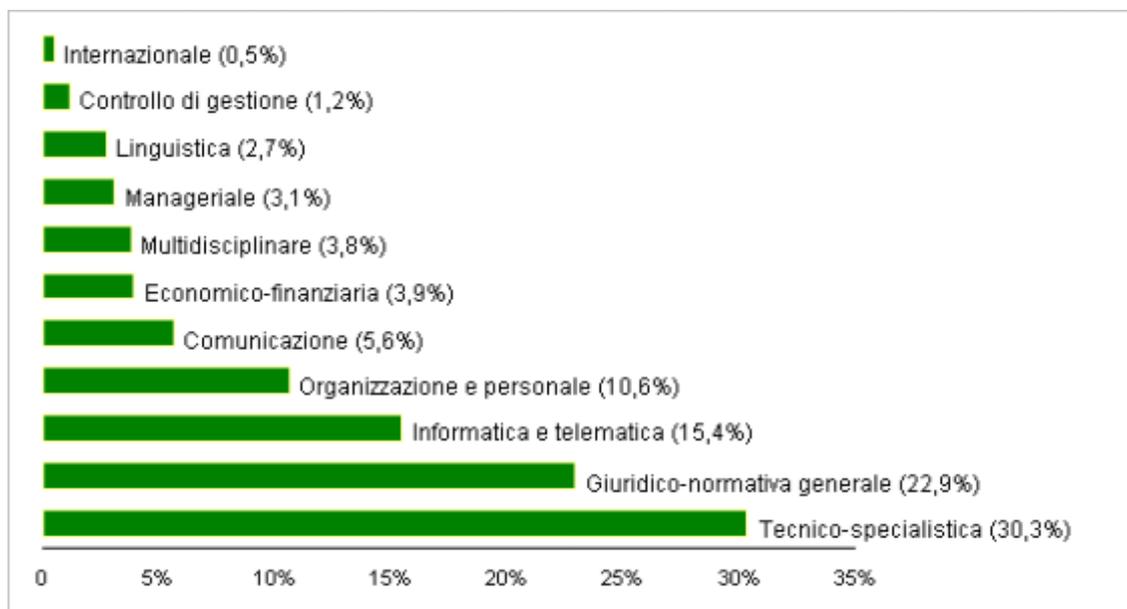
Le diversità geografiche sono più rilevanti delle diversità osservabili sulla base della grandezza del Comune. Questa ultima, infatti, mostra:

- un tasso sensibilmente più basso di partecipazione alle attività formative dei dipendenti delle grandi aree metropolitane (42%);
- un'elevatissima partecipazione, vicina al 100%, tra i Comuni medio grandi e, comunque, su livelli attorno al 73% anche nei Comuni con meno di 100.000 abitanti;
- un forte investimento sulla dirigenza da parte delle grandi aree metropolitane;
- un egualmente significativo investimento nella fascia dirigenziale e, soprattutto, dei funzionari da parte dei Comuni minori, con meno di 50.000 abitanti.

La maggior parte del personale formato si concentra nelle aree tematiche di base (grafico1), segnalando la priorità assegnata alla manutenzione e all'aggiornamento delle competenze già acquisite: poco più della metà del personale è stata formata nelle materie tecnico-specialistiche e nell'area giuridico-normativa. Altri nuclei significativi di personale formato emergono su tematiche connesse a percorsi di innovazione: l'informatica e telematica, l'organizzazione e personale (tematica in sensibile crescita rispetto all'anno precedente). Le restanti aree tematiche (comunicazione, economico-finanziaria, multidisciplinare, manageriale, linguistica, controllo di gestione, internazionale) comprendono quote molto più ridotte di personale, sia perché strutturalmente si rivolgono a segmenti professionali elitari, sia perché appaiono in sensibile regresso

rispetto all'anno precedente (la tematica multidisciplinare e la comunicazione perdono sensibilmente di peso).

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



Nota: elaborazioni su 276 Comuni

La distribuzione dei corsisti nelle diverse tematiche dipende significativamente dalla qualifica (tabella 15). I dirigenti raggiungono una concentrazione caratteristica, come prevedibile, nelle tematiche manageriali, ma anche nei corsi multidisciplinari e nei corsi di area economico-finanziaria. I direttivi e le altre qualifiche condividono una maggiore concentrazione comparativa in due aree di diffusione delle innovazioni, quali la comunicazione e l'informatica e telematica. Ferma restando, ovviamente, la maggiore e consolidata concentrazione nelle tematiche tradizionali, di manutenzione formativa (tecnico-specialistica e giuridico-normativa). Le quali, rispetto all'anno precedente, tendono a consolidare la propria importanza.

**Tab. 15 - Comuni. Partecipanti ai corsi per area tematica e qualifica (valori %)**

Area tematica	Dirigenti	Direttivi	Altri	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	23,8	24,5	22,1	22,9
Organizzazione e personale	9,5	10,9	10,6	10,6
Manageriale	18,8	5,4	0,7	3,1
Comunicazione	2,3	5,6	5,9	5,6
Economico-finanziaria	6,4	6	2,7	3,9
Controllo di gestione	2,2	2,1	0,7	1,2
Informatica e telematica	3,5	14,2	16,9	15,4
Linguistica	2,5	2,1	3	2,7
Tecnico-specialistica	13,8	26,9	33,3	30,3
Internazionale	0,4	0,4	0,5	0,5
Multidisciplinare	16,8	1,9	3,6	3,8
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	6.195	33.642	72.865	112.702

Nota: elaborazioni su 276 Comuni

Il tasso di femminilizzazione dei dipendenti comunali è di poco superiore alla metà. La partecipazione delle donne alle attività di formazione è sostanzialmente allineata ai valori dell'intero personale, con il 64% del personale femminile formato (tabella 16).

**Tab. 16 - Comuni. Rapporto % personale femminile formato/personale femminile in servizio per area geografica e ampiezza demografica**

Ampiezza demografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
oltre 250.000 abitanti	58,4	33,0	34,6	36,0	41,3
da 100.000 a 250.000	104,5	146,7	66,4	44,7	109,0
da 50.000 a 100.000	84,0	117,4	64,9	38,5	72,6
da 10.000 a 50.000	76,4	100,5	86,5	52,0	79,7
Totale	71,0	94,6	48,0	40,7	63,5

Nota: elaborazioni su 266 Comuni

Anche in questo caso con grandi divari, connessi alla grandezza del Comune o alla sua collocazione geografica. Le grandi aree metropolitane confermano una propensione inferiore a coinvolgere le dipendenti nelle attività formative, mentre sono i Comuni medio grandi del nord (da 100.000 a 250.000 abitanti) ad investire massicciamente sul personale femminile, elevando il tasso di partecipazione. Nel nord-est, poi, le amministrazioni comunali confermano anche per il personale femminile l'investimento formativo estensivo già rilevato per l'intero personale, conseguendo, al di sotto della soglia delle aree metropolitane (250.000 abitanti), l'obiettivo di più di un corso annuale per ciascuna dipendente. Nel centro e nel Mezzogiorno la partecipazione è significativamente più bassa e, aspetto caratteristico, è principalmente sostenuta dai Comuni minori, al di sotto dei 50.000 abitanti. Per la formazione del personale femminile in questa area geografica deludono soprattutto i centri medi e medio grandi.

La formazione dei neoassunti ha riguardato soprattutto le aree tecnico specialistica ed informatica e telematica, ed è stata svolta maggiormente dalle Amministrazioni del centro e del nord est.

Accanto all'attività formativa strutturata (corsi e seminari), c'è una formazione più episodica, che si realizza attraverso la partecipazione del personale a convegni e conferenze (è svolta dal 65% dei Comuni, anche nel Mezzogiorno). È un'attività che nel corso dell'anno ha interessato il 4,4% del personale, riducendosi drasticamente rispetto all'anno precedente (nel quale aveva coinvolto l'8% dei dipendenti). Interessa soprattutto i funzionari e le altre categorie (tabella 17), benché in proporzione la partecipazione dei dirigenti sia superiore rispetto all'attività formativa vera e propria (11%). La quota maggiore di partecipanti a queste attività è rappresentata dai funzionari e dalle altre categorie dei Comuni del nord-est (un terzo del totale), ma anche la partecipazione dei dipendenti comunali del Mezzogiorno con analoghe qualifiche non è trascurabile (circa un quinto del totale).

**Tab. 17 Comuni. Partecipanti ad altre attività formative (convegni e conferenze) per area geografica e qualifica (valori %)**

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	1,8	2,8	2,4	3,7	10,7
Direttivi	8,0	18,1	9,2	8,0	43,3
Altri	7,5	15,7	9,9	12,9	46,0
Nel complesso	17,4	36,6	21,5	24,5	100,0

Nota: elaborazioni su 189 Comuni

### 1.5 Le modalità di erogazione della formazione

Forse più che negli anni passati, nel corso del 2005 l'attività formativa dei Comuni ha seguito modelli tradizionali e consolidati, quanto a metodologie didattiche e tipologia della domanda.

L'indiscutibile predominanza della formazione in aula si è ulteriormente consolidata. Delle altre metodologie hanno conservato una certa importanza l'aula abbinata al laboratorio informatico (13% dei casi) e la formazione intervento: entrambe, comunque, in declino rispetto all'anno precedente. Le metodologie di apprendimento più innovative sono, attualmente, del tutto sperimentali, legate a tematiche che si rivelano particolarmente adatte al loro utilizzo ed a percorsi didattici più sensibili all'innovazione.

Il livellamento indotto dalla predominanza della formazione di aula viene, infatti, interrotto da alcune occasioni nelle quali si esplicita significativamente, in tematiche specifiche e in misura proporzionata alla metodologia di apprendimento, l'uso di approcci innovativi. L'aula è principalmente utilizzata nella formazione di base, nella tematica tecnico-specialistica e nelle materie normative. Il laboratorio informatico è quasi esclusivamente destinato alla formazione informatica. Più varia, invece, la correlazione tra strumenti di apprendimento innovativi e tematiche di insegnamento:

- l'autoapprendimento viene usato soprattutto nella linguistica e nell'informatica, ma è significativamente presente anche nei corsi tecnico-specialistici e nella comunicazione;
- la videoconferenza ha trovato significativi episodi di applicazione nella disciplina tecnico specialistica e nell'organizzazione e personale;

- l'*e-learning* è stato quasi interamente utilizzato nell'apprendimento linguistico;
- il *learning on the job* ha trovato applicazione soprattutto nella tematica tecnico-specialistica e nell'organizzazione e personale;
- la formazione intervento è stata prevalentemente utilizzata per corsi in materie tecnico-specialistiche.

La scarsa diffusione di metodi di apprendimento innovativi sembra, comunque, in assenza di specifiche e incisive azioni di promozione, destinata a durare nel tempo, dal momento che le barriere al loro utilizzo appaiono abbastanza solide: l'inadeguatezza delle dotazioni tecnologiche disponibili presso i Comuni e la scarsa familiarità di parte dei dipendenti con le moderne tecnologie. Occorrerà, probabilmente, attendere una sorta di ciclo formativo "di seconda generazione", perché possa innescarsi una tendenza spontanea all'uso di esse, da parte di personale già addestrato in precedenti cicli formativi o entrato con un bagaglio professionale innovativo.

Un altro aspetto rilevante delle attività formative è costituito dalla tipologia della domanda formativa. Indagata secondo la consueta tripartizione:

- domanda di formazione a catalogo, attuata selezionando le offerte delle aziende di formazione che operano sul mercato;
- esigenze formative proposte dai dipendenti, di norma filtrate attraverso la valutazione dei responsabili di settore;
- domanda di interventi formativi costruiti su specifiche indicazioni formulate dall'Amministrazione comunale.

La prima tipologia di domanda, i corsi di formazione a catalogo, è stata nel corso dell'anno la più praticata (47,4% dei corsi effettuati). Seguono gli interventi formativi costruiti su indicazione delle Amministrazioni (39,3% dei corsi). Molto meno frequenti sono, infine, i corsi scelti su richiesta dei dipendenti (13,3%). Rispetto all'anno precedente tende a crescere la domanda di corsi su catalogo, mentre tende a declinare – ed è un dato positivo - quella su richiesta dei dipendenti.

La composizione della domanda di formazione dei Comuni è, comunque, molto influenzata dal fattore dimensionale. Al crescere della dimensione tende ad aumentare la domanda di formazione costruita su "misura": essa rappresenta il 31% della domanda di corsi da parte dei Comuni più piccoli (con meno di 50.000 abitanti), mentre diventa il 57% della domanda delle grandi aree metropolitane. I Comuni maggiori realizzano molto spesso interventi formativi ad elevata numerosità di partecipanti e con un forte impegno economico: sono, dunque, più attenti alle caratteristiche dell'intervento formativo. Dispongono inoltre di una migliore dotazione di risorse per la fase di ideazione dei programmi formativi. Hanno, quindi, più motivi e più opportunità per scegliere interventi formativi "su misura", disponendo di un potere contrattuale superiore che può contenere i costi di questi interventi, tendenzialmente più onerosi. Gli interventi formativi svolti su richiesta dei dipendenti sono, al contrario, caratteristici dei Comuni minori (con meno di 100.000 abitanti), sia perché spesso, in queste realtà, non ci sono i numeri per impiantare interventi formativi per i dipendenti, sia perché le risorse umane incaricate della formazione sono molto meno consistenti e vengono, di conseguenza, sostituite dall'iniziativa del personale.

Più della metà delle interventi formativi svolti è realizzata da società private. La presenza delle scuole e istituzioni pubbliche di formazione copre un quinto circa dei corsi effettuati. Un ruolo minore, ma non trascurabile, hanno gli interventi formativi realizzati autonomamente dalle Amministrazioni. Anzi, tendenzialmente in crescita appaiono gli interventi formativi gestiti da soggetti pubblici ovvero quelli realizzati autonomamente dai Comuni. La presenza delle scuole e istituzioni pubbliche di formazione acquista maggiore consistenza presso gli enti con meno di 100.000 abitanti ed appare in crescita soprattutto nella fascia intermedia dei Comuni (da 50.000 a 250.000 abitanti). La medesima fascia nella quale si registra un significativo aumento delle attività formative realizzate in proprio: pur restando questo modello molto più diffuso nelle aree metropolitane. I corsi proposti dalle imprese private appaiono, invece, in lieve incremento nelle grandi aree metropolitane e nei Comuni più piccoli (tabella 18).

**Tab. 18 - Comuni. Corsi per ampiezza demografica e soggetto erogatore (valori %)**

Ampiezza demografica	oltre 250.000 ab.	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Realizzati autonomamente	27,4	16,6	5,5	3,7	10,8
Soggetti privati	55,6	59,4	44,4	59,0	54,5
Università	2,0	1,4	2,9	1,3	1,9
Altri soggetti pubblici	12,5	15,0	29,4	20,3	20,3
Associazioni di rappresentanza	0,5	3,2	11,2	10,8	7,8
Altro	2,0	4,4	6,6	4,9	4,7
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale corsi	2.683	2.156	3.649	5.308	13.797

Nota: elaborazioni su 260 Comuni

Si conferma che nei Comuni minori sono relativamente più frequenti quelle attività formative che, per la natura del soggetto erogatore (pubblico o di natura rappresentativa), comportano minori oneri o (come nel caso dei numerosi interventi di formazione e affiancamento promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica per promuovere le politiche dell'innovazione) non comportano oneri diretti. Nel corso dell'anno questa ricerca di costi unitari inferiori sembra essersi estesa anche alle Amministrazioni di maggiore dimensione.

Sono, comunque, verificabili anche alcune linee di specializzazione dei soggetti dell'offerta rispetto alle tematiche toccate dalle attività formative:

- la formazione realizzata in proprio acquista un'incidenza massima nelle tematiche multidisciplinari, che riguardano prevalentemente nuovo personale in ingresso, e nell'informatica e telematica: incidenza del tutto giustificata dalla disponibilità tra il personale delle Amministrazioni di competenze idonee e spendibili sui contenuti dell'intervento formativo;
- le imprese private incidono relativamente molto di più nei corsi a tematica linguistica, internazionale ed economico-finanziaria, per la ragione opposta alla formazione in proprio (le competenze interne alle Amministrazioni sono insufficienti);

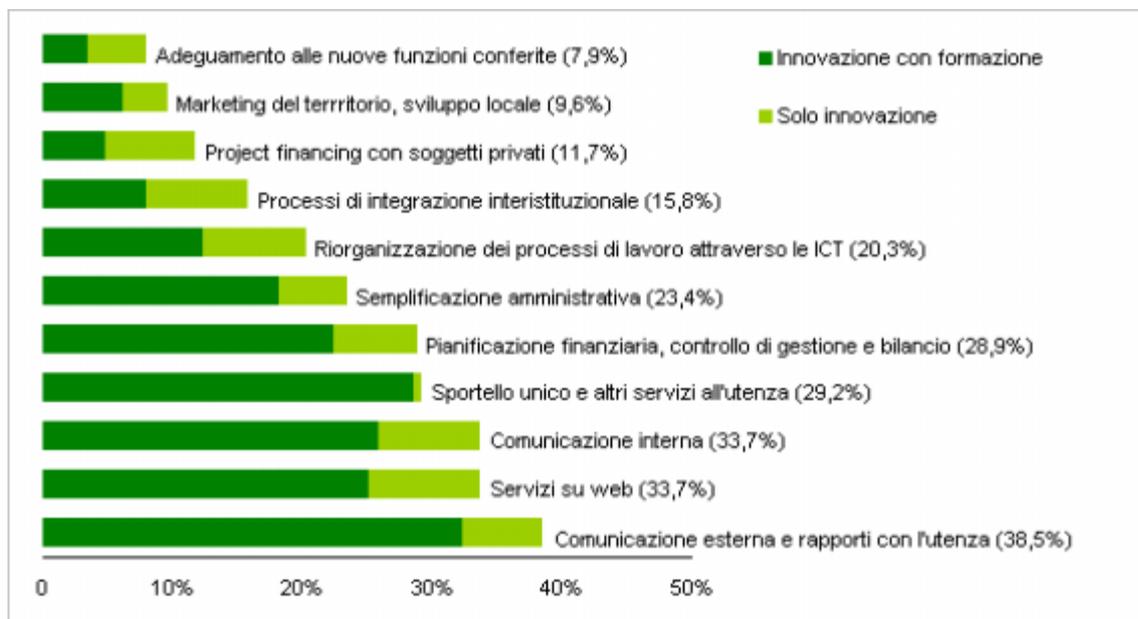
- le scuole e istituzioni pubbliche di formazione hanno maggiore peso nelle tematiche della comunicazione, tecnico-specialistica e manageriale, anche in questo caso in virtù di una elevata specializzazione delle competenze;
- caratteristica, infine, è l'incidenza delle associazioni di rappresentanza, che diventa elevata nelle tematiche del controllo di gestione, usufruendo evidentemente di un *know how* derivante dai servizi di supporto agli associati.

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

La composizione dei contenuti degli interventi formativi segnala che le esigenze e gli obiettivi dell'attività di formazione sono plurali: c'è una sorta di *basic step*, evidenziato dalla predominanza delle tematiche tecniche e giuridiche, prevalentemente motivato dall'aggiornamento delle competenze di base, dall'evoluzione a volte disordinata e rapida della normativa, dall'evolvere delle discipline tradizionalmente implicate nell'attività amministrativa (urbanistica, edilizia, ecc.). All'opposto, vi sono interventi formativi i cui contenuti chiaramente si ricollegano o alle trasformazioni dell'organizzazione amministrativa o a specifici processi di innovazione attuati dalle Amministrazioni (le discipline manageriali, le materie internazionali, i modelli organizzativi e il personale, la comunicazione, ecc.).

Le tendenze innovative degli ultimi tre anni, rilevate dall'indagine, manifestano in questa fase una notevole stabilità, quanto a priorità e tassi di diffusione (grafico 2). Difficile individuare livelli ben definiti di diffusione di ciascuna innovazione: in realtà c'è una sorta di *continuum* lungo il quale si dispongono le iniziative di innovazione. A partire dalle innovazioni "leggere", che utilizzano prevalentemente le tecnologie telematiche e si manifestano nel potenziamento della comunicazione esterna e dei rapporti con l'utenza, della comunicazione interna, dei servizi su *Web*, per approdare alla più corposa diffusione di strutture quali sportelli unici e altri servizi all'utenza. La frequenza di queste innovazioni oscilla attorno a un terzo delle Amministrazioni con notevole stabilità.

**Grafico 2 - Comuni. Amministrazioni che hanno realizzato innovazioni negli ultimi 3 anni e formazione associata (% degli enti)**



Nota: elaborazioni su 291 Comuni

Seguono, con tassi di diffusione via via decrescenti, innovazioni di rilevanza maggiore (anchoré non esclusiva) nell'organizzazione: la pianificazione finanziaria, il controllo di gestione, la semplificazione amministrativa, la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le tecnologie informatiche. Minore diffusione hanno innovazioni che riguardano gli assetti istituzionali, quali i processi di integrazione interistituzionale o l'adeguamento alle nuove funzioni conferite dalle normative, o innovazioni che riguardano le politiche dello sviluppo locale (*marketing* del territorio e iniziative dello sviluppo locale, *project financing* con soggetti privati).

Evidentemente, nelle preferenze delle Amministrazioni le esigenze di rappresentazione esterna e di comunicazione con l'utenza, con le inevitabili ricadute positive per la visibilità dell'Amministrazione, occupano la prima posizione, soprattutto se si traducono in esperienze positive con un tasso di investimenti, tutto sommato, contenuto. Può sorprendere che alcune innovazioni connesse al miglioramento dell'organizzazione del lavoro e dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa abbiano una minore diffusione; bisogna, tuttavia, tener presente che spesso queste innovazioni, per produrre effetti positivi, richiedono un laborioso ripensamento di soluzioni organizzative e procedure interne.

In ogni caso, si presentano come innovazioni (riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le tecnologie informatiche, semplificazione amministrativa, pianificazione finanziaria e controllo di gestione, comunicazione interna) con un tasso di diffusione in crescita rispetto all'anno precedente. La diffusione relativamente contenuta nelle innovazioni connesse agli assetti istituzionali e alle politiche locali sviluppo si può collegare, da un lato, alla forte vischiosità dei processi istituzionali e, dall'altro, al fatto che

non tutti i Comuni hanno dimensioni o ambizioni che consentono di incidere sullo sviluppo dell'economia locale.

Lo scenario, infatti, è molto differenziato, in ragione della grandezza del Comune (tabella 19). La scala di preferenze più netta è quella delle grandi aree metropolitane: la comunicazione interna ed esterna e i rapporti con l'utenza occupano una posizione prioritaria e interessano più della metà delle grandi città. Seguono innovazioni interne, quali la riorganizzazione dei processi di lavoro e la semplificazione amministrativa. Una importanza caratteristicamente maggiore assumono, nei Comuni più grandi, il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale e l'integrazione interistituzionale, più importanti per le aree metropolitane.

**Tab. 19 - Comuni. Innovazioni realizzate negli ultimi 3 anni per ampiezza demografica**

Ampiezza demografica	oltre 250.000 ab.	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT	36,4	34,8	24,3	16,0	20,3
Semplificazione amministrativa	36,4	26,1	21,4	23,0	23,4
Pianificazione finanziaria, controllo di gestione e bilancio	27,3	43,5	25,7	28,3	28,9
Comunicazione interna	54,5	43,5	30,0	32,6	33,7
Comunicazione esterna e rapporti con l'utenza	54,5	43,5	35,7	38,0	38,5
Sportello unico e altri servizi all'utenza	18,2	34,8	20,0	32,6	29,2
Servizi su web	27,3	30,4	31,4	35,3	33,7
Marketing del territorio, sviluppo locale	27,3	4,3	10,0	9,1	9,6
Project financing con soggetti privati	9,1	13,0	11,4	11,8	11,7
Adeguamento alle nuove funzioni conferite	9,1	21,7	10,0	5,3	7,9
Processi di integrazione interistituzionale	27,3	4,3	15,7	16,6	15,8
Totale	327,4	299,9	235,6	248,6	252,7

Nota: elaborazioni su 291 comuni; il totale % è superiore a 100 per la possibilità di dare più risposte

All'opposto, i Comuni minori (al di sotto dei 100.000 abitanti) sono nettamente allineati sulle quattro innovazioni che sono state con più frequenza introdotte, anche perché la caratteristica di innovazioni "leggere" le rende particolarmente adatte per essi.

I Comuni medio grandi tendono a seguire il medesimo schema dei Comuni minori, arricchendolo con una specifica propensione a innovazioni che incidono sulla "macchina" amministrativa (la pianificazione finanziaria, il controllo di gestione e bilancio, le tecnologie informatiche e la riorganizzazione del lavoro).

Sotto il profilo territoriale le diversità di approccio individuate nell'anno precedente si attenuano sensibilmente: cresce la propensione ad innovare nei Comuni meridionali,

decrese invece tra i Comuni del nord. Molto più elevato, comparativamente, è il tasso di innovazione espresso dalle amministrazioni comunali dell'Italia centrale. La lista delle priorità, comunque, è diventata molto più simile e vede sempre in testa le innovazioni relative alla telematica, alla comunicazione e rapporti con l'utenza. D'altro canto il *mix* particolare di queste innovazioni, di visibilità delle sedi decisionali locali, di ottimizzazione di alcune filiere di servizio verso l'utenza, di rappresentazione dell'Amministrazione, di bassi ostacoli alla fattibilità, le rende particolarmente "attraenti".

Non si tratta, peraltro, di sperimentazioni particolarmente eccentriche. Le esemplificazioni dei Comuni sulle innovazioni realizzate vertono con maggiore frequenza su:

- il protocollo informatizzato (16%);
- l'istituzione o il rafforzamento del controllo di gestione (17%);
- l'introduzione di una rete *intranet* (8%);
- l'istituzione o il rafforzamento dell'Ufficio relazioni con il pubblico (9%);
- l'attivazione o il rafforzamento dello Sportello unico (17%).

Episodiche sono ancora altre esperienze, come l'introduzione della firma digitale, la carta d'identità elettronica, le *newsletter* interne, l'elaborazione di piani e l'individuazione di referenti per la comunicazione, l'introduzione della carta dei servizi o i pagamenti *on line*.

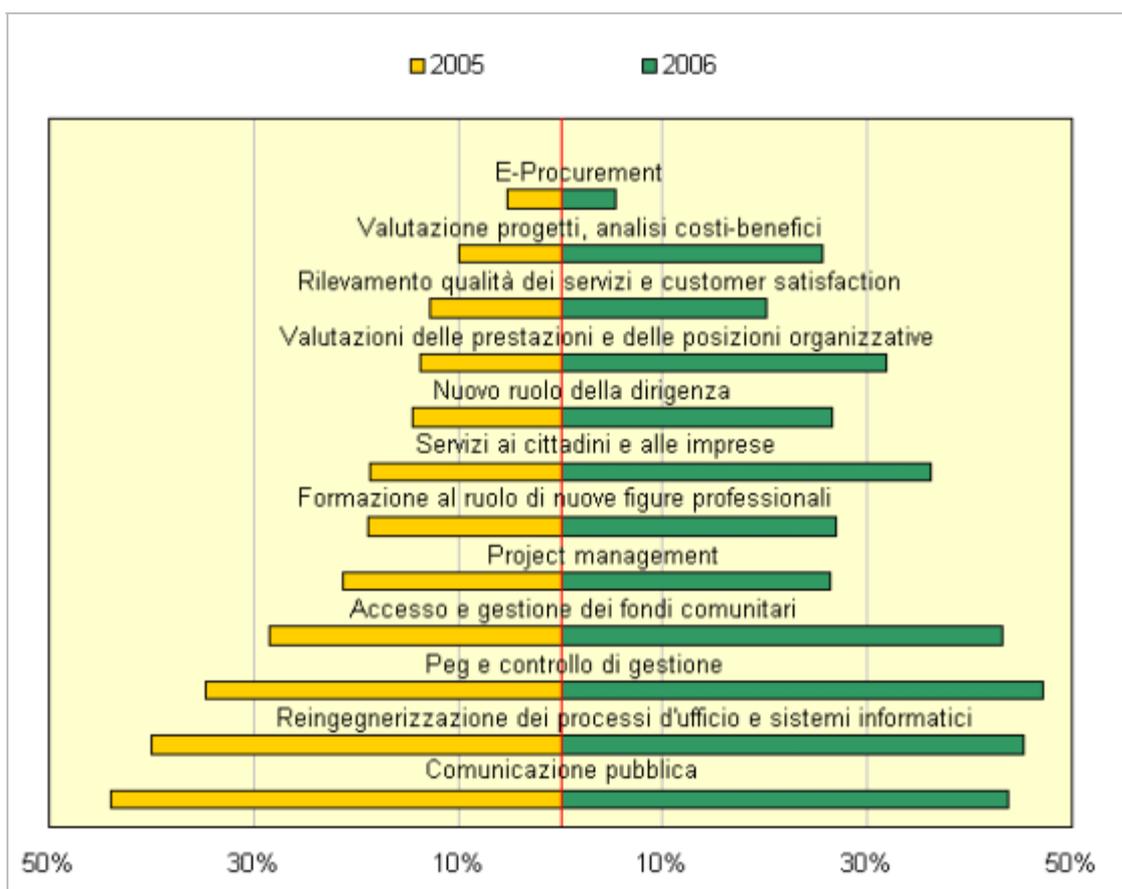
Con l'innovazione le Amministrazioni tendono anche a sviluppare una attività formativa collegata, come si osserva dal precedente grafico 2: per oltre la metà delle innovazioni più ricorrenti, dai tre quarti alla totalità dei casi è stata avviata un'attività di formazione connessa. Una minore capacità di generare fabbisogni formativi si evidenzia per la riorganizzazione dei processi di lavoro, nondimeno anche per questa innovazione i due terzi circa dei Comuni "innovatori" hanno sviluppato interventi formativi. C'è una simmetria, per alcuni versi un po' singolare, tra innovazioni meno diffuse e minor tasso di formazione collegato: probabilmente la rarità relativa delle innovazioni porta ad utilizzare maggiormente risorse esterne, più adatte a iniziative episodiche delle Amministrazioni.

Insomma, tra la capacità innovativa dei Comuni e l'attività di formazione il legame si conferma molto stretto: se si misura l'impatto della "formazione per innovazioni", combinando assieme il tasso di innovazione e il tasso di formazione conseguente, la quota di Comuni che hanno fatto formazione innovativa si riduce sensibilmente, arrivando a interessare da un quarto a un terzo circa del totale. La scala delle preferenze sostanzialmente resta la medesima. Sorprende, invece, che alcuni tipi di formazione innovativa interessino una minoranza di Comuni: quella connessa alla riorganizzazione dei processi di lavoro si riduce al 12% degli enti; la formazione collegata alla semplificazione amministrativa è stata sviluppata dal 18% delle Amministrazioni.

Il giudizio dei Comuni sull'innovatività degli interventi formativi effettuati nel 2005 non coincide del tutto con questo scenario. Tende infatti ad attribuire una carica innovativa maggiore a interventi che riguardano l'innovazione dell'organizzazione interna e del lavoro. Come mostra il grafico 3, nel 2005 una quota di poco superiore al 40% ha indicato come formazione innovativa quella svolta in materia di comunicazione pubblica (uffici stampa, URP, servizi su *Web*) e sui piani economico-gestionali e il controllo di gestione. Un terzo circa di Comuni segnala la formazione in materia di reingegnerizzazione dei

processi di ufficio e informatica e dei servizi a cittadini e imprese. Un quinto circa la formazione effettuata in tema di valutazione delle prestazioni, del nuovo ruolo dirigenziale, del rilevamento della qualità dei servizi. Con minore frequenza ricorrono interventi formativi riguardanti la formazione al ruolo di nuove figure professionali, l'accesso e gestione dei fondi comunitari, il *project management*, la valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici, l'*e-procurement*.

**Grafico 3 - Comuni che hanno realizzato nel 2005 o che intendono realizzare nel 2006 attività formative di particolare impatto per il processo di innovazione (valori %)**



Nota: elaborazioni su 291 Comuni

Questa percezione da parte delle Amministrazioni comunali è relativamente stabile nel tempo: se si tiene conto simultaneamente dell'attività svolta nel corso del 2005 e di quella che s'intende svolgere per il 2006 certamente la lista degli interventi maggiormente innovativi segue il medesimo ordine già evidenziato. Se, però, si considera la differenza tra le intenzioni di iniziative formative per il 2006 e le attività svolte nell'anno trascorso, si deve osservare che le tipologie formative previste in maggiore crescita riguardano l'accesso e la gestione dei fondi comunitari, il rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione degli utenti, la valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici, i servizi a cittadini e imprese, lo sportello unico: s'intende evidentemente privilegiare settori a cui fino ad oggi è stata attribuita una importanza minore.

Secondo la consueta costante evidenziata dai risultati dell'indagine, c'è un sovradimensionamento delle aspettative sulla formazione che si deve realizzare nell'anno successivo rispetto a quanto poi, a consuntivo, viene rilevato.

Alcune particolarità di approccio si manifestano su base territoriale. Queste particolarità possono evidenziare sensibilità a volte anche abbastanza diverse tra i Comuni delle diverse aree. Nel nord-ovest, ad esempio, una particolare incidenza acquistano gli interventi di formazione in materia di lavoro d'ufficio e sistemi informatici, di servizi a cittadini e imprese, di valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative; tra i Comuni del nord-est, invece, una significativa frequenza di formazione innovativa si rileva nella comunicazione pubblica e nell'organizzazione del lavoro e informatica. Tra i Comuni del centro la massima frequenza è per i piani economico-gestionali e il controllo di gestione, seguiti dalla formazione in materia di comunicazione pubblica e, aspetto che li discosta dagli altri, di nuovo ruolo della dirigenza (si ricorda il maggior investimento formativo svolto dai Comuni di quest'area geografica sul proprio personale dirigente). Il Mezzogiorno, caratterizzato da un minor tasso di formazione innovativa, evidenzia, comunque, con maggiore frequenza la formazione per il *project management*.

Nelle prospettive per il 2006 emergono alcune preferenze su base territoriale:

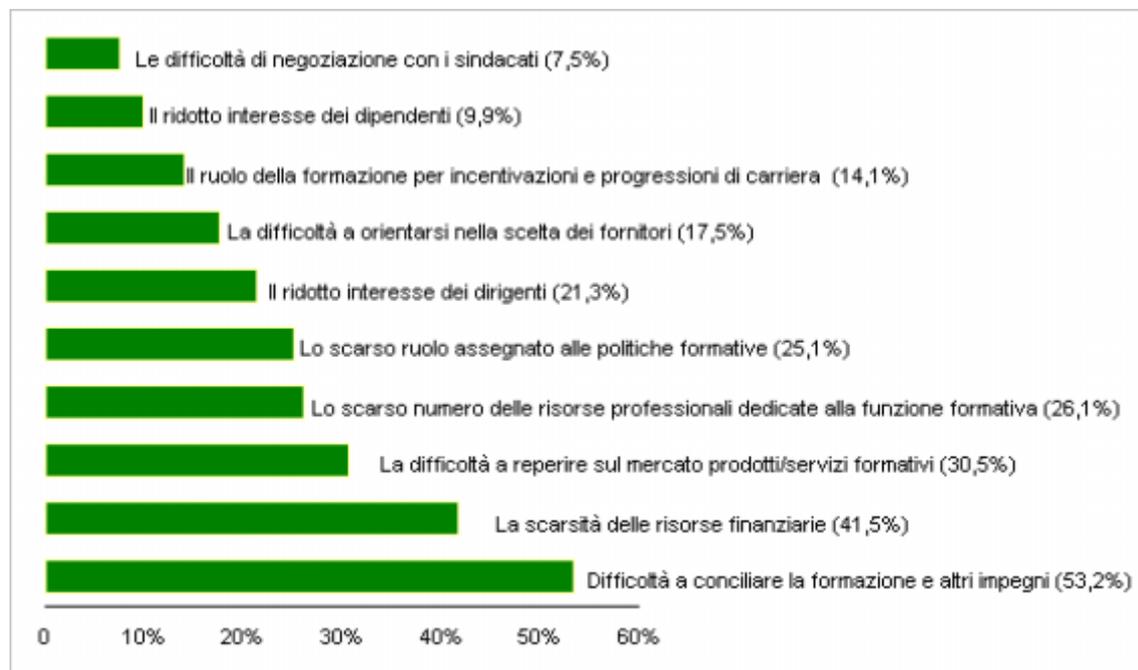
- le attività formative in materia di rilevamento della qualità dei servizi e di *customer satisfaction* sono ritenute particolarmente importanti dai Comuni del nord-ovest (47%);
- tra i Comuni del nord-est, invece, una importanza notevolmente più rilevante è attribuita alla formazione per la comunicazione pubblica (uffici stampa, uffici delle relazioni con il pubblico, servizi su *Web*), che interessa più della metà degli enti;
- la formazione finalizzata al nuovo ruolo della dirigenza, sempre in coerenza con quell'asse preferenziale di politica del personale già evidenziato, acquista una importanza più alta tra i Comuni del centro;
- i Comuni del Mezzogiorno attribuiscono importanza comparativamente molto superiore a interventi formativi di valutazione dei progetti e analisi costi-benefici, di valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative, di formazione al ruolo di nuove figure professionali. Priorità in parte connesse all'importanza maggiore che acquista la programmazione comunitaria in quest'area geografica e alla esigenza, evidentemente molto avvertita, di riqualificare le risorse umane di cui le Amministrazioni dispongono.

I fattori che, secondo il giudizio di Comuni, condizionano negativamente la ideazione e la gestione delle attività formative sono in sostanziale continuità con il passato, ma con qualche significativa accentuazione. La difficoltà maggiore, che è percepita dal 53% di Comuni, è la possibilità per i dipendenti di conciliare la formazione con gli altri impegni. Al secondo posto la scarsità delle risorse finanziarie disponibili per le attività formative (42% dei Comuni). Al terzo posto la difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi formativi tarati sulle esigenze dell'ente (31%).

Accanto a queste principali criticità si segnalano anche lo scarso numero delle risorse professionali disponibili per lo svolgimento della funzione formativa e lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative da parte delle Amministrazioni, entrambe criticità

segnalate da un quarto circa di Comuni. Il ridotto interesse dei dirigenti condiziona in negativo la formazione in un quinto circa dei Comuni (grafico 4).

**Grafico 4 - Fattori critici che condizionano la formazione (% degli enti)**



Nota: elaborazioni su 291 Comuni

Uno scenario che, nelle grandi linee, somiglia molto a quello dell'anno precedente, pur presentando una significativa variazione: la forte crescita della percezione della scarsità delle risorse finanziarie. Segno che le politiche restrittive nei confronti della finanza locale si sono avvertite e, come forse prevedibile, tra i primi settori toccati c'è quello degli interventi formativi. Accanto alla scarsità delle risorse finanziarie è in crescita la criticità della carenza delle risorse umane disponibili, almeno in rapporto alla entità degli impegni che la formazione richiederebbe. In calo, invece, appaiono la difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi formativi costruiti "su misura" per le esigenze del Comune e l'inadeguato interessamento alle vicende della formazione da parte delle Amministrazioni o dei dirigenti: segnale positivo questo, di una crescita dello *status* della formazione nella vita dei Comuni.

Gli scostamenti da questo quadro non sono nuovi. Nel Mezzogiorno assumono particolare importanza le difficoltà connesse al finanziamento dell'attività formativa, mentre la difficoltà di conciliare gli impegni dei dipendenti con l'attività formativa ha peso sensibilmente minore rispetto alle altre aree geografiche. All'opposto, molta maggior importanza acquista in quest'area geografica il *deficit* di legittimazione dell'attività formativa, per lo scarso peso che le Amministrazioni attribuiscono alle politiche formative.

Tra i Comuni nel nord-ovest è massima la percezione della difficoltà per i dipendenti di conciliare la formazione con altri impegni e, nello stesso tempo, è comparativamente più avvertita la fatica del reperire sul mercato una formazione commisurata alle proprie

esigenze. Minore rilevanza, invece, come già evidenziato in passato, sul fronte del finanziamento della formazione, benché la difficoltà sia comunque segnalata dal 35% dei Comuni. Analoghe le criticità tra i Comuni del nord-est, tra i quali, tuttavia, cresce di importanza il vincolo finanziario sulle risorse disponibili, a segnalazione che questo non è più un problema soltanto meridionale. I Comuni del centro Italia manifestano una maggiore sensibilità alla criticità derivante da un ridotto interesse della dirigenza verso l'attività formativa.

Gli effetti delle criticità possono essere letti, in controluce, attraverso l'esplicitazione degli obiettivi che è necessario perseguire per accrescere la qualità della formazione. Nella formulazione di questi obiettivi tende ad emergere una piattaforma comune, quantomeno tra le sedi e i soggetti incaricati della competenza formativa. L'individuazione degli obiettivi da conseguire è ampiamente concorde e conferma le tre priorità già espresse negli anni precedenti:

- innanzitutto, la ricaduta della formazione sull'organizzazione del lavoro;
- in secondo luogo, il legame con gli obiettivi strategici dell'Amministrazione;
- in terzo luogo, un sistema di formazione permanente.

Con un solo punto di divergenza: nelle grandi aree metropolitane è prevalente il legame con gli obiettivi dell'Amministrazione, seguito dalla costruzione di professionalità adeguate per i ruoli di *front office*. Nei Comuni maggiori, peraltro, l'obiettivo del rafforzamento del presidio interno della formazione acquista una rilevanza maggiore rispetto ai Comuni minori. I quali, invece, sia pure a un livello di priorità inferiore, tendono ad accordare maggiore importanza al raccordo tra esperienze formative e lo sviluppo delle professionalità.

Ma anche quest'ultima è una indicazione che specifica l'istanza di fondo, quella dell'efficacia, della ricerca di ricadute concrete dell'attività formativa sull'organizzazione dei Comuni e sull'organizzazione del lavoro. Assieme alla costruzione di un sistema di formazione permanente è sostanzialmente indipendente dalla dimensione dei Comuni e rappresenta un sottofondo di cultura comune. Al di là delle numerose diversità, può costituire una base per finalizzare l'attività degli attori degli interventi formativi.

### **1.7 La spesa per la formazione**

Nel 2005 la spesa per la formazione nei Comuni ha rappresentato lo 0,5% delle retribuzioni lorde, con una cospicua lontananza dall'obiettivo dell'1% fissato dalla contrattazione collettiva (tabella 20). Rispetto all'anno precedente si è registrata una leggera riduzione dell'incidenza della spesa formativa sulle retribuzioni, secondo una tendenza già sperimentata nel 2004.

**Tab. 20 - Comuni. Incidenza % della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per ampiezza demografica**

Ampiezza demografica	oltre 250.000 abitanti	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
2004	0,38	0,56	0,65	0,68	0,53
2005	0,31	0,52	0,66	0,7	0,5
Casi	8	15	59	160	242

Come da osservazione consolidata, l'incidenza della spesa decresce all'aumentare della grandezza dei Comuni. Sia perché nei Comuni maggiori la quota di dipendenti impegnati nella formazione è sensibilmente minore, sia perché la capacità organizzativa e contrattuale dei Comuni maggiori permette di contenere i costi unitari.

Il calo di peso della spesa formativa non avviene per tutti i Comuni: è particolarmente sensibile nelle grandi aree metropolitane, ma al di sotto dei 100.000 abitanti si riscontra, invece, un incremento dell'incidenza della spesa formativa. Anche dal punto di vista territoriale l'andamento è differenziato: l'area geografica nella quale i Comuni spendono più resta il nord-est, il quale registra, tuttavia, un sensibile calo dell'incidenza della spesa formativa sulle retribuzioni. Anche nei Comuni del centro questa incidenza è in calo. All'opposto, essa resta stabile tra i Comuni del Mezzogiorno e appare in crescita tra quelli del nord-ovest.

La spesa, tuttavia, non è diminuita soltanto come incidenza, ma anche come valore. Considerando i livelli di spesa del 2004, a fronte di un aumento della spesa del personale contenuto si riscontra una riduzione della spesa formativa del 5% circa (tabella 21).

**Tab. 21 – Comuni. Numeri indice della spesa per il personale e per la formazione (base 2004=100)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Spesa formazione 2005	110,2	89,4	90,3	97,8	95,5
Spesa personale 2005	99,2	101,8	105,2	98,6	101,8

Anche in questo caso con visibili differenze su base territoriale: nel nord-ovest la spesa formativa è aumentata del 10% e nel Mezzogiorno la sua contrazione è contenuta entro limiti ristretti. Tra i Comuni del centro e del nord-est, invece, c'è una riduzione che si aggira attorno al 10%. Con tendenze della spesa per il personale simmetricamente opposte: cresce tra i Comuni del nord-est e del centro, subisce una limatura tra i Comuni del nord-ovest e del Mezzogiorno.

La componente dei Comuni che hanno aumentato la spesa formativa, tuttavia, si allarga (tabella 22): era del 43% l'anno precedente, sale al 47%. E si allarga in tutte le aree geografiche, tranne il nord-est. In misura considerevole tra i Comuni del nord-ovest (dal 37% al 49%) e del Mezzogiorno (dal 41% al 55%). Dovrebbe essere la conseguenza della maggiore attività formativa dei Comuni minori.

**Tab. 22 – Comuni. Amministrazioni per variazione della spesa formativa nel biennio 2004-2005 per area geografica**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
% di Comuni che segnalano incremento	49,3	36,2	43,9	54,8	47,0
% di Comuni che segnalano decremento	50,7	63,8	56,1	45,2	53,0

Questo ampliamento della platea dei Comuni che spendono maggiormente per la formazione non è affatto incompatibile con la riduzione dell'ammontare globale della spesa rilevato in precedenza. Dal momento che i Comuni hanno attuato una politica di contenimento dei costi alquanto incisiva, che ha determinato, tra il 2004 e il 2005, le seguenti riduzioni:

- costo medio corso: -33,0 %,
- costo medio giornata: -16,6%,
- costo medio formato: -20,7%,
- durata giornate di formazione: -20,0%.

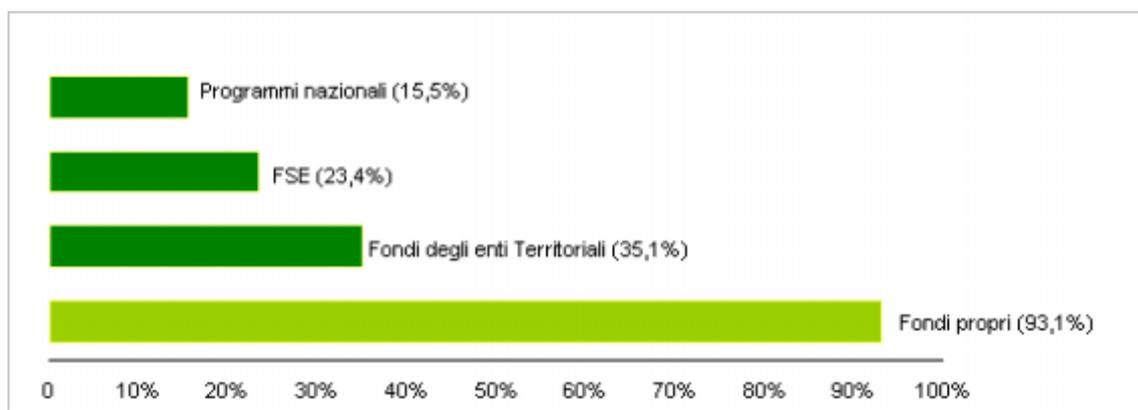
Una riduzione della “taglia” formativa media e dei costi unitari: ovviamente non valutabile, in assenza di parametri reali, ma indicativa di una accentuata ricerca di efficienza.

Le risorse destinate a finanziare l'attività formativa si compongono di cinque voci:

- i fondi propri dei Comuni;
- i fondi degli enti territoriali più grandi (Regioni e Province);
- le risorse messe a disposizione dal Fondo sociale europeo;
- le risorse previste dalla programmazione nazionale;
- altre fonti di finanziamento (voce che ha un impatto del tutto trascurabile).

L'uso di questi diversi canali di finanziamento è sintetizzato nel grafico 5. Più del 90% dei Comuni che fanno formazione ha fatto ricorso a fondi propri. La differenziazione si rileva sulle altre opportunità di finanziamento. Un po' più di un terzo utilizza risorse finanziarie degli enti territoriali più grandi; un quarto circa utilizza le risorse del Fondo sociale europeo. Minore la quota di Comuni (15,5%) che si finanziano su altri programmi nazionali. Rispetto all'anno precedente il cambiamento è sensibile e per certi versi non positivo: aumenta la componente dei Comuni che riescono a farsi finanziare dagli enti territoriali maggiori, si riduce, invece, di dieci punti circa la quota dei Comuni che attingono ai finanziamenti del Fondo sociale europeo. Sostanzialmente costante la fascia dei Comuni che riesce a utilizzare programmi nazionali.

## Grafico 5 - Comuni. Tipologia di finanziamenti attivati (% degli enti)



Nota: elaborazioni su 291 Comuni

L'"abilità" nella provvista di mezzi finanziari necessari alle attività formative è molto diseguale: le città medio grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti) più delle altre riescono ad utilizzare i fondi messi a disposizione dagli enti territoriali più grandi (49% dei Comuni in questa fascia). I programmi nazionali finanziano soprattutto i Comuni maggiori (e massimamente le grandi aree metropolitane, il 36% delle quali utilizza questo canale), penalizzando sensibilmente i Comuni minori (con meno di 50.000 abitanti), che solo per il 11% usano queste risorse. Lo squilibrio maggiore, però, si manifesta nell'uso dei fondi comunitari: il 46% delle grandi aree metropolitane riesce ad attingere ai finanziamenti del Fondo sociale europeo contro il 20% dei Comuni con meno di 50.000 abitanti.

Ancora più paradossale la situazione dal punto di vista territoriale (tabella 23). I fondi degli enti territoriali sovraordinati sono utilizzati con maggiore frequenza dai Comuni dell'Italia centrale. I fondi dei programmi nazionali, invece, sembrano svolgere un positivo ruolo di riequilibrio, dal momento che sono utilizzati soprattutto dai Comuni meridionali, un quarto circa dei quali vi fa ricorso contro quote notevolmente più basse per le altre aree geografiche. Dove lo squilibrio si manifesta rilevante e paradossale è nell'accesso al Fondo sociale europeo: riescono a farsi finanziare iniziative il 40% dei Comuni dell'Italia del nord-ovest, ma soltanto il 9% dei Comuni del Mezzogiorno.

**Tab. 23 - Comuni. Tipologia di finanziamenti attivati per la formazione per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-est	Centro	Sud	Nel complesso
Fondi propri	97,1	95,2	93,5	88,9	93,1
Fondi degli enti territoriali	29,4	35,5	41,9	34,3	35,1
FSE	39,7	25,8	25,8	9,1	23,4
Programmi nazionali	8,8	9,7	12,9	25,3	15,5
Altro	1,5	0,0	0,0	2,0	1,0
Totale	176,5	166,2	174,1	159,6	168,1

Nota: elaborazioni su 291 Comuni; il totale % è superiore a 100 per la possibilità di dare più risposte

All'origine del ricorso ancora insufficiente e fortemente squilibrato da parte dei Comuni alle risorse del Fondo sociale europeo vi sono diverse difficoltà incontrate dalle Amministrazioni nell'attivare questo canale di finanziamento (tabella 24):

- innanzitutto, l'eccessiva laboriosità del reperimento delle informazioni necessarie;
- secondariamente, l'aleatorietà nell'ottenimento di finanziamenti;
- in terzo luogo, la mancanza di personale interno da dedicare al reperimento di questi finanziamenti e all'istruttoria delle pratiche.

Minore importanza riveste, invece, l'eventuale scarsa capacità di iniziativa delle Regioni nel definire e sostenere i programmi formativi finanziabili dal Fondo sociale europeo.

**Tab. 24 - Comuni. Difficoltà nell'attivazione dei finanziamenti comunitari per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Reperire informazioni	36,8	30,6	50,0	46,5	41,6
Mancanza di personale interno	29,4	30,6	33,9	30,3	30,9
Aleatorietà nell'ottenimento dei fondi	63,2	35,5	41,9	26,3	40,2
Scarsa iniziativa regionale	8,8	6,5	6,5	17,2	10,7
Altro	4,4	9,7	9,7	3,0	6,2
Totale	142,6	112,9	142,0	123,3	129,6

Nota: elaborazioni su 291 Comuni; il totale % è superiore a 100 per la possibilità di dare più risposte

Sono difficoltà avvertite in misura differenziata. I costi di reperimento e sistemazione delle informazioni necessarie ai progetti per l'accesso al Fondo sociale europeo sono particolarmente avvertiti dai Comuni del centro Italia e del Mezzogiorno. Tutt'altra distribuzione hanno le difficoltà derivanti dall'aleatorietà nell'ottenimento di finanziamenti, fortissime tra i Comuni del nord-ovest e, paradossalmente, molto meno avvertite dai Comuni del Mezzogiorno. La mancanza di personale interno da dedicare alla ricerca di finanziamenti comunitari è più o meno equidistribuita; al contrario la scarsa iniziativa delle Regioni, pur avendo incidenza minore, tra i Comuni del Mezzogiorno è più avvertita.

Le previsioni di spesa per il periodo 2006-2008 mostrano una crescita dell'investimento formativo rispetto al 2005 (tabella 25). Per il 2006 è prevista una leggera riduzione; nell'anno successivo si prevede un consistente incremento, a cui dovrebbe seguire una stabilizzazione su livelli, comunque, sensibilmente superiori al 2005.

**Tab. 25 - Comuni. Previsione di spesa per area geografica (numero indice base 2005=100)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2006	94,4	86,9	103,8	109,3	98,1
2007	94,0	86,7	99,7	152,1	109,1
2008	94,3	87,1	99,3	152,0	109,1
Casi	55	51	40	60	206

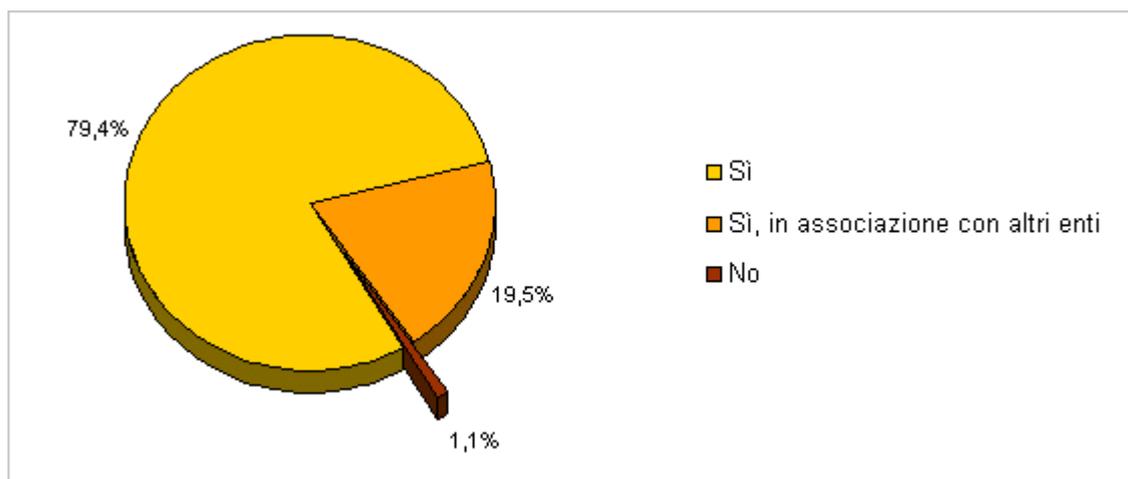
Nelle tendenze della spesa prevista c'è un sostanziale riequilibrio: i maggiori incrementi sono previsti per i Comuni del Mezzogiorno, i quali fin dal 2006 dovrebbero registrare un sensibile incremento della spesa, cui seguirebbe un considerevole "salto" dell'investimento formativo, che dovrebbe portare quest'ultimo su livelli del 50% superiori a quelli dell'anno di partenza. È legittimo avere dubbi sulla consistenza di questo investimento incrementale, sia per i vincoli di finanza pubblica, sia per la difficoltà di progettare e attuare gli investimenti formativi; può, non di meno, valutarsi positivamente la maggiore propensione dei Comuni meridionali all'investimento formativo.

Tra i Comuni dell'Italia centrale si prevede inizialmente un incremento della spesa, cui dovrebbe seguire un leggero ridimensionamento. In sensibile calo, invece, la previsione di spesa nella formazione dei Comuni dell'Italia settentrionale. Particolarmente forte per i Comuni del nord-est e tutta concentrata nel 2006. Una riduzione che può avere origine da fattori diversamente valutabili, dal momento che si tratta di Comuni che hanno mostrato una ottima capacità di sviluppare iniziative formative: può dipendere dalla previsione di conseguire ulteriori livelli di efficienza della spesa, che consentiranno, se non di ampliare, almeno di mantenere un alto livello di intervento formativo riducendo i costi; può dipendere dalla diminuzione del fabbisogno formativo di queste Amministrazioni, che hanno già sviluppato in questi anni un considerevole investimento nelle proprie risorse umane.

## 2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE

Come è avvenuto nei due anni precedenti, nel 2005 tutte le Province hanno sviluppato una attività formativa, con una sola eccezione nel Mezzogiorno, che rappresenta un valore trascurabile (grafico 1).

**Grafico 1 - Province che hanno realizzato attività formative nel 2005 (% degli enti)**



Nota: elaborazioni su 87 Province

L'organizzazione degli interventi formativi attraverso l'associazionismo è una soluzione che interessa ormai un quinto delle Province ed è in sensibile crescita rispetto all'anno precedente. Si tratta, tuttavia, di un fenomeno ancora molto concentrato nel settentrione: in quest'area la quota di Province coinvolte è di poco inferiore al 30%, mentre tra le Province del centro e del Mezzogiorno si colloca attorno al 13%.

I contenuti dell'attività formativa sono sintetizzati nel grafico 2. Un blocco di tematiche tende ad interessare quasi tutte le Amministrazioni: soprattutto la giuridico-normativa e quella tecnico-specialistica (che comprende tematiche prevalentemente connesse al territorio, ambiente e urbanistica, all'area del sociale e della cultura, alla normativa di settore); ma anche gli argomenti economico-finanziari, l'organizzazione e il personale, l'informatica e telematica. Una buona diffusione hanno registrato le tematiche inerenti la comunicazione, la formazione manageriale, l'internazionale. Minore, ma certamente non trascurabile, la presenza dei corsi sul controllo di gestione, lingue e dei corsi multidisciplinari, rivolti soprattutto al nuovo personale. Rispetto al 2004, appaiono in crescita l'internazionale e, in particolare, la formazione manageriale, le tematiche economico-finanziarie e giuridiche. In calo appare invece l'informatica e telematica, in parte probabilmente per una preparazione di base già raggiunta.

**Grafico 2 - Province. Distribuzione delle attività formative per area tematica (% degli enti)**



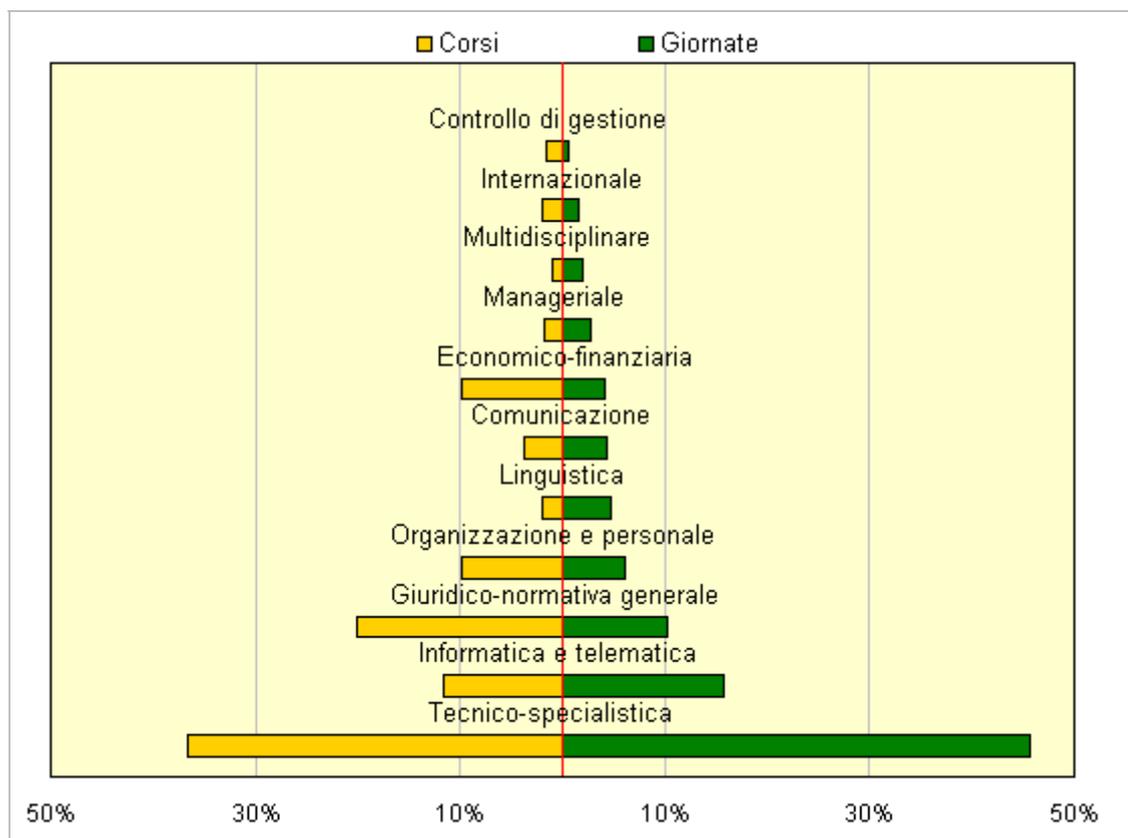
Nota: elaborazioni su 82 Province

L'articolazione dei corsi deriva certamente dal trattamento di contenuti specifici, ma anche dagli obiettivi dell'investimento formativo: più o meno estensivo quanto a destinatari, più o meno intensivo quanto ad obiettivi dell'apprendimento e all'approfondimento delle tematiche.

La distribuzione delle attività è molto concentrata. Oltre la metà sono organizzate nelle materie tecnico-specialistica e giuridico-normativa, finalizzate alla manutenzione delle competenze già acquisite o all'aggiornamento sull'evoluzione normativa e di settore recente. Altre tematiche (informatica e telematica, organizzazione e personale, economico-finanziaria) comprendono un 30% di corsi.

La distribuzione delle giornate di formazione è alquanto diversa, a causa della maggiore o minore "intensità" di formazione sviluppata: i corsi in materia tecnico-specialistica e in informatica, la formazione manageriale e quella linguistica sembrano richiedere un numero di giornate di formazione superiore. Più "leggere" appaiono le azioni formative in materia giuridico-normativa, di organizzazione e personale, economico-finanziaria (grafico 3).

**Grafico 3 - Province. Corsi e giornate di formazione per area tematica (valori %)**



Nota: elaborazioni su 82 Province

Significative sono le differenze nelle aree geografiche (tabella 1). Le Province meridionali hanno una prevalenza dei corsi in materia tecnico-specialistica e una specializzazione nella tematica giuridica ed economico-finanziaria. Anche le Province dell'Italia centrale rivelano una significativa specializzazione nei due filoni di base (tecnico-specialistico e giuridico), ma l'accompagnano con un più evidente investimento nella formazione manageriale. Le Province del nord-ovest manifestano, invece, una maggiore propensione verso la formazione in informatica e telematica, ma anche la linguistica e comunicazione assumono una incidenza maggiore. Nelle Province del nord-est la "specializzazione" è soprattutto nell'organizzazione e personale e nella comunicazione. Nel complesso, una caratterizzazione più tradizionale delle Province del centro e del sud, un impegno decisamente più centrato su tematiche innovative nelle Province del nord.

**Tab. 1 - Province. Corsi per area tematica e area geografica (valori %)**

Area tematica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	11,9	19,2	22,9	26,8	20,0
Organizzazione e personale	10,8	15,5	8,3	6,5	9,9
Manageriale	1,9	1,4	2,8	1,2	1,8
Comunicazione	5,3	4,7	2,0	2,8	3,8
Economico-finanziaria	7,0	10,2	8,2	13,4	9,8
Controllo di gestione	3,0	0,9	0,9	0,8	1,5
Informatica e telematica	19,4	8,7	11,7	5,9	11,7
Linguistica	4,3	0,4	1,5	0,9	2,0
Tecnico-specialistica	33,1	36,3	38,7	39,2	36,6
Internazionale	2,3	2,4	1,1	1,9	2,0
Multidisciplinare	1,0	0,3	1,9	0,6	0,9
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale corsi	1.557	913	852	1.550	4.872

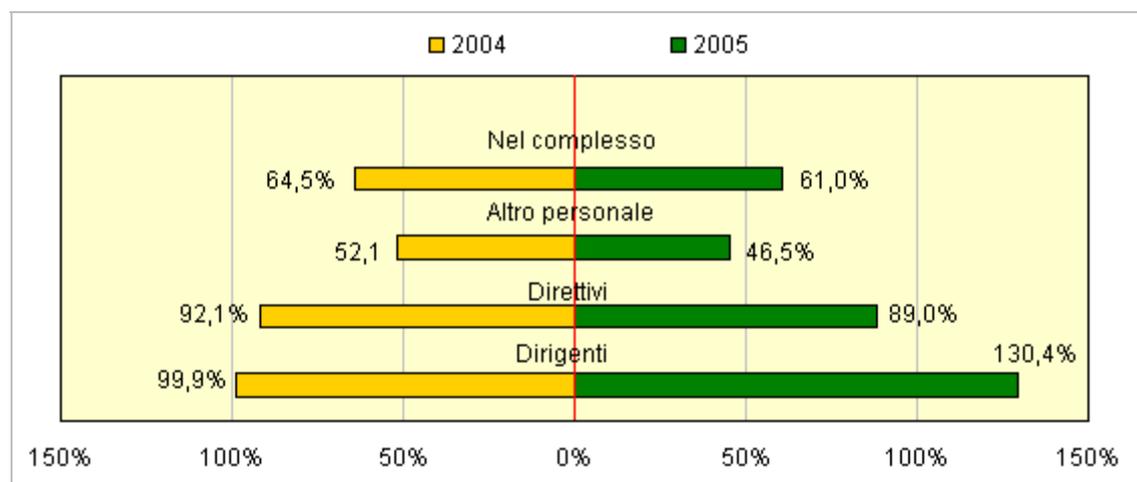
Nota: elaborazione su 82 Province

## 2.1 I partecipanti

L'*output* dell'attività formativa è l'adeguamento delle competenze del personale. L'osservazione dell'impatto della formazione sull'organico dei dipendenti delle Province permette, quindi, una verifica sui risultati degli interventi formativi realizzati nel 2005.

La quota di dipendenti interessata ai corsi e ai seminari è del 61%, con una flessione rispetto all'anno precedente (65%), che consolida una tendenza risalente al 2003. Questo *trend* nel corso dell'ultimo anno, però, non è omogeneo: è evidente tra i funzionari e marcato nelle altre categorie di personale. Tra i dirigenti, invece, si riscontra un sensibile incremento del tasso di partecipazione alle iniziative formative, che mediamente configura più di un'esperienza formativa all'anno per ciascun dirigente (grafico 4).

**Grafico 4 – Province. Formativi sul personale in servizio per qualifica (valori %)**



Nota: elaborazioni su 81 Province

Territorialmente lo scenario è estremamente squilibrato: molto elevato è l'investimento formativo nelle Province del nord sui funzionari e sui dirigenti, con tassi che oscillano dal 124% al 167%. Anche nel centro il tasso di partecipazione è molto alto tra i dirigenti, secondo l'orientamento diffuso in quest'area, che privilegia la fascia dirigenziale. Le Province del Mezzogiorno presentano, al contrario, tassi di partecipazione significativamente inferiori: se tra le Province del nord-est il tasso di partecipazione è del 101%, tra quelle del Mezzogiorno è pari al 27%. Divario particolarmente accentuato nelle altre categorie (all'82% delle Province del nord-est si contrappone il modestissimo 17% delle Province meridionali). Ad ogni modo, rispetto all'anno precedente, il tasso di partecipazione del nord-est appare in calo, mentre quello delle Province meridionali manifesta un lieve miglioramento.

Altre utili indicazioni provengono dall'osservazione delle aree tematiche sviluppate nel corso dell'anno (tabella 2). Le due tematiche predominanti sono quella giuridico-normativa e quella tecnico-specialistica, seguite dall'informatica e telematica. Incidenza minore hanno l'organizzazione e personale, la comunicazione, la economico-finanziaria. Molto più circoscritta l'incidenza delle altre tematiche. Con una diversificazione rilevante in ragione della qualifica. I dirigenti, infatti, hanno seguito, in termini comparativi, molto di più la formazione manageriale, i corsi sull'organizzazione e personale e quelli sul controllo di gestione. I funzionari sono stati impegnati maggiormente sulle tematiche economico-finanziaria e internazionale. Il resto del personale è comparativamente molto più coinvolto nei corsi di informatica e telematica, a segnalazione di uno sforzo di acculturazione diffusa sull'uso delle nuove tecnologie per questa categoria di dipendenti.

**Tab. 2 - Province. Partecipanti ai corsi per area tematica e qualifica (valori %)**

Area tematica	Dirigenti	Direttivi	Altri	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	27,1	28,4	25,0	26,5
Organizzazione e personale	17,0	13,0	10,5	12,0
Manageriale	13,8	3,3	0,8	2,6
Comunicazione	7,2	6,6	5,8	6,2
Economico-finanziaria	7,3	8,0	3,8	5,8
Controllo di gestione	5,0	1,6	0,7	1,4
Informatica e telematica	3,1	13,8	24,1	18,5
Linguistica	2,2	2,4	2,9	2,7
Tecnico-specialistica	15,0	18,8	23,2	20,8
Internazionale	1,7	2,5	0,7	1,5
Multidisciplinare	0,6	1,6	2,5	2,0
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	1.969	12.894	16.293	31.156

Nota: elaborazioni su 81 Province

Anche nelle aree geografiche il *mix* tematico della formazione indica tendenze alquanto differenziate: le tematiche giuridico-normativa e tecnico-specialistica sono molto più seguite dai partecipanti, rispettivamente, delle Province del nord-est e del centro e delle Province del centro e del Mezzogiorno. L'organizzazione/personale è molto più presente tra le Province settentrionali, le quali, fra loro, differiscono soprattutto per il maggior peso assegnato alla comunicazione (nord-est) o all'informatica e telematica (nord-ovest). Tra le Province del centro c'è una maggiore importanza attribuita ai corsi multidisciplinari. Nel

Mezzogiorno vi sono alcuni segnali di tendenze innovative, testimoniati da una migliore incidenza delle tematiche economico-finanziaria, linguistica ed internazionale.

Il quadro della partecipazione alle attività formative può essere completato evidenziando le particolarità della formazione delle donne e dei neoassunti, quale indicatore dell'attenzione delle Amministrazioni verso gruppi specifici del personale.

Le donne, tra i dipendenti delle Province, rappresentano il 40,1%. La loro presenza è leggermente più alta tra i funzionari (46%), mentre scende sensibilmente tra i dirigenti (24%). Le Province con personale maggiormente "femminilizzato" sono nel nord-ovest; mentre la quota del personale femminile delle Province meridionali è solo del 33%.

La partecipazione del personale femminile alla formazione è superiore rispetto all'incidenza della componente femminile sul personale, essendo pari al 65%.

La formazione indirizzata al personale femminile segue, in linea di massima, quella generale, evidenziando alcune particolarità soprattutto in funzione della diversa composizione per qualifiche rispetto all'occupazione complessiva (tabella 3). La particolarità rilevante è il più basso tasso di partecipazione ai corsi nelle materie tecnico-specialistiche. Oltre questa, si segnalano differenze su base territoriale:

- nelle Province del nord-est e del centro le donne partecipanti ai corsi nelle tematiche giuridiche sono molte più numerose;
- nelle Province del nord-ovest è alta la quota di personale femminile nei corsi di informatica e telematica;
- nel Mezzogiorno è molto elevata la partecipazione femminile ai corsi dell'area organizzazione e personale e tecnico-specialistica.

Rispetto all'anno precedente c'è una crescente importanza dell'area organizzazione e personale.

**Tab. 3 - Province. Partecipanti donne ai corsi per area tematica e area geografica (valori %)**

Area tematica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	20,2	35,3	39,5	26,1	28,4
Organizzazione e personale	12,3	14,3	6,3	17,4	12,1
Manageriale	2,7	2,3	1,5	3,1	2,4
Comunicazione	8,4	8,0	6,2	6,5	7,6
Economico-finanziaria	6,0	5,8	7,3	7,8	6,4
Controllo di gestione	2,2	1,4	0,6	1,4	1,6
Informatica e telematica	30,8	17,3	18,1	7,9	22,7
Linguistica	2,8	1,0	3,3	6,8	2,8
Tecnico-specialistica	10,2	13,1	12,9	17,3	12,2
Internazionale	2,2	1,4	1,9	3,1	2,0
Multidisciplinare	2,2	0,1	2,4	2,6	1,8
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	6.088	3.243	2.706	1.333	13.370

Nota: elaborazione su 73 Province

Il 2,5% dei dipendenti provinciali è rappresentato da neoassunti. La formazione verso i nuovi assunti, mentre non si discosta molto dallo scenario del personale femminile, su base territoriale ha specificità che denotano politiche formative notevolmente diversificate (tabella 4):

- le Province del nord hanno impegnato i nuovi assunti soprattutto nell'informatica e telematica e nella comunicazione;
- le Province del nord-est hanno coinvolto i neoassunti molto di più nei corsi di organizzazione e personale;
- più tradizionali le direttrici dell'investimento formativo delle Province del centro, che hanno privilegiato la tematica tecnico-specialistica e i corsi multidisciplinari, presentando una bassa presenza di neoassunti nei corsi nelle materie giuridiche;
- le Province meridionali hanno fatto un investimento molto mirato nella formazione economico-finanziaria.

**Tab. 4 - Province. Neoassunti partecipanti ai corsi per area tematica e area geografica (valori %)**

Area tematica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Giuridico-normativa generale	27,2	31,0	13,2	32,1	24,8
Organizzazione e personale	2,7	10,3	0,7	3,7	3,4
Manageriale	2,6	5,4	0,0	0,0	2,3
Comunicazione	8,3	8,7	4,6	3,8	7,4
Economico-finanziaria	1,8	1,1	2,5	20,7	2,6
Controllo di gestione	4,1	0,0	0,0	5,7	2,7
Informatica e telematica	33,5	28,3	8,1	9,4	26,2
Linguistica	6,9	0,0	8,4	3,8	6,1
Tecnico-specialistica	7,8	14,1	46,7	18,9	17,7
Internazionale	0,5	1,1	1,1	1,9	0,8
Multidisciplinare	4,6	0,0	14,7	0,0	6,0
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	779	184	285	53	1.301

Nota: elaborazione su 37 Province

Un quadro che, di riflesso, mostra anche quali bisogni professionali e di competenze si intendono soddisfare attraverso il personale di nuovo inserimento.

Oltre alle modalità più strutturate (corsi e seminari) la formazione ha utilizzato strumenti più episodici, quali la partecipazione ai convegni e alle conferenze. Queste attività hanno coinvolto l'11,4% dei dipendenti.

È un modello di esperienza formativa che interessa soprattutto le altre categorie, anche se la partecipazione dei dirigenti, pur minoritaria, è comparativamente più consistente (tabella 5). Rispetto all'anno precedente, tra l'altro, cresce la quota dei dirigenti e delle altre categorie, riducendosi quella dei funzionari. Anche in questo caso le attività formative sembrano rispondere a esigenze alquanto diverse delle Amministrazioni. Tra le Province del nord-ovest e del centro, infatti, la quota dei dirigenti è notevolmente maggiore, riflettendo l'attenzione tradizionale del centro Italia verso il personale dirigente. Nelle

Province del nord-est è maggioritaria la partecipazione dei funzionari. Le Province meridionali, invece, lasciano ampio spazio in questa dimensione formativa al personale delle altre categorie.

**Tab. 5 Province. Partecipanti ad altre attività formative (convegni e conferenze) per area geografica e qualifica (valori %)**

Categorie	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Dirigenti	18,1	8,7	16,7	6,9	13,2
Direttivi	36,3	53,6	39,8	38,3	40,2
Altri	45,6	37,7	43,5	54,8	46,6
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipanti	1.531	722	1.865	1.691	5.809

Nota: elaborazione su 60 Province

## 2.2 La spesa

L'incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni del personale delle Province è leggermente salita nel 2005 (tabella 6). Un incremento più consistente si registra tra le Province dell'Italia centrale, più contenuto tra quelle del nord-ovest. Una incidenza stabile si può osservare per le Province del Mezzogiorno mentre quelle del nord-est segnalano una riduzione. Una tendenza che, in termini finanziari, deriva da un incremento più consistente della spesa formativa (+ 6%) e da uno più ridotto delle retribuzioni (+1%). Nelle Province del nord-ovest e del centro, peraltro, la spesa per il personale si è contratta e questo contribuisce a spiegare l'andamento del rapporto tra spesa formativa e retribuzioni lorde.

**Tab. 6 - Province. Incidenza % della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per area geografica**

Area geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2004	0,79	0,76	0,75	0,75	0,76
2005	0,81	0,71	0,89	0,75	0,80
Casi	19	13	18	20	70

La riduzione della spesa tra le Province del nord-est può essere anche attribuita alle discontinuità dell'investimento formativo: nelle Amministrazioni che hanno effettuato, nel recente passato, investimenti consistenti in formazione subentra un ridimensionamento dell'investimento formativo con il passaggio ad un regime di "manutenzione" delle nuove competenze acquisite. Nell'andamento del 2005, inoltre, l'incremento globale della spesa si accompagna alla riduzione della quota di personale coinvolto nelle attività formative: questo dovrebbe significare un incremento dei costi unitari di formazione, spiegabile con il sensibile aumento della formazione per le fasce dirigenziali, che comporta spesso interventi formativi più "intensivi" e costosi.

Le previsioni della spesa per il periodo 2006-2008 indicano un incremento iniziale del 6%, ritoccato leggermente verso l'alto nei due anni successivi (tabella 7). È, comunque, una previsione risultante da programmazioni molto diverse:

- un sensibile calo tra le Province del nord-ovest;
- un forte decremento, all'inizio, nelle Province del Mezzogiorno, seguito da un parziale recupero che, comunque, sconta un ridimensionamento rispetto al livello di partenza;
- un incremento significativo tra le Province del nord-est;
- un vero e proprio "salto" dell'investimento formativo nel primo anno nelle Province dell'Italia centrale, confermato sullo stesso livello negli anni successivi.

**Tab. 7 - Province. Programmazione della spesa nel triennio 2006-2008 per area geografica (base 2005=100)**

Area geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
2006	93,8	108,5	124,9	90,3	106,4
2007	91,1	109,8	125,4	93,3	106,6
2008	91,3	109,3	125,4	95,3	107,0
Casi	17	11	14	11	53

Un insieme di previsioni altamente composito, che è difficile ricondurre a fattori esplicativi omogenei: fattori finanziari (quali i criteri previsionali, eventuali trasferimenti da parte di enti sovraordinati, il conseguimento di finanziamenti di carattere agevolato, ecc.) si intrecciano con fattori reali (la crescita dei fabbisogni, la capacità di attuazione di programmi, la programmazione di iniziative straordinarie e altro).

La spesa formativa delle Province deriva dai diversi canali di finanziamento che ogni anno le Amministrazioni riescono ad attivare. La distribuzione di questi canali rappresenta in qualche modo un *test* della capacità degli enti di mobilitare risorse finanziarie per l'investimento formativo.

Tutte le Amministrazioni impegnano fondi propri nelle iniziative di formazione, con qualche "esitazione" nelle Province meridionali (tabella 8). Fondi provenienti dalle Regioni sono impiegati in un quarto delle Province (poco meno nel nord-est). Il Fondo sociale europeo è utilizzato da un terzo delle Province: molto di più nel nord-ovest e nel centro, in misura eccessivamente scarsa nel Mezzogiorno (21%), dove i programmi nazionali incidono notevolmente svolgendo una funzione "compensatoria" (42%).

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

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Fondi propri	100,0	94,1	95,8	79,2	92,0
Fondi degli enti territoriali	27,3	17,6	25,0	25,0	24,1
FSE	45,5	35,3	41,7	20,8	35,6
Programmi nazionali	13,6	0,0	0,0	41,7	14,9
Altro	0,0	5,9	4,2	0,0	2,3
Totale percentuale	186,4	152,9	166,7	166,7	168,9

Nota: elaborazione su 87 Province; il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

La situazione ancora insoddisfacente del *mix* dei canali di finanziamento e, soprattutto, l'insufficiente utilizzo dei finanziamenti comunitari si chiariscono anche alla luce delle difficoltà che le Amministrazioni dichiarano per l'accesso ai finanziamenti del Fondo sociale europeo. Le maggiori criticità sono segnalate nel reperimento delle informazioni necessarie (39%), nei tempi lunghi e nella aleatorietà dei finanziamenti, aspetti questi considerati scoraggianti per un terzo delle Amministrazioni (tabella 9).

**Tab. 9 - Difficoltà di accesso ai canali di finanziamento del FSE per area geografica (% degli enti)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Reperire le informazioni	27,3	35,3	33,3	58,3	39,1
Mancanza del personale per istruire l'iter	27,3	41,2	20,8	25,0	27,6
Tempi lunghi e aleatorietà dei finanziamenti	31,8	29,4	37,5	33,3	33,3
Scarsa iniziativa della Regione nell'attivare i fondi POR	4,5	0,0	16,7	25	12,6

Nota: elaborazione su 87 Province

La rappresentazione aggregata deriva, però, da scenari molto diversi:

- nel Mezzogiorno, la difficoltà nel reperimento delle informazioni necessarie è massima e interessa più della metà delle Province;
- i tempi lunghi e la aleatorietà dei finanziamenti sono "patiti" soprattutto dalle Province della Italia centrale;
- tra le Province del nord-est la difficoltà più diffusa è la mancanza del personale per istruire l'*iter* procedurale della richiesta di finanziamenti;
- nelle Province del Mezzogiorno, inoltre, è relativamente più lamentata la scarsa iniziativa delle Regioni nell'attivare i fondi dei POR.

Soltanto tra le Province del nord-ovest le varie difficoltà hanno incidenza più contenuta. Un quadro variegato che ripropone difficoltà e ritardi ampiamente noti. In particolare:

- tra le Province meridionali la combinazione delle difficoltà nel reperimento delle informazioni e della scarsa iniziativa delle Regioni enfatizza una esigenza di integrazione istituzionale che avrebbe già potuto essere soddisfatta;
- la mancanza del personale per istruire le procedure tra le Province del nord-est appare anch'essa, per molti versi, paradossale, registrandosi in un contesto che dovrebbe già possedere in misura non trascurabile le competenze necessarie.

In ogni caso c'è materia di riflessione e di iniziativa, poiché le difficoltà più elementari sono più facilmente superabili.

### 2.3 Il presidio interno della formazione

Come avvenuto per i Comuni, anche per le Province il 2005 è stato un anno di rafforzamento delle strutture interne incaricate della formazione. Per ragioni probabilmente un po' diverse, poiché nelle Province c'è un tendenziale rafforzamento delle attività formative, derivante dalle scelte di decentramento di attività operative che molte Regioni hanno avviato e stanno realizzando.

Le Province dotate di strutture con competenza sulla formazione sono l'87%, con un incremento rispetto all'anno passato (tabella 10). Le Province dotate di un ufficio formazione restano sul livello del 42%; crescono visibilmente le unità organizzative interne ad un altro ufficio (dal 37% dell'anno precedente al 45% del 2005). Un rafforzamento esteso a tutte le aree territoriali:

- nel Mezzogiorno le Province affatto sprovviste di strutture formative scendono dal 38% al 26%;
- tra le Province del nord-ovest vi sono uffici formazione in metà delle Province;
- le unità funzionali incaricate della formazione sono diffuse dai due terzi a più della metà delle Province, rispettivamente, del nord-est e del centro.

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

Area geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Ufficio Formazione	50,0	35,3	37,5	43,5	41,9
Unità organizzativa	36,4	64,7	54,2	30,4	45,3
Nessuna struttura specifica	13,6	0,0	8,3	26,1	12,8
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 86 Province

Nell'insieme, si realizza un visibile rafforzamento del profilo istituzionale dell'attività di formazione. A questo potenziamento formale non corrisponde però un incremento delle risorse umane dedicate, le quali registrano, anzi, una qualche limatura verso il basso (soprattutto negli addetti alle unità funzionali). Mediamente gli addetti impegnati negli uffici formazione sono 3,1, quelli impegnati nelle unità organizzative sono 2,3 (l'anno precedente erano 3). Le Province del centro e del Mezzogiorno impiegano mediamente più personale negli uffici formazione e anche nelle unità organizzative. Sempre negli uffici

formazione il personale a tempo pieno è di 1,8 unità, mentre nelle unità organizzative si riduce di molto, prevalendo la componente a *part time*. Soprattutto gli uffici formazione delle Province del nord-est tendono a impegnare meno personale a tempo pieno rispetto al personale a tempo parziale.

La distribuzione formale della competenza formativa, come osservato anche nell'anno precedente, non esaurisce le sedi decisionali delle attività formative per i dipendenti. È molto diffusa, anche perché probabilmente preesistente alla costituzione di uffici appositi, la prassi di affidare la gestione di interventi formativi alla dirigenza dei diversi settori, per il personale che opera in essi. Nell'anno precedente questo accadeva nei due terzi circa delle Province, nel 2005 è segnalato nel 60% dei casi: probabilmente il rafforzamento delle strutture specializzate ha comportato un qualche ridimensionamento della competenza "distribuita". È una prassi molto presente tra le Province del nord-ovest e del Mezzogiorno (i due terzi), mentre scende a meno della metà delle Province del nord-est. Nel complesso vi è una quota, seppur minoritaria, di enti in cui opera soltanto la competenza dei dirigenti di settore, poiché essi sono completamente sprovvisti di strutture per la formazione.

Tra questa infrastruttura "distribuita" di competenze sulla formazione e le strutture specializzate sembra esserci un singolare rapporto, di collaborazione e competizione nello stesso tempo, come emerge dalle risposte fornite dalle Province che hanno indicato il ruolo dei dirigenti in questo ambito e che dispongono, al tempo stesso, di una struttura preposta alla formazione (tabella 11). I rapporti che si stabiliscono tra le due sedi sono di vario genere. Nel complesso, tende a prevalere un rapporto "di buon vicinato", che si traduce in uno scambio di informazioni tra sedi autonome dal punto di vista decisionale (46% dei casi, in crescita rispetto all'anno precedente). I rapporti di collaborazione più stretta, però, che si concretizzano in un percorso decisionale congiunto (programmazione concertata o condivisione dei progetti) è presente in un quinto circa dei casi, in sensibile calo rispetto all'anno precedente. In aumento, invece, la quota di Province nelle quali tra la competenza "distribuita" nella dirigenza e quella degli uffici dedicati non esiste alcuna relazione. In sintesi, si evidenzia ancora una buona parte di Amministrazioni provinciali in cui le dirigenze di settore operano con larga autonomia rispetto alle strutture incaricate della formazione.

**Tab. 11 - Province. Tipologia di relazioni tra le attività gestite dai dirigenti e il servizio formazione (valori %)**

	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Nel complesso	Casi
Nessuna relazione	23,8	35,0	29,3	12
Scambio di informazioni	47,6	45,0	46,3	19
Programmazione concertata	19,0	15,0	17,1	7
Condivisione dei progetti	4,8	5,0	4,9	2
Altra tipologia	4,8	0,0	2,4	1
Totale percentuale	100,0	100,0	100,0	41

In parallelo, c'è una visibile crescita della dotazione di risorse che si potrebbero chiamare di tipo funzionale, per lo svolgimento dell'attività formative: la dotazione di aule e laboratori didattici è abbastanza estesa, interessando i tre quarti circa delle Province, con

una punta molto elevata del nord-est, ma con un livello non insoddisfacente anche tra le Province del Mezzogiorno (tabella 12). Oltretutto c'è un incremento sostanzioso della disponibilità di queste strutture rispetto all'anno precedente.

**Tab. 12 - Province. Amministrazioni dotate di aule, laboratori didattici e formatori interni per area geografica**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Aule e laboratori didattici	77,3	88,2	70,8	58,3	72,4
Formatori interni	9,1	47,1	8,3	20,8	19,5
Referenti per la formazione	27,3	11,8	33,3	16,7	23,0

Nota: elaborazione su 87 Province

Più contenuto il rafforzamento della dotazione di formatori interni, presenti attualmente in un quinto circa delle Province. Anche in questo caso con una vigorosa crescita tra le Province del nord-est e un rafforzamento visibile tra le Province del Mezzogiorno.

I referenti interni sono presenti nel 23% delle Amministrazioni e anche per essi si deve registrare un potenziamento delle Province del nord-ovest e di quelle meridionali, cui fa invece riscontro un ridimensionamento della dotazione presente nelle Province dell'Italia centrale.

Abbastanza stabile appare la dotazione di infrastrutture di tipo informatico e telematico, quali i siti *Web* della formazione e le banche dati di gestione dell'attività formativa del personale. I siti *Web* sono operanti nel 10% circa delle Province: si tratta, dunque, di un'esperienza e di una strumentazione ancora da radicare. Più ampia diffusione ha la dotazione di sistemi informatici per il trattamento di dati sull'attività formativa, presente in poco meno di due terzi delle Province. Anche in questo caso le situazioni sono molto differenziate territorialmente, ed è molto forte il ritardo delle Province meridionali, tra le quali un terzo soltanto dispone di questa strumentazione.

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

La maggiore formalizzazione delle sedi responsabili, il potenziamento delle risorse logistiche ed operative hanno favorito, almeno parzialmente, un rafforzamento delle attività che precedono e accompagnano la formazione.

L'analisi dei fabbisogni formativi è una prima diagnosi, che conduce ad una corretta formulazione dei progetti di intervento formativo. Le metodologie utilizzate per questa analisi sono un indicatore, indiretto, della "qualità" dei dispositivi di attuazione degli interventi formativi.

Una qualche forma di stima dei fabbisogni è estesa praticamente a tutte le Province. Lo schema dei metodi di individuazione è il seguente:

- le indicazioni dei responsabili di settore sono utilizzate nell'80% delle Amministrazioni;

- l'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale è attuata nel 59% delle Province;
- le richieste dei dipendenti, valutate di volta in volta dalle sedi responsabili, sono utilizzate nella metà delle amministrazioni provinciali.

Geograficamente si osserva che le indicazioni dei responsabili, pur essendo praticate quasi ovunque, sono utilizzate di fatto in tutte le Province del nord-est e del centro. Le richieste dei dipendenti, all'opposto, si configurano come una strumentazione più tradizionale ed anche più controversa (per la difficoltà di combinare le esigenze dei singoli con i bisogni delle Amministrazioni): sono presenti in quasi tre quarti delle Province del nord-ovest, mentre sono molto meno diffuse nelle altre aree geografiche (e, segnatamente, nel Mezzogiorno). La maggiore discriminante su base territoriale è l'adozione di metodologie più "oggettive": l'analisi dell'organizzazione e delle competenze del personale, infatti, è attuata in oltre i due terzi delle Province del nord. Nelle altre aree geografiche è molto meno diffusa, ma si estende pur sempre alla metà circa delle Province, registrando, rispetto all'anno precedente, un significativo incremento sia nel centro, sia nel Mezzogiorno.

In sintesi, si rileva un potenziamento della gamma degli strumenti adottati per la rilevazione dei fabbisogni al quale si accompagna una crescita di metodologie più complesse, estesa anche alle Province meridionali.

L'altra attività che precede la realizzazione degli interventi formativi è la programmazione delle attività formative. Attuata attraverso i piani annuali o pluriennali, i quali, in teoria, esprimono una diversa valenza strategica attribuita alle attività formative, ma, in pratica, vengono adottati anche sulla base di circostanze contingenti, quali le vicende istituzionali, i vincoli organizzativi interni e le esigenze di finanza locale.

La programmazione continua ad essere attuata in poco meno dei tre quarti delle Province, con un fortissimo squilibrio territoriale: essa, infatti, è assente nei due terzi delle Province meridionali. Prevale lo strumento della pianificazione pluriennale (37% delle Province), il quale nel 2005 ha registrato una significativa diffusione. Il piano annuale è adottato nel 35% delle Province, con un lieve ridimensionamento rispetto all'anno precedente: è probabile che parte delle Province che adottavano piani annuali siano passate alla programmazione pluriennale. La pianificazione pluriennale è più praticata tra le Province del nord-est (i due terzi la adottano), mentre è significativamente meno frequente tra le Province meridionali. Minore la distanza tra queste ultime e le Province delle altre aree geografiche quanto a diffusione del piano annuale.

È nota la correlazione tra le strutture preposte all'attività formativa e la programmazione dei relativi interventi. Infatti, nel corso del 2005, la pianificazione delle attività formative è stata praticata, in quasi tutti i casi, in Province dotate di una struttura incaricata di seguire le attività formative (tabella 13). Piani annuali della formazione sono stati adottati nel 59% degli enti dotati di un ufficio formazione; i piani pluriennali, come avvenuto anche nel passato, sono adottati per la maggior parte da Province dotate di unità funzionale. Paradossalmente, rispetto all'anno precedente, l'assenza di programmazione è aumentata tra le Province dotate di strutture specializzate: tra quelle che non adottano piani formativi le Province che dispongono di queste strutture sono i due terzi. Si può ipotizzare che la maggiore diffusione delle strutture dedicate alla formazione sia alquanto recente e non

abbia ancora condotto a una piena attivazione delle funzioni. Ad essa, quindi, non ha corrisposto, per il momento, la pianificazione formativa.

**Tab. 13 - Province. Programmazione e struttura organizzativa (valori %)**

Piano di formazione	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Nessuna struttura specifica	Totale
Piano annuale	58,6	34,5	6,9	100,0
Piano pluriennale	41,9	51,6	6,5	100,0
Nessun piano	21,7	47,8	30,5	100,0
Nel complesso	42,2	44,5	13,3	100,0

Nota: elaborazione su 83 Province

La valutazione delle attività formative, come nell'anno precedente, è segnalata dai due terzi circa delle Province. Con una marcata discriminante territoriale, giacché i due terzi delle Province meridionali non svolgono alcuna valutazione della formazione. Inoltre, la valutazione di tipo sistematico, estesa a tutti gli interventi formativi, è praticamente assente tra le Province meridionali, mentre è diffusa in un terzo circa delle Province delle altre aree geografiche. La valutazione selettiva, limitata soltanto ad alcuni interventi formativi, è praticata dal 45% delle Province (con una significativa espansione rispetto all'anno precedente, cui corrisponde però una contrazione della valutazione sistematica), con un tasso di diffusione sensibilmente più elevato tra le Province del nord-est.

Le metodologie utilizzate per la valutazione della formazione sono varie e hanno oggetti diversi: l'intensità e la qualità dell'apprendimento, il giudizio sull'attività formativa, le ricadute sull'organizzazione e pratica di lavoro. E riflettono, molto probabilmente, anche una incertezza sulle finalità e sugli indirizzi della valutazione e sulla strumentazione ottimale da mettere in campo.

Lo strumento largamente più frequente è il questionario di gradimento rivolto al personale (tabella 14). Diffuso nella metà delle Province, è più presente tra le Province del nord-est (molto meno in quelle del Mezzogiorno). Secondariamente, un terzo circa delle Province adotta *test* di valutazione dell'apprendimento. Procedura formalizzata particolarmente frequente tra le Province del nord-est e del centro. C'è una diffusione relativamente ampia (in crescita rispetto all'anno precedente) del giudizio dei docenti e dei *tutor* sull'apprendimento dei dipendenti in formazione. Questa metodologia è molto presente tra le Province del nord-ovest.

**Tab. 14 - Province. Modalità di valutazione della formazione per area geografica (valori %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Questionario al personale	57,1	88,2	47,8	26,1	52,4
Interviste ai responsabili	28,6	5,9	4,3	17,4	14,3
Verifiche con i responsabili	14,3	5,9	13,0	0,0	8,3
Giudizio docenti/tutor	42,9	23,5	26,1	17,4	27,4
Test di valutazione	33,3	41,2	43,5	8,7	31,0
Totale percentuale	176,2	164,7	134,7	69,6	133,4

Nota: elaborazione su 84 Province; il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

Importanza molto minore hanno le metodologie che tendono a coinvolgere i responsabili degli uffici sui risultati dell'apprendimento individuale: esse acquistano una qualche consistenza esclusivamente tra le Province del nord-ovest. Frequenza di gran lunga inferiore hanno, invece, le verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute sull'organizzazione del lavoro: sono relativamente più presenti tra le Province del nord-ovest e del centro, ma con un tasso di diffusione limitato a poco più di un decimo circa delle Amministrazioni.

In sintesi, l'esigenza di verificare il gradimento delle esperienze formative prevale nettamente sulla valutazione dei risultati dell'apprendimento e, soprattutto, troppo contenuta appare la propensione a valutare l'efficacia pratica delle esperienze formative fatte.

L'interdipendenza tra le diverse attività che precedono e accompagnano l'esperienza formativa è nota e deriva direttamente dalla migliore strutturazione organizzativa e funzionale delle attività formative: dove c'è una struttura che si incarica della formazione essa tende a "chiudere" il ciclo formativo, corredandolo delle necessarie funzioni preliminari e successive. In tema di programmazione e valutazione questa interdipendenza si conferma nuovamente, evidenziando come l'80% circa delle Province che adottano la programmazione degli interventi formativi abbia sviluppato anche la valutazione (tabella 15). All'opposto, meno di un terzo delle Province che non programmano ha svolto una qualche valutazione sugli interventi attuati. Rispetto all'anno precedente, la quota di Amministrazioni che fanno programmazione e non la accompagnano con la valutazione si è sensibilmente ridotta. Nel corso del 2005, tra le Province che hanno programmato la formazione, è sensibilmente cresciuta la valutazione limitata ad alcuni interventi formativi, mentre in regresso appare la diffusione della valutazione sistematica.

**Tab. 15 - Province. Programmazione e valutazione degli interventi formativi (valori %)**

Piano di formazione	Valutazione			Totale
	Su tutti gli interventi	Su alcuni	No	
Piano annuale	14,3	67,9	17,9	100,0
Piano pluriennale	41,9	38,7	19,4	100,0
Nessun piano	4,5	27,3	68,2	100,0
Nel complesso	22,2	45,7	32,1	100,0

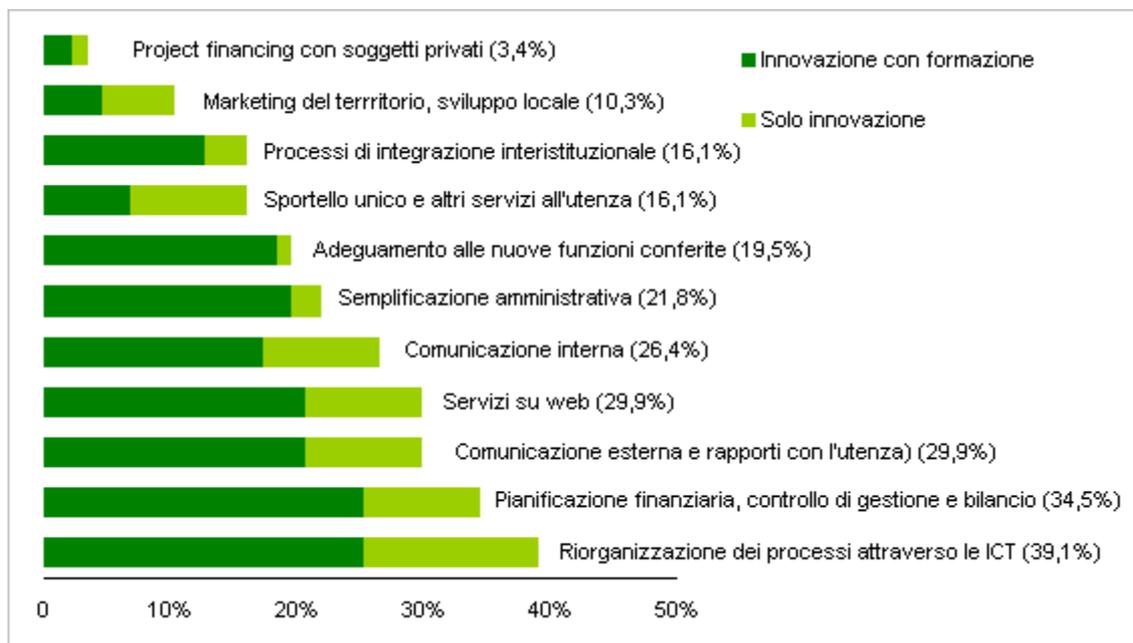
Nota: elaborazioni su 81 Province

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

Da alcuni anni la configurazione istituzionale e organizzativa delle Province è in trasformazione. In parte, come conseguenza di tendenze generali che riguardano tutte le amministrazioni pubbliche, in parte, però, per un cambiamento del ruolo ad esse assegnato. Questo cambiamento comporta un aumento delle competenze, derivante soprattutto dal decentramento di compiti precedentemente attribuiti alle sedi regionali, e un conseguente aumento delle attività operative.

Queste trasformazioni emergono anche dai risultati dell'indagine sulle innovazioni attuate dalle amministrazioni provinciali negli ultimi tre anni (grafico 5). È un po' arbitrario individuare diversi *step* innovativi sulla base della frequenza con cui le innovazioni sono state introdotte nelle Amministrazioni. C'è una sorta di continuità, passando dalle innovazioni più frequenti a quelle più occasionali, nella quale le diverse tipologie di innovazioni si mescolano, a segnalare che i processi in atto si intrecciano e si sovrappongono. La maggiore diffusione si registra per la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso l'informatica e per la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione, entrambe innovazioni mirate principalmente alla funzionalità della "macchina" interna. Seguono alcune proiezioni verso l'esterno, i servizi su *Web* e la comunicazione esterna ed i rapporti con l'utenza. Una buona frequenza registrano anche innovazioni prevalentemente istituzionali e organizzative interne: la comunicazione interna, la semplificazione amministrativa e l'adeguamento alle nuove funzioni conferite dalla normativa. Minore rilevanza sembrano avere l'integrazione tra istituzioni, i servizi all'utenza, il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale. Episodiche sembrano le esperienze di *project financing*

**Grafico 5 – Province. Amministrazioni che hanno realizzato innovazioni negli ultimi tre anni e formazione associata (valori %)**



Nota: elaborazioni su 87 Province

Rispetto all'anno precedente c'è un sensibile cambiamento: crescono di importanza le innovazioni che riguardano l'organizzazione amministrativa, quali la riorganizzazione del lavoro e l'informatica, il controllo di gestione e bilancio e la pianificazione finanziaria; decrescono le innovazioni inerenti la comunicazione e rapporti con l'esterno. Si confermano meno diffusi i servizi di supporto allo sviluppo locale e le innovazioni connesse alla riorganizzazione istituzionale.

Queste innovazioni hanno una diffusione molto diversificata nelle diverse aree geografiche. Sembra quasi che ogni area geografica abbia una propria scala di preferenza. Le Province del nord-ovest esprimono priorità analoghe a quelle generali: la riorganizzazione del lavoro e l'informatica, la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione e bilancio. Seguite dalla comunicazione verso l'esterno ed i rapporti con l'utenza. Nel nord-est la priorità è rappresentata, invece, proprio da quest'ultima innovazione, in continuità con una preferenza delle sedi amministrative dell'area, che si manifesta anche tra i Comuni e tende a privilegiare la autorappresentazione e la visibilità delle Amministrazioni verso l'utenza. Seguono l'informatica e l'organizzazione del lavoro e, particolarità di quest'area geografica, la semplificazione amministrativa che assume importanza molto superiore rispetto alle altre aree. Le Province del centro condividono le due priorità generali, ma con un tasso di diffusione nettamente più elevato, che raggiunge la metà delle Amministrazioni. Le Province meridionali, oltre a presentare un tasso di innovazione molto più basso, dichiarano come propria ed atipica priorità l'introduzione di servizi su *Web*, mentre al secondo posto collocano (ma con un valore ridotto ad un quinto delle Province) la riorganizzazione del lavoro attraverso le tecnologie informatiche.

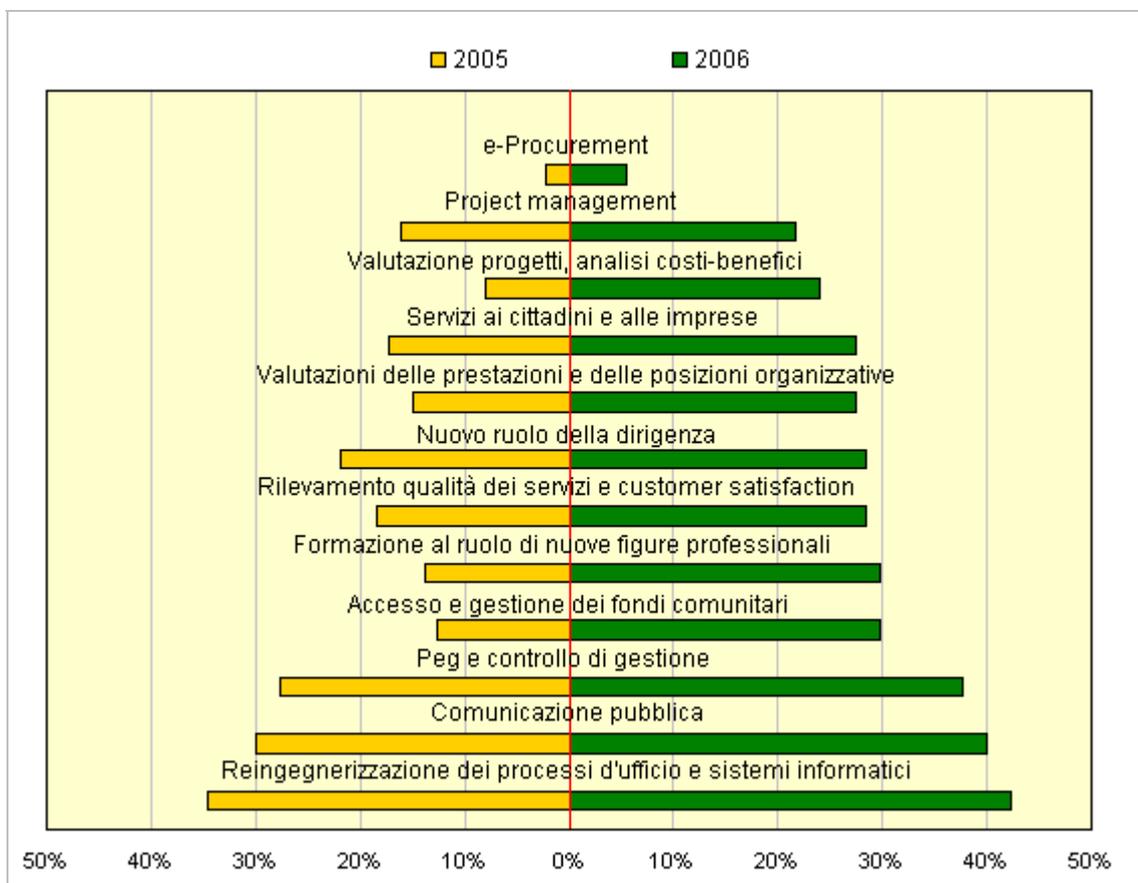
Si conferma che le scelte innovative comportano interventi formativi collegati. Infatti, c'è una attività formativa connessa alle innovazioni introdotte che impegna dai due terzi alla

quasi totalità delle Province che, nei diversi ambiti e con diversa incidenza, le hanno realizzate. Anche se le innovazioni che hanno reso maggiormente necessario un supporto formativo sono l'adeguamento alle nuove funzioni conferite e la semplificazione amministrativa. Molto forte anche l'impegno formativo collegato alla pianificazione finanziaria e al controllo di gestione, alla comunicazione esterna e rapporti con l'utenza, ai servizi su *Web*. Questa sequenza tra introduzione delle innovazioni e formazione induce, però, a riflettere anche sui limiti della formazione innovativa attuata dalle Amministrazioni: essa resta ancora minoritaria, poiché viene limitata da un non altissimo tasso di introduzione delle innovazioni (per cui la formazione collegata all'adeguamento alle nuove funzioni, ad esempio, è presente in meno di un quinto delle Province). Una più decisa valenza innovativa della formazione trova il limite della non equivalente propensione innovativa delle Province.

Le attività formative considerate dalle Amministrazioni più utili per l'innovazione presentano la scala di priorità sintetizzata nel grafico 6. Con qualche difficoltà, è possibile enucleare alcuni blocchi preferenziali tra le attività formative realizzate nel 2005:

- innanzitutto, la riorganizzazione del lavoro, la comunicazione pubblica e il controllo di gestione ed i piani economico-gestionali;
- secondariamente, le attività formative connesse al nuovo ruolo della dirigenza, al rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza, ai servizi all'utenza e al *project management*;
- ancora, la valutazione delle posizioni organizzative e delle prestazioni, l'utilizzo dei fondi comunitari e la formazione al ruolo di nuove figure professionali;
- infine, con incidenza molto ridotta, la valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici e l'*e-procurement*.

**Grafico 6 – Province. Enti che hanno realizzato nel 2005 o che intendono realizzare nel 2006 attività formative di particolare impatto per il processo di innovazione (valori %)**



Nota: elaborazione su 87 Province

Come si vede, una sorta di "tavola delle preferenze" abbastanza promiscua, nella quale è difficile delineare indirizzi ben definiti. Questi ultimi, al contrario, emergono abbastanza nettamente se si considerano le risposte fornite nella precedente rilevazione: gli interventi formativi considerati innovativi che guadagnano posizioni nella scala delle preferenze sono in particolare il nuovo ruolo della dirigenza e il rilevamento della qualità dei servizi e la *customer satisfaction*.

Hanno perso importanza, nel corso del 2005, il *project management*, l'accesso e la gestione dei fondi comunitari, la formazione di nuove figure professionali.

In sostanza, una minore urgenza della formazione connessa alla gestione dei progetti e del relativo finanziamento, un investimento sulla fascia dirigenziale e sulla qualità dei rapporti con l'utenza.

Molto più netti gli orientamenti per l'immediato futuro, quindi per gli interventi formativi innovativi che sono previsti per il 2006, soprattutto se si considera non tanto il livello di preferenza espresso, ma l'incremento della preferenza rispetto ad oggi:

- si intende potenziare innanzitutto alcune attività meno frequenti nel corso del 2005 (e quindi, probabilmente, considerate un po' trascurate), connesse alla progettazione e gestione di interventi specifici quali l'accesso e gestione dei fondi comunitari e la valutazione dei progetti e l'analisi costi-benefici, accompagnandole con la formazione di nuove figure professionali;
- in seconda istanza, c'è la propensione ad incrementare la formazione sulla valutazione delle prestazioni e delle posizioni organizzative, sui servizi ai cittadini e alle imprese, sul rilevamento della qualità e della soddisfazione dell'utenza, sui piani economici-gestionali e il controllo di gestione, sulla comunicazione pubblica;
- minori incrementi si prevedono per le altre tipologie di formazione innovativa, indipendentemente dal loro posizionamento nella "tavola delle preferenze".

In sintesi, sembra affermarsi un potenziamento della capacità di ideare e attuare programmi specifici di intervento, potenziando la capacità operativa delle Amministrazioni su questo fronte.

Le difficoltà che le Province incontrano nella gestione delle attività formative hanno una loro costanza nel tempo (tabella 16).

**Tab. 16 - Province. Fattori critici che condizionano la gestione delle attività formative per area geografica (valori %)**

Fattori critici	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative	13,6	23,5	25,0	45,8	27,6
Il ridotto interesse dei dirigenti	9,1	23,5	29,2	12,5	18,4
Il ridotto interesse dei dipendenti	9,1	5,9	0,0	16,7	8,0
La difficoltà a conciliare la formazione con altri impegni	45,5	47,1	70,8	33,3	49,4
Il prevalente ruolo della formazione per incentivazioni e progressioni di carriera	13,6	17,6	20,8	12,5	16,1
Lo scarso numero delle risorse professionali	36,4	11,8	37,5	37,5	32,2
La scarsità delle risorse finanziarie	27,3	11,8	12,5	50,0	26,4
La difficoltà a orientarsi nella scelta dei fornitori	22,7	11,8	16,7	16,7	17,2
La difficoltà a reperire prodotti/servizi formativi tarati sulle esigenze dell'Amministrazione	40,9	41,2	41,7	29,2	37,9
Le difficoltà di negoziazione con i sindacati	0,0	0,0	20,8	8,3	8,0
Altro	4,5	5,9	0,0	0,0	2,3
Totale percentuale	227,7	200,1	275,0	262,5	243,5

Nota: elaborazione su 87 Province; il totale % è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte

La principale criticità è rappresentata dalla difficoltà per i dipendenti di conciliare la formazione con gli altri impegni, che è denunciata da quasi la metà delle Amministrazioni. Una criticità che può avere all'origine molti fattori, dalla capacità di incentivare e motivare il personale verso la formazione, alla consistenza degli organici, alle soluzioni organizzative scelte, alle condizioni logistiche e organizzative della formazione. Nel complesso, riflettono i vincoli che l'organizzazione del lavoro pone alle iniziative di formazione: non a caso è avvertita con molta maggiore frequenza dalle Province del centro e del nord, molto meno da quelle meridionali.

La seconda criticità sta nella difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi di formazione tarati sulle esigenze delle Amministrazioni. Anche questa è una difficoltà, comparativamente, molto più avvertita dalle Province del centro e del nord, le quali fanno più ricorso all'offerta privata di formazione e nelle quali il mercato della formazione è più sviluppato. Tra le Province del Mezzogiorno appare un problema molto meno importante.

Il terzo fattore critico è rappresentato dallo scarso numero delle risorse professionali disponibili per la funzione formativa. A differenza delle altre difficoltà, questa è avvertita molto anche dalle Province meridionali: fanno eccezione le Province del nord-est, tra le quali sembra assumere un rilievo minore.

In ogni caso, tra le Province del nord e del centro e quelle dell'Italia meridionale la scala delle difficoltà è nettamente diversa: tra queste ultime il fattore di criticità maggiore è la scarsità delle risorse finanziarie messe a disposizione dell'attività formativa (che interessa la metà delle Province), seguito dallo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni (poco meno della metà delle Province). Una diversa configurazione delle difficoltà, la quale, da un lato, rispecchia uno stadio ancora iniziale nel radicamento delle attività formative in questa area e, da un altro lato, reclama delle politiche specifiche per la rimozione di questi vincoli.

Gli obiettivi che vengono indicati come necessari per accrescere la qualità della formazione rivelano, anche per le Province, una sorta di cultura comune presente nelle Amministrazioni. Essi sono principalmente incentrati sul rafforzamento dell'organizzazione interna (tabella 17). Prioritario è quindi ottenere delle ricadute sull'organizzazione dall'attività formativa svolta. In secondo luogo, occorre costruire un sistema di formazione permanente per il personale. Questi due obiettivi sono prioritari, nel medesimo ordine, tra le Province del nord-est e del centro. Tra le Province del nord-ovest, al secondo posto assieme al sistema di formazione permanente per il personale (rispetto al quale, peraltro, c'è una minore sensibilità) sono indicati i legami con gli obiettivi dell'Amministrazione. Diverse le priorità del Mezzogiorno, che vedono al primo posto la costruzione di un sistema di formazione permanente e al secondo posto, assieme alle ricadute sull'organizzazione, il rafforzamento del presidio incaricato delle attività formative.

**Tab. 17 -Province. Obiettivi per accrescere la qualità della formazione per area geografica. Media dei giudizi tra 1 poco rilevante e 5 molto rilevante.**

Area geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Nel complesso
Maggiore efficienza della spesa	2,6 (19)	2,4 (11)	2,8 (18)	3,6 (19)	2,9 (67)
Ricaduta sulla organizzazione	4,5 (21)	4,4 (14)	4,0 (20)	4,1 (19)	4,2 (74)
Rafforzamento del presidio interno	3,6 (18)	3,7 (14)	3,6 (22)	4,1 (16)	3,7 (70)
Raccordo tra esperienze formative e sviluppo delle professionalità	3,8 (21)	3,2 (13)	3,9 (21)	3,9 (19)	3,7 (74)
Potenziamento dei ruoli di front office	2,9 (18)	2,8 (11)	2,7 (17)	3,3 (16)	2,9 (62)
Sistema di formazione permanente	3,8 (21)	4,1 (15)	4,0 (21)	4,3 (22)	4,1 (79)
Legame con gli obiettivi strategici dell'ente	3,8 (20)	3,7 (13)	3,8 (21)	3,8 (20)	3,8 (74)

Nota: elaborazione su 87 Province

Una priorità immediatamente successiva è assegnata al rafforzamento del presidio interno delle attività formative e al raccordo tra esperienze formative e sviluppo delle professionalità. Come si vede, l'istanza di fondo resta quella della "produttività" della formazione rispetto all'organizzazione degli enti.

Importanza sensibilmente minore è attribuita al potenziamento delle competenze di *front office* e al conseguimento di una maggiore efficienza della spesa formativa.

Nell'insieme si tratta di una batteria di obiettivi che, in controluce, riflettono anche alcune insoddisfazioni per l'azione svolta. C'è, probabilmente, la percezione che le aspettative riposte nell'attività formativa potrebbero essere più elevate, raccordando la formazione con obiettivi più ambiziosi, oppure che andrebbero perseguite con maggiore convinzione rispetto all'esperienza recente.

## 2.6 Le metodologie dell'apprendimento

Come accade per i Comuni, anche per le Province la scelta delle metodologie e delle modalità di erogazione della formazione è molto semplificata. La quasi totalità della formazione si svolge in aula con l'uso di metodi tradizionali. La combinazione dell'aula con il laboratorio informatico avviene in una quota minore di corsi (13%). Molto più ridotto o talora trascurabile il ricorso a metodi più innovativi: tra questi, una qualche importanza ha assunto l'*e-learning* ma sempre con una diffusione molto limitata (3,9%). Rispetto all'anno precedente c'è stato, comunque, un calo della predominanza dell'aula e un aumento significativo (relativamente alle quasi irrilevanti condizioni di partenza) dell'*e-learning*

Si conferma la corrispondenza tra le modalità di erogazione della formazione e alcune tematiche. L'insegnamento tradizionale in aula, ovviamente, data la grande predominanza, è distribuito su varie tematiche: la tecnico-specialistica, innanzitutto, seguita dalla giuridica e dalle tematiche organizzazione e personale ed economico-finanziaria (tabella 18). Il laboratorio informatico è utilizzato, in quasi tutti i casi, per l'informatica e telematica, nelle quali integra l'insegnamento in aula. Le altre modalità di apprendimento sono correlate ad alcune tematiche:

- l'autoapprendimento è caratteristico della linguistica e delle tematiche tecnico-specialistiche;
- la video conferenza è utilizzata in particolare nelle tematiche tecnico-specialistiche, così come l'*e-learning*
- il *learning on the job*, oltre alla tematica tecnico-specialistica, è usato nelle materie internazionali e nell'informatica e telematica;
- la formazione intervento è prevalentemente presente nell'area tecnico-specialistica, ma non trascurabilmente anche in quella manageriale.

**Tab. 18 - Province. Corsi per modalità d'erogazione e area tematica (valori %)**

Area tematica	Aula	Laboratorio	Autoapprendimento	Videoconferenza	e-learning	Learning on the job	Formazione intervento
Giuridico-normativa	22,9	0,4	15,4	16,4	0,0	9,9	12,9
Organizzazione e personale	12,5	2,6	0,0	1,5	0,0	0,0	9,4
Manageriale	1,8	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	15,5
Comunicazione	4,5	1,2	2,8	0,0	1,8	0,0	5,6
Economico-finanziaria	12,2	0,1	0,0	17,4	0,0	0,0	3,3
Controllo di gestione	1,8	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8
Informatica e telematica	1,3	78,4	30,0	11,4	6,8	15,2	2,3
Linguistica	1,6	0,1	30,3	0,0	8,6	1,0	0,5
Tecnico-specialistica	38,2	17,0	21,5	50,3	80,4	50,4	39,3
Internazionale	2,0	0,0	0,0	0,0	1,8	21,8	3,9
Multidisciplinare	1,2	0,0	0,0	1,5	0,6	1,7	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: elaborazione su 78 Province

La predominanza del modello tradizionale è costante, in quanto legata ad alcune condizioni che non si modificano in breve termine: le competenze di partenza del personale da formare, l'inadeguatezza dell'organizzazione e della logistica, l'insufficienza delle dotazioni nelle nuove tecnologie rendono in qualche modo scontato il ricorso all'apprendimento tradizionale. Nonostante l'esistenza di vantaggi, soprattutto economici, nell'uso di metodologie innovative. La forte correlazione tra queste ultime e un'area tematica potenzialmente diretta a buona parte dei dipendenti delle Amministrazioni, quale quella tecnico-specialistica, può in ogni caso esser presa come un segnale positivo, come possibile canale di accesso e di maggior diffusione dell'innovazione metodologica.

## 2.7 La tipologia della domanda formativa

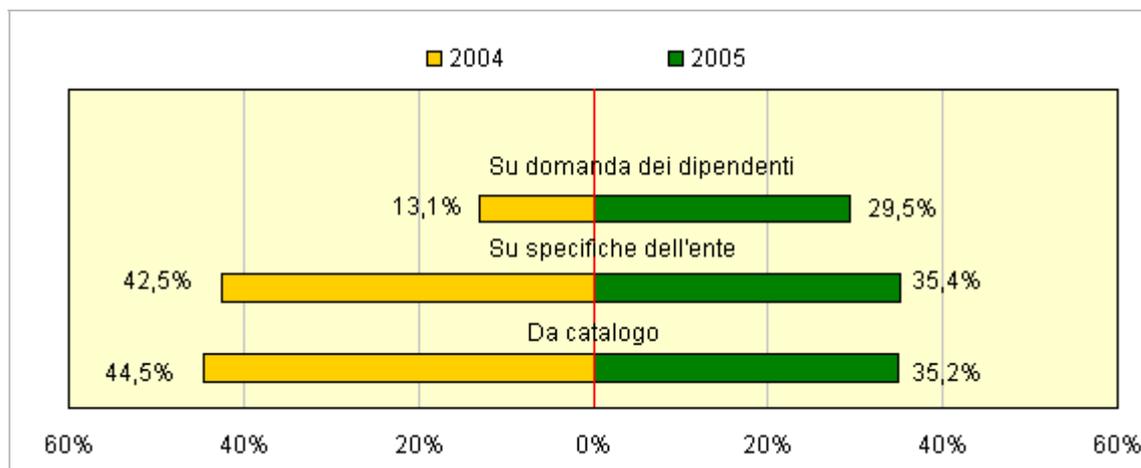
Nel corso del 2005 la domanda di formazione espressa dalle Province ha ripreso una configurazione più tradizionale. Fra le tre tipologie di intervento formativo realizzate dalle Amministrazioni:

- la formazione "a catalogo", scelta tra le proposte delle imprese che offrono sul mercato prodotti e servizi formativi;
- la formazione su specifiche dell'Amministrazione, che definisce le caratteristiche dei corsi e le tematiche da affrontare, vincolando il soggetto erogatore della formazione;

- la formazione svolta su richiesta dei dipendenti, normalmente dopo una valutazione effettuata dai dirigenti degli uffici o dalle strutture di formazione;

una significativa espansione è registrata, infatti, dalla domanda espressa sulla base delle richieste dei dipendenti, che passa dal 13 % delle segnalazioni del 2004 al 31% del 2005 (grafico 7).

**Grafico 7 – Province. Corsi per tipologia (valori %)**



Nota: elaborazioni su 63 Province

In modo meno netto, anche nella tipologia della domanda di formazione c'è una correlazione con le aree geografiche. Dal punto di vista territoriale esistono tipologie quasi caratteristiche:

- la domanda a catalogo, estremamente diffusa tra le Province del nord-est (45%);
- la domanda di corsi costruiti sulle specifiche della Provincia è caratteristica del centro (57%);
- i corsi scelti sulla base delle richieste dei dipendenti sono, infine, caratteristici delle Province meridionali (49%), che hanno contribuito così all'incremento annuale di questa modalità;
- soltanto le Province del nord-ovest presentano un *mix* bilanciato tra le diverse tipologie.

## 2.8 Attività interne e offerta di mercato

I soggetti erogatori della formazione sono molteplici e mostrano uno scenario con qualche evoluzione. Accanto alle società private operano altri soggetti, quali le Università, le associazioni di rappresentanza, le scuole e le istituzioni pubbliche di formazione. In diversi casi le Amministrazioni realizzano in proprio gli interventi formativi.

Il soggetto più presente sul mercato della formazione è quello privato, che continua a erogare la maggior parte della formazione delle Province. Seguono le scuole ed istituzioni pubbliche, che coprono quasi un quarto della formazione del 2005. Notevolmente più

ristretta la formazione che fa capo agli altri soggetti. Rispetto all'anno precedente vi sono alcuni sensibili cambiamenti: l'attività di molti soggetti, quali le società private, le associazioni di rappresentanza, le Università appare in riduzione, talora non trascurabile, come pure si è quasi dimezzata la quota di corsi realizzati autonomamente dalle Province. In forte aumento è, viceversa, la componente di corsi che fanno capo alle scuole ed istituzioni pubbliche di formazione, passata dal 16% al 25%.

La ripartizione dei soggetti che fanno formazione secondo le aree tematiche segnala alcune combinazioni caratteristiche (tabella 19):

- i corsi realizzati in proprio tendono ad acquistare peso nell'area multidisciplinare e organizzazione e personale;
- le Università crescono di importanza per i corsi manageriali e di controllo di gestione;
- le scuole ed istituzioni pubbliche di formazione hanno maggiore rilievo nella formazione giuridica e in quella economico-finanziaria;
- il ruolo dei privati si conferma predominante in un *set* di tematiche innovative, nelle quali le competenze accumulate nelle Amministrazioni si possono considerare insufficienti (linguistica, informatica e telematica, controllo di gestione, economico-finanziaria, comunicazione).

**Tab. 19 - Province. Corsi per area tematica e ente erogatore (valori %)**

Area tematica	Realizzati in proprio	Soggetti privati	Università	Altri soggetti pubblici	Associazioni di rappresentanza	Altro	Totale
Giuridico-normativa	4,5	44,1	2,1	40,9	2,6	5,8	100,0
Organizzazione e personale	12,3	59,9	0,8	19,8	2,4	4,8	100,0
Manageriale	4,2	64,6	8,4	17,9	0,0	4,9	100,0
Comunicazione	1,3	69,2	3,9	22,7	2,3	0,6	100,0
Economico-finanziaria	3,5	65,6	1,6	26,1	2,7	0,5	100,0
Controllo di gestione	2,6	74,4	6,8	12,1	1,4	2,7	100,0
Informatica e telematica	8,6	72,3	1,5	13,2	0,8	3,6	100,0
Linguistica	2,9	88,9	1,4	6,8	0,0	0,0	100,0
Tecnico-specialistica	2,5	61,7	3,2	23,3	3,6	5,7	100,0
Internazionale	1,2	56,7	3,5	28	4,7	5,9	100,0
Multidisciplinare	22,3	48,4	2,2	18,2	2,2	6,7	100,0
Nel complesso	4,8	60,7	2,6	24,7	2,7	4,5	100,0
Totale corsi	214	2.666	112	1.086	118	198	4.393

Nota: elaborazione su 77 Province

Come avviene per la tipologia della domanda vi sono spazi preferenziali per i diversi soggetti erogatori della formazione:

- tra le Province del nord-ovest i soggetti privati hanno un ruolo preminente (79%);
- tra le Province del nord-est è molto superiore la quota dei corsi realizzati autonomamente (13%) o dai soggetti pubblici (31%);
- nelle Province dell'Italia centrale maggiore peso assumono le Università e le associazioni di rappresentanza;

- molto più alto nel Mezzogiorno il peso delle scuole ed istituzioni pubbliche, che in quest'area coprono il 44% dei corsi di formazione.

## NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto si basa sui risultati dell'indagine, condotta dal Formez nel periodo febbraio-marzo 2006, relativa all'attività formativa svolta nell'anno 2005 dalle Amministrazioni comunali e provinciali.

L'indagine, condotta tramite questionario, è stata rivolta a tutte le Province e ai Comuni con più di 10 mila abitanti (1.086 Comuni). Complessivamente, hanno partecipato all'indagine 87 Province e 291 Comuni (tabelle 1 e 2).

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

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Nel complesso
Numero Amministrazioni	22	17	24	24	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	2	3	2	4	11
da 100.000 a 250.000	4	8	5	6	23
da 50.000 a 100.000	15	8	16	31	70
da 10.000 a 50.000	47	43	39	58	187
Nel complesso	68	62	62	99	291

La rappresentatività delle Province indagate sul complesso delle amministrazioni provinciali è quasi prossima alla completa copertura censuaria<sup>4</sup> e, comunque, più elevata del semplice rapporto tra i casi (87%, rispetto al 81% nella rilevazione del 2005), rappresentando le Province rispondenti l'88,2% (86,7% nel 2005) del personale dipendente e il 90% della popolazione amministrata del complesso delle Province (tabella 3).

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

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Nel complesso
Rispetto alla numerosità delle Province	95,7	85,0	96,0	75,0	87,0
Rispetto al personale in servizio	96,8	87,2	93,2	80,7	88,2
Rispetto alla popolazione	96,7	86,5	97,6	81,8	90,0

Analogamente, i Comuni presenti nell'indagine e oggetto del presente rapporto, sebbene costituiscano in termini di numerosità solo il 26,8% dell'insieme delle Amministrazioni comunali coinvolte, rappresentano:

- ben il 57,5% dell'intero personale in servizio nelle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti;

---

<sup>4</sup> Nel rapporto si fa riferimento a un complesso di 100 Province. Non sono state considerate le Province Autonome e le quattro nuove Province Sarde costituite nel 2005 in quanto non ancora operative sul piano della gestione delle risorse umane.

- il 52,9% della popolazione amministrata dagli stessi Comuni;
- la quasi totalità dei Comuni maggiori (84,6% dei Comuni con una popolazione superiore a 250 mila abitanti, 82,1% 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	27,9	29,0	28,7	24,0	26,8
Rispetto al personale in servizio	51,7	60,8	65,6	54,9	57,5
Rispetto alla popolazione	47,9	56,4	61,2	48,8	52,9

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

	Oltre 250.000 abitanti	da 100.000 a 250.000	da 50.000 a 100.000	da 10.000 a 50.000	Nel complesso
Rispetto alla numerosità dei Comuni	84,6	82,1	70,7	19,8	26,8
Rispetto alla popolazione	82,6	82,2	70,1	25,0	52,9
Rispetto al personale in servizio	83,8	80,0	70,1	25,5	57,5

La più elevata rappresentatività rispetto al semplice rapporto di numerosità è dovuta a una distribuzione dei rispondenti non omogenea tra le differenti classi dimensionali descritte nel rapporto, fortemente sperequata, per deliberato disegno progettuale della ricerca, a favore delle classi dimensionalmente superiori.

L'obiettivo perseguito infatti nello schema dell'indagine, in ragione del tema specifico di analisi, è il raggiungimento della massima soglia di rappresentatività in termini di personale dipendente. Tale obiettivo viene perseguito tramite l'adozione di un opportuno protocollo di inoltro della richiesta di partecipazione alle Amministrazioni.

Tale protocollo, formulato anche al fine della riduzione di eventuali errori statistici, prevede:

- 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 è possibile scaricare il questionario elettronico;
- il rinnovo dell'invito per via telefonica, il monitoraggio della compilazione e gli eventuali solleciti a tutti i Comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti, con registrazione delle motivazioni di eventuale mancato inoltro;
- la riproposizione di tali operazioni anche nei confronti 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;
- la validazione dei questionari dei Comuni pervenuti fuori della procedura di espresso invito (punto 3) 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.

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.

Più complessa invece la procedura (indicata al punto 4) di accettazione dei questionari dei Comuni minori non espressamente invitati. La loro numerosità rimane esigua, ma i dati segnalati potrebbero comportare comunque una alterazione dei risultati relativi allo strato rappresentato laddove inficiati da ragioni di autoselezione (hanno inoltrato il questionario solo quelli che hanno svolto attività di formazione, hanno inviato il questionario solo quelli che intendono segnalarsi per le attività svolte, ...).

La procedura di validazione indicata al punto 4 mira appunto a evitare tale evenienza. Il gruppo di controllo è costituito da un campione casuale di numerosità pari al 25% dei Comuni tra 20.000 e 40.000 abitanti e al 10% dei Comuni tra 10.000 e 20.000 abitanti articolati per ripartizione territoriale secondo i pesi del rispettivo strato.

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

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

La procedura di validazione, avendo accertato tramite analisi della varianza (ANOVA One-way) l'assenza di fenomeni di autoselezione nei rispondenti non espressamente invitati (46 Comuni nei due strati), ha consentito di ampliare a 159 la numerosità dei casi validi nei Comuni fino a 40.000 abitanti e portare quindi la rappresentatività dei Comuni minori fino al 17,7% .

L'analisi degli scostamenti dei principali indicatori quantitativi (formati, spesa, giornate di formazione, dipendenti, retribuzioni) riconosce infatti in pari tempo una significativa differenza nei due strati campionari e una assoluta sovrapposibilità dei risultati all'interno degli strati.

Come è possibile osservare nella successiva tabella di sintesi (la procedura di validazione prevede infatti che l'analisi venga svolta per singola articolazione territoriale), il confronto tra il gruppo di controllo e i rispondenti non campionati mostra un valore dell'F di Fisher-Snedecor sempre inferiore al valore critico<sup>6</sup> e pertanto non confuta l'ipotesi nulla: i due gruppi cioè, nell'ambito dello stesso strato, vengono riconosciuti come campioni casuali di una stessa popolazione. Al contrario, nel confronto tra i due strati, quello inferiore alla soglia dei 20.000 abitanti e quello superiore, il valore critico viene sistematicamente

---

<sup>5</sup> Il tasso di riconferma rispetto alla precedente indagine è pari al 70% per i Comuni e all'85% per le Province.

<sup>6</sup> I Comuni rispondenti con popolazione tra 10.000 e 20.000 abitanti presentano tuttavia valori dell'indice F di Fisher-Snedecor, sebbene inferiori ai limiti di criticità, decisamente più elevati rispetto ai Comuni della fascia di popolazione superiore. La varianza presente nello strato dei Comuni più piccoli consiglia maggior cautela nell'analisi dei dati di tale strato.

superato segnalando la piena corrispondenza dei Comuni aggregati all'indagine all'articolazione del gruppo di controllo.

**Confronto tra gruppo di controllo e altri rispondenti tramite la statistica di Fisher-Snedecor sui principali indicatori dell'indagine. I valori di criticità degli indici sono indicati tra parentesi.**

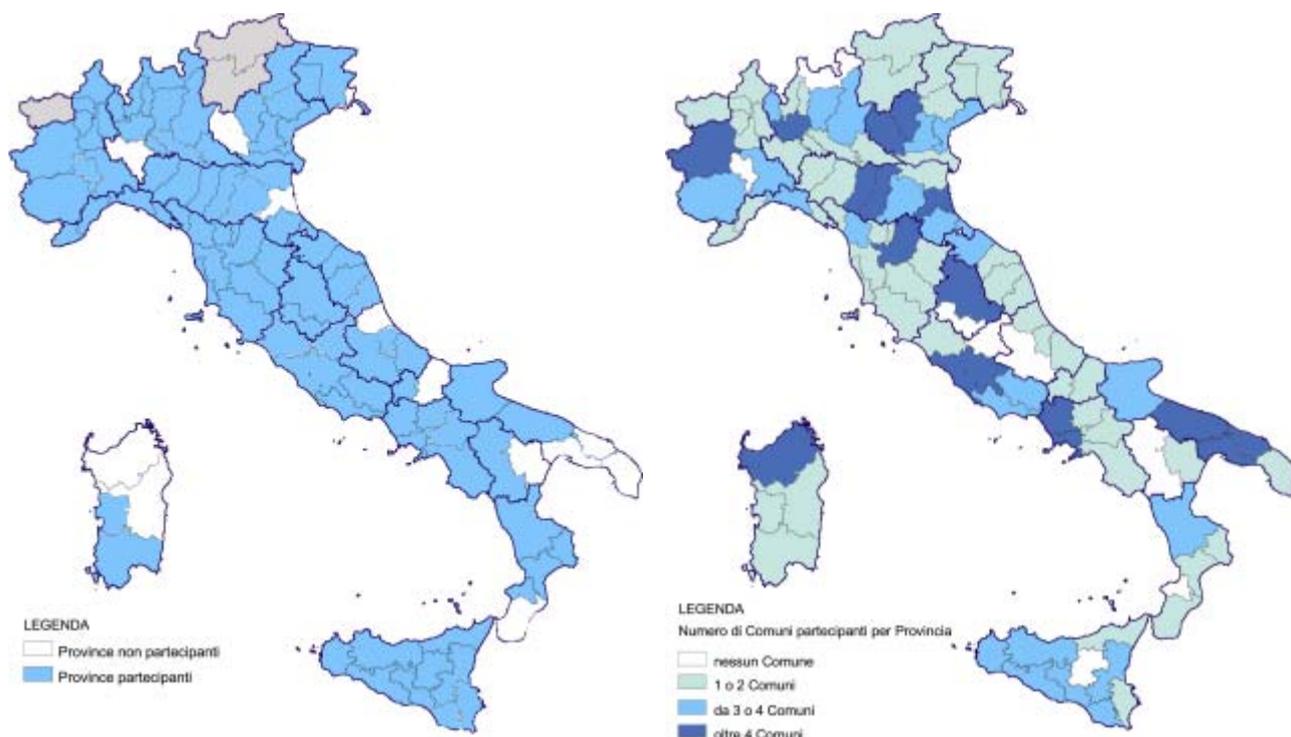
	Comuni tra 10.000 e 20.000 abitanti	Comuni tra 20.000 e 40.000 abitanti	Tra gli strati
Formati	3,01 (3,94)	0,51 (3,97)	10,47 (2,66)
Spesa	2,35 (3,97)	0,13 (3,97)	14,33 (2,66)
Giornate	2,27 (3,96)	1,36 (3,97)	4,75 (2,66)
Dipendenti	3,16 (3,96)	0,01 (3,97)	24,89 (2,66)
Retribuzioni	0,34 (3,96)	0,01 (3,97)	37,49 (2,66)
Altri rispondenti	20	6	
Gruppo di controllo	61	72	

Pur se confermato dall'analisi e ben articolato territorialmente, il raggruppamento dei Comuni minori rimane tuttavia un aggregato a rappresentatività non elevata e con notevoli differenziazioni al suo interno.

Di ciò si tenga conto nella valutazione dei risultati riferiti al complesso dei Comuni o nei confronti tra lo strato in differenti annualità, i cui valori potrebbero entrambi essere influenzati dalla maggiore o minore presenza di partecipanti non selezionati nel campione. Ove possibili, tali confronti sono richiamati nel rapporto e si riferiscono a comportamenti e tendenze che trovano puntuale conferma nei comportamenti delle Amministrazioni presenti in entrambe le rilevazioni.

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

## Indagine 2005: distribuzione territoriale del campione dei Comuni e delle Province



Per quanto riguarda i Comuni si può osservare una lieve prevalenza delle Amministrazioni del nord-est (29,0% del complesso dei Comuni della ripartizione), del centro (28,7%) e del nord-ovest (27,9%) rispetto alle Amministrazioni del sud (24,0%). Al contrario, per quanto riguarda le Province, la rappresentatività del nord-ovest (95,7%) e del centro (96,0%) è significativamente più elevata rispetto alla ripartizione del nord-est (85,0%), 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 2005 sono stati richiesti sia i dati sulla spesa dell'anno precedente sia la programmazione finanziaria futura; pertanto le tendenze rilevate sono costruite su base omogenea.

## APPENDICE - AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI ALL'INDAGINE COMUNI

### ABRUZZO

Atri (TE)  
Teramo (TE)  
Vasto (CH)  
Pescara (PE)  
Chieti (CH)

### BASILICATA

Matera (MT)

### CALABRIA

Paola (CS)  
Crotone (KR)  
Reggio di Calabria (RC)  
Catanzaro (CZ)  
Cosenza (CS)  
Montalto Uffugo (CS)

### CAMPANIA

Mondragone (CE)  
San Nicola La Strada (CE)  
Aversa (CE)  
Sant'Antimo (NA)  
Torre del Greco (NA)  
Sant'Arpino (CE)  
San Giorgio a Cremano (NA)  
Napoli (NA)  
Benevento (BN)  
Marano di Napoli (NA)  
Arzano (NA)  
Acerra (NA)  
Boscoreale (NA)  
Gragnano (NA)  
Cava De' Tirreni (SA)  
Casalnuovo di Napoli (NA)  
Ercolano (NA)  
Caserta (CE)  
Portici (NA)  
Afragola (NA)  
Salerno (SA)  
Cervinara (AV)  
Torre Annunziata (NA)  
Pollena Trocchia (NA)  
Cercola (NA)  
Maddaloni (CE)

### EMILIA-ROMAGNA

Sasso Marconi (BO)  
Reggio nell'Emilia (RE)  
Sassuolo (MO)  
Ravenna (RA)  
Modena (MO)  
Sant' Arcangelo (RN)  
Rimini (RN)

Piacenza (PC)

Bologna (BO)  
Russi (RA)  
Parma (PR)  
Novellara (RE)  
Ozzano dell'Emilia (BO)  
Savignano sul Rubicone (FO)

Riccione (RN)

Faenza (RA)

Casalgrande (RE)

Casalecchio di Reno (BO)

Castelnuovo Rangone (MO)

Cervia (RA)

Cesena (FO)

Cesenatico (FO)

Carpi (MO)

Argenta (FE)

Alfonsine (RA)

Mirandola (MO)

Fiorano Modenese (MO)

Forlimpopoli (FO)

Guastalla (RE)

Scandiano (RE)

Formigine (MO)

Lugo (RA)

### FRIULI VENEZIA-GIULIA

Pordenone (PN)

Gorizia (GO)

Udine (UD)

### LAZIO

Pontinia (LT)

Marino (RM)

Latina (LT)

Pomezia (RM)

Guidonia Montecelio (RM)

Ferentino (FR)

Ciampino (RM)

Nettuno (RM)

Civitavecchia (RM)

Colleferro (RM)

Gaeta (LT)

Frosinone (FR)

Fiumicino (RM)

Grottaferrata (RM)

Viterbo (VT)

Veroli (FR)

Velletri (RM)

Valmontone (RM)

Alatri (FR)

Roma (RM)

### LIGURIA

Sestri Levante (GE)

Genova (GE)

Imperia (IM)

La Spezia (SP)

Savona (SV)

San Remo (IM)

Rapallo (GE)

### LOMBARDIA

Como (CO)

Seveso (MI)

Fagnano Olona (VA)

Bergamo (BG)

Bovisio-Masciago (MI)

Gardone Val Trompia (BS)

Meda (MI)

Rho (MI)

Brescia (BS)

Giussano (MI)

Caravaggio (BG)

Segrate (MI)

Cremona (CR)

Legnano (MI)

Mariano Comense (CO)

Seregno (MI)

Mantova (MN)

Seriate (BG)

Luino (VA)

Sesto San Giovanni (MI)

Besana in Brianza (MI)

Lodi (LO)

Calolziocorte (LC)

Limbiato (MI)

Bresso (MI)

Vigevano (PV)

Varese (VA)

Agrate Brianza (MI)

Castellanza (VA)

Paderno Dugnano (MI)

Casalpusterlengo (LO)

Casalmaggiore (CR)

Palazzolo Sull'Oglio (BS)

San Giuliano Milanese (MI)

Casatenovo (LC)

Parabiago (MI)

Muggio' (MI)

San Donato Milanese (MI)

Monza (MI)

Pavia (PV)

### MARCHE

Chiaravalle (AN)	Andria (BA)	Prato (PO)
Macerata (MC)	Giovinazzo (BA)	Grosseto (GR)
Ascoli Piceno (AP)	Ginosa (TA)	Follonica (GR)
Urbino (PS)	Galatina (LE)	Seravezza (LU)
Fano (PS)	Taranto (TA)	Firenze (FI)
Pesaro (PS)	Francavilla Fontana (BR)	Sesto Fiorentino (FI)
Tolentino (MC)	<b>SARDEGNA</b>	Siena (SI)
Monteprandone (AP)	Oristano (OR)	Sinalunga (SI)
<b>MOLISE</b>	Porto Torres (SS)	Lucca (LU)
Isernia (IS)	Tempio Pausania (SS)	<b>TRENTINO ALTO-ADIGE</b>
Campobasso (CB)	Nuoro (NU)	Merano (BZ)
<b>PIEMONTE</b>	Ozieri (SS)	Arco (TN)
Fossano (CN)	Olbia (SS)	Bolzano (BZ)
Vercelli (VC)	Sassari (SS)	Trento (TN)
Valenza (AL)	Selargius (CA)	<b>UMBRIA</b>
Verbania (VB)	<b>SICILIA</b>	Assisi (PG)
Torino (TO)	Pachino (SR)	Todi (PG)
Chivasso (TO)	Licata (AG)	Perugia (PG)
Cuneo (CN)	Ispica (RG)	Citta' di Castello (PG)
Alba (CN)	Ragusa (RG)	Corciano (PG)
Alessandria (AL)	Catania (CT)	Foligno (PG)
Collegno (TO)	Bagheria (PA)	VAL D'AOSTA
Rivoli (TO)	Acireale (CT)	Aosta (AO)
Moncalieri (TO)	Palermo (PA)	<b>VENETO</b>
Borgomanero (NO)	Pozzallo (RG)	Pescantina (VR)
Santena (TO)	San Giovanni La Punta (CT)	Vicenza (VI)
Mondovi' (CN)	Termini Imerese (PA)	Verona (VR)
Settimo Torinese (TO)	Castelvetrano (TP)	Venezia (VE)
Biella (BI)	Caltagirone (CT)	Valeggio sul Mincio (VR)
Novara (NO)	Menfi (AG)	Valdagno (VI)
Novi Ligure (AL)	Gela (CL)	Albignasego (PD)
Orbassano (TO)	Sciacca (AG)	Treviso (TV)
<b>PUGLIA</b>	Trapani (TP)	Cassola (VI)
Bitonto (BA)	Taormina (ME)	Trebaseleghe (PD)
Molfetta (BA)	Ravanusa (AG)	Chiampo (VI)
Putignano (BA)	Siracusa (SR)	Castelfranco Veneto (TV)
Altamura (BA)	Mussomeli (CL)	Rovigo (RO)
Torre Santa Susanna (BR)	Alcamo (TP)	Martellago (VE)
Foggia (FG)	Caltanissetta (CL)	Padova (PD)
Fasano (BR)	Messina (ME)	Belluno (BL)
Monopoli (BA)	Valderice (TP)	Campodarsego (PD)
San Vito dei Normanni (BR)	Vittoria (RG)	Schio (VI)
Corato (BA)	<b>TOSCANA</b>	Bassano del Grappa (VI)
San Severo (FG)	Arezzo (AR)	Mira (VE)
Triggiano (BA)	Bibbiena (AR)	Mirano (VE)
Cisternino (BR)	Capannori (LU)	San Giovanni Lupatoto (VR)
Martina Franca (TA)	Calenzano (FI)	Castel d'Azzano (VR)
Cerignola (FG)	Impruneta (FI)	
Castellana Grotte (BA)	Montemurlo (PO)	
Casamassima (BA)	Montale (PT)	
Capurso (BA)	Monsummano Terme (PT)	
Manduria (TA)	Santa Croce Sull'Arno (PI)	
Barletta (BA)	Scandicci (FI)	
Nardo' (LE)	Massarosa (LU)	
Trani (BA)	Massa (MS)	
Brindisi (BR)	Cascina (PI)	
Grottaglie (TA)	Livorno (LI)	

## PROVINCE

### ABRUZZO

Chieti

L'Aquila

Pescara

### BASILICATA

Potenza

### CALABRIA

Catanzaro

Cosenza

Crotone

Vibo Valentia

### CAMPANIA

Avellino

Benevento

Caserta

Napoli

Salerno

### EMILIA ROMAGNA

Bologna

Ferrara

Forlì Cesena

Modena

Parma

Piacenza

Reggio Emilia

Rimini

### FRIULI VENEZIA GIULIA

Pordenone

Trieste

Udine

### LAZIO

Frosinone

Latina

Rieti

Roma

Viterbo

### LIGURIA

Genova

Imperia

La Spezia

Savona

### LOMBARDIA

Bergamo

Brescia

Como

Cremona

Lecco

Lodi

Mantova

Milano

Sondrio

Varese

### MARCHE

Ancona

Ascoli Piceno

Macerata

Pesaro

### MOLISE

Isernia

### PIEMONTE

Alessandria

Asti

Biella

Cuneo

Novara

Torino

Verbano Cusio Ossola

Vercelli

### PUGLIA

Bari

Foggia

### SARDEGNA

Cagliari

Oristano

### SICILIA

Agrigento

Caltanissetta

Catania

Enna

Messina

Palermo

Ragusa

Siracusa

Trapani

### TOSCANA

Arezzo

Firenze

Grosseto

Livorno

Lucca

Massa Carrara

Pisa

Pistoia

Prato

Siena

### UMBRIA

Perugia

Terni

### VENETO

Belluno

Padova

Rovigo

Treviso

Venezia

Vicenza

