

1.1 L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO

L'indagine svolta per la realizzazione di questo *14° Rapporto* ha preso in considerazione i dati forniti da circa 651 Amministrazioni, un numero leggermente maggiore di quanto studiato nel 12° Rapporto, ultimo in cui è stato effettuato un confronto dei vari livelli di governo del Paese.

L'universo di riferimento delle Amministrazioni centrali è composto da 38 Amministrazioni rispetto alle 39 censite nello scorso anno. Alcune variazioni sono da attribuire alla partecipazione, altre al ridisegno della configurazione delle Amministrazioni: tra queste CNIPA non ha effettuato formazione, mentre partecipa in più la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero; i dati della Protezione civile sono censiti all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della salute invece è tornato ad essere un dicastero a sé, separato Ministero dal lavoro.

Come sempre, tutte le Regioni e le Province autonome hanno messo a disposizione i propri dati.

Per i Comuni la base dei rispondenti è aumentata: hanno partecipato all'indagine ben 394 Comuni, le Province che partecipano all'indagine sono 92, il numero di Comuni e Province rispondenti varia però leggermente a seconda del tipo di quesito, come riportato nel relativo capitolo di approfondimento.

I dati delle Camere di commercio si riferiscono ad un universo di 105 unità, esaminato a partire dai 64 questionari pervenuti, elaborati con opportune procedure di stima.

L'insieme rilevato comprende in totale poco più di 800.000 dipendenti. Le partecipazioni ad attività formative censite, per il 2010 ammontano a 524.322. Non è possibile effettuare un confronto diretto con l'anno passato a causa della mancata partecipazione dei comparti Province e Comuni, ma l'ultima occasione in cui è stato effettuato questo conteggio, su 810.000 dipendenti erano state indicate 530.000 partecipazioni ad attività formative. Tutte le Amministrazioni che hanno partecipato all'indagine realizzano attività di formazione, compresi anche Comuni di piccole dimensioni, spesso in forma associativa.

L'elaborazione del presente capitolo viene effettuata su dati numerici non interpolati sui rispondenti per l'anno di riferimento.

Ad integrazione qualitativa dei dati settoriali vengono riportati per alcuni aspetti i dati che scaturiscono dalla rilevazione condotta da AIF – Associazione italiana formatori tra i partecipanti al Premio Basile. Organizzato in sezioni, viene assegnato ogni anno al miglior progetto formativo realizzato da una Pubblica Amministrazione, in ricordo di Fi-

lippo Basile, dirigente dell'Assessorato agricoltura e foreste della Regione Siciliana, proditoriamente assassinato il 5 luglio 1999. Si tratta quindi di un piccolo numero di Amministrazioni, che si autoseleziona, e che è trasversale ai diversi livelli di governo ed ai settori, che non può essere considerato in alcun modo rappresentativo, ma che comprende Amministrazioni evidentemente interessate ad una formazione di qualità. Nella fase di candidatura, le Amministrazioni interessate forniscono una serie di informazioni sulle proprie attività formative analoghe a quelle che vengono raccolte dalle diverse strutture che contribuiscono al Rapporto per i settori di propria competenza.

1.2 IL 2010 NELLA FORMAZIONE PUBBLICA

Fino al 2010 la formazione pubblica è stata governata da direttive, accordi e norme che indicavano:

- la necessità di formazione continua per i dipendenti pubblici: vari accordi, tra i quali quelli europei che richiedono almeno il 12,5% di dipendenti, pubblici o privati in formazione ogni anno;
- parametro di spesa da destinare alla formazione di dipendenti pubblici: 1% della massa salariale per anno;
- necessità di analisi di fabbisogno, di pianificazione formativa e di valutazione della formazione: direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni gennaio 2002, legge 3 del 16 gennaio 2003, direttiva 10 del 2010 del Ministro della funzione pubblica.

Tali disposizioni sono state in seguito parzialmente modificate dal decreto legge 78 del 2010 convertito in legge 122 del 2010, legge “finanziaria”, per cui dal 2011, secondo l’articolo 6 comma 13, si richiede che le Amministrazioni portino il finanziamento dedicato alla formazione al 50% di quanto impiegato nel 2009.

In seguito, la Corte dei conti, con deliberazione 116 del 2011 ha chiarito che tale disposizione non può avere effetto sulla formazione richiesta come obbligatoria da altre leggi. La discussione rimane aperta e molto probabilmente vi saranno precisazioni.

Nel contempo, in questi ultimi dieci anni, a causa della riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3 del 2001) e della legge del 5 giugno 2003, sono molto mutate le competenze di Amministrazioni centrali, Regioni, ed Enti locali, generando nuove attività e quindi anche una certa evoluzione dei contenuti della formazione.

Ecco che tutto ciò rende il 2010 un anno particolare per la formazione pubblica, poiché, forse per l’ultima volta, si conserva l’obiettivo di spesa in formazione equivalente all’1% della massa salariale, ed inoltre la crisi ha già prodotto effetti e quindi conferma la continua contrazione di gran parte degli indicatori.

La serie dei Rapporti annuali sulla formazione pubblica, disponibili anche *on line* sul sito *web* della SSPA – Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, può fornire la visione diacronica delle varie tendenze.

Dal punto di vista dei contenuti della formazione, il 2010 è stato l’anno dell’avvio applicativo della Riforma della Pubblica Amministrazione (legge delega 15 del 4 marzo 2009 e decreto legislativo 150 del 2009). Nel 13° Rapporto era stato evidenziato come i temi principali della riforma fossero presenti nei corsi effettuati nel 2009, oltre che, per le Amministrazioni centrali, come temi specifici all’interno dei singoli corsi rilevati negli anni precedenti.

Il 2010 ha visto anche la formazione giuridico-normativa specifica prevista dalla Riforma sia per i vari adempimenti, sia per definizione delle competenze degli organi di valutazione delle Amministrazioni e, in generale, per la trasmissione della cultura della valutazione della *performance* in tutti i contesti del lavoro pubblico.

A causa forse della limitazione alla spesa in formazione imposta dalla legge 122 del 2010, quest'anno si rilevano singole Amministrazioni che effettuano azioni formative multidisciplinari destinate a vaste platee di dipendenti, sfruttando le possibilità consentite per la creazione dei *budget* di spesa per la formazione.

SINTESI DEI DATI PRINCIPALI

Il Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione rende conto della formazione effettuata per i dipendenti delle Amministrazioni dei vari livelli di governo del Paese, secondo i seguenti filoni principali di indagine:

- erogazione;
- partecipazione;
- investimento-spesa;
- contenuti, argomenti e tematiche.

Ciascuno dei suddetti percorsi di indagine viene a sua volta visto nelle sue componenti di dettaglio: l'erogazione della formazione comporta rilevare i dati sulla consistenza degli uffici e delle strutture dedicate alla formazione, quanti addetti, il numero di corsi, di quante ore, tramite quale tipo di fornitore, eccetera. Così come la partecipazione viene articolata anche nella suddivisione delle qualifiche dei partecipanti, nell'analisi delle ore fruite per ciascun corso. L'investimento in formazione verifica gli accordi sul lavoro pubblico secondo le norme citate, determina i costi di base, e i fornitori delle attività formative. I contenuti vengono studiati tramite una griglia di aree tematiche utilizzate nei vari anni, con sottoaree specifiche. L'incrocio tra diversi tipi di dati fornisce informazioni tra l'altro sulle aree tematiche seguite da dirigenti funzionari e altri, ovvero il tipo di fornitore connesso ai diversi tipi di contenuti.

I principali elementi che connotano la formazione del 2010 nelle Amministrazioni pubbliche sono i seguenti:

- minore quantità di formazione, secondo vari indicatori: le ore erogate aumentano solo nell'ampio comparto Sicurezza, e nelle Autorità; calano in tutti gli altri comparti, comprese le Camere di commercio;
- l'investimento in formazione cala in quasi tutti i comparti, ad eccezione dei Ministeri; rispetto al parametro sulla massa salariale cresce nelle Camere di commercio, in cui passa dall'1,68% del 2009 all'1,82 del 2010; anche gli Organi dello Stato e gli Enti pubblici investono più dell'1% della massa salariale, mentre nel comparto Ministeri cresce comunque di un decimo di punto. Le medie di spese "unitarie", spesa per ora erogata e fruita, in Province e Comuni risultano di valore oscillante tra la quarta e la terza parte rispetto alle corrispondenti in Amministrazioni centrali e Regioni;
- una certa "resistenza" alla riduzione dell'erogazione e dell'investimento, compensate con un migliore utilizzo delle partecipazioni in alcuni casi, comparto Ministeri, Camere di commercio, Regioni; in altri con un aumento delle ore fruite per ciascuna partecipazione, come Sicurezza, Organi dello Stato, Autorità ed Enti pubblici;

- le aree tematiche prevalenti sono costantemente la giuridico-normativa, la tecnico-specialistica e quella informatica-telematica, in ordine diverso nei diversi comparti. Eccezione fanno gli Enti pubblici in cui la seconda quantità di fruizione si colloca nell'area organizzazione e personale e Camere di commercio in cui la terza area è quella economico-finanziaria;
- le fasce che vanno in formazione, nel 2010 vedono prevalere i dirigenti, organizzati secondo valori decrescenti a partire dai comparti Enti pubblici, Province, Comuni, Ministeri e Organi dello Stato; nelle Autorità e nelle Regioni prevalgono i funzionari;
- il ricorso al mercato privato aumenta leggermente in alcuni comparti, Ministeri e Organi dello Stato, e diminuisce in tutti gli altri; Regioni e Organi dello Stato aumentano anche l'acquisizione di formazione presso fornitori esterni pubblici;
- la programmazione delle attività formative mostra parametri confortanti nei Ministeri e negli Enti pubblici; negli Organi dello Stato e nei Comuni i Piani formativi ancora non fanno parte degli strumenti della formazione per più del 50% dei casi.

1.3 LE ATTIVITÀ SVOLTE

Il Rapporto quest'anno censisce 51.749 eventi formativi, risultanti nella colonna "totale edizioni", per una durata complessiva di 1.026.000 ore di corso. La durata media dei corsi è pari a quasi 20 ore, vale a dire circa 3 giornate lavorative. Laddove questo dato può essere calcolato, ogni corso viene replicato mediamente per 1,9 volte.

La definizione di corso comprende in realtà vari tipi di occasioni formative, tra cui anche seminari, convegni e conferenze.

Tabella 1 - CORSI E ORE DI FORMAZIONE EROGATE

COMPARTO	TOTALE CORSI	TOTALE EDIZIONI	TOTALE ORE EROGATE	ORE EROGATE PRO CAPITE (NOTAZIONE DECIMALE)	MEDIA EDIZIONI PER CORSO	DURATA MEDIA DELLE EDIZIONI (NOTAZIONE DECIMALE)
PCM e Ministeri	2.384	6.716	176.839	0,7	2,8	26,3
Sicurezza	333	785	64.908	0,4	2,4	82,7
Organi dello Stato	134	159	7.641	1,7	1,2	48,1
Autorità	337	584	14.877	8,1	1,7	25,5
Enti pubblici	3.348	7.271	143.230	2,4	2,2	19,7
Camere di commercio	2.927	3.068	31.600	4,1	1,0	10,8
Regioni	4.710	9.228	155.888	1,9	2,0	16,9
Province	nd	4.861	99.299	2,4	nd	20,4
Comuni	nd	19.077	332.715	2,6	nd	17,4

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 394 Comuni

Nota: Per i Comuni e le Province non si dispone del dato dei corsi e del dato delle ore. Le ore erogate sono state calcolate considerando un giornata media di 6 ore

I dati per Province e Comuni non saranno confrontabili con l'anno precedente in quanto non presenti nel 13° Rapporto.

Le ore erogate aumentano solo nei comparti Sicurezza +28%, e Autorità +69%. Nelle Regioni diminuiscono solo del 5%, mentre in altri comparti si vedono contrazioni che vanno dal 13 al 21%. Le tendenze sono abbastanza lineari, in quanto nelle ore *pro capite* i valori percentuali di variazione sono molto simili.

Il totale dei corsi e il totale delle edizioni invece, rispetto al 2009, hanno tassi di incremento maggiori: intanto i comparti in cui si verifica un aumento sono 4: Ministeri, Autorità, Camere di commercio e Regioni, poi i valori sono rispettivamente +8,3%, +2,8%, +9,4% e +33,3%. Sono indici importanti, in quanto Ministeri e Regioni investono più di 255.000 partecipazioni a corsi.

Anche la media di edizioni per ciascun corso mostra 4 comparti in aumento, tra cui i molto popolati Enti pubblici, Camere di commercio e Regioni.

Un'ulteriore considerazione: la numerosità dei corsi del comparto Presidenza e Ministeri mostra un aumento del 24% a fronte di un calo di ore erogate del 19%, a significare il ricorso ad attività formative più numerose ma circa di un quinto più brevi.

La durata media degli eventi formativi, nella tabella espressa in ore decimali, in termini di giornate si colloca tra le circa 12 del comparto Sicurezza, e le circa 3 di Enti pubblici e Province; il modello di corso più breve, una giornata e mezza circa, è quello delle Camere di commercio.

Nel grafico 1 sono riportate le serie di valori in sette anni, dal 2004 al 2010 per le ore erogate nei comparti a rilevazione censuaria.

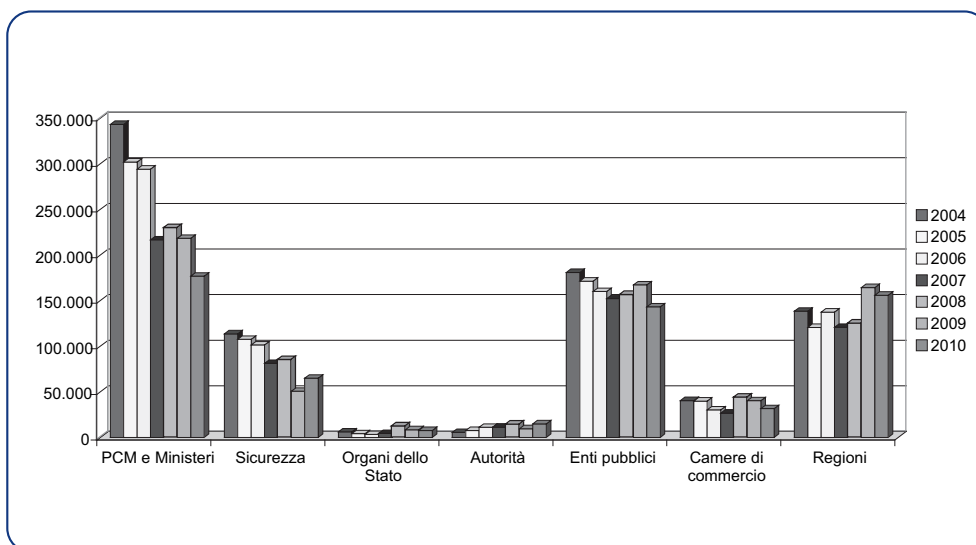


Grafico 1
LE ORE EROGATE PER I
COMPARTI A RILEVAZIONE
CENSUARIA - ANDAMENTO
NEI SETTE ANNI

La continua e ripida diminuzione dei Ministeri e la sostanziale stabilità, quando non crescita, delle Regioni, potrebbe anche essere considerate ulteriori indizi della ripartizione di competenze centro-periferia derivata dalla riforma del Titolo V.

Per fornire un'idea della occasione formativa-tipo dal punto di vista della popolosità e della sua evoluzione, nella tabella 3 vengono riportati indicatori che ricavano la partecipazione media per edizione.

Tabella 2 - NUMEROSITÀ DEI CORSI E DELLE EDIZIONI

COMPARTO	TOTALE CORSI	TOTALE EDIZIONI	TOTALE DIPENDENTI	CORSI PER 100 DIPENDENTI	EDIZIONI PER 100 DIPENDENTI	MEDIA EDIZIONI PER CORSO
PCM e Ministeri	2.384	6.716	262.952	0,9	2,6	2,8
Sicurezza	333	785	160.144	0,2	0,5	2,4
Organi dello Stato	134	159	4.392	3,1	3,6	1,2
Autorità	337	584	1.844	18,3	31,7	1,7
Enti pubblici	3.348	7.271	59.361	5,6	12,2	2,2
Camere di commercio	2.927	3.068	7.744	37,8	39,6	1,0
Regioni	4.710	9.228	83.128	5,7	11,1	2,0
Province	nd	4.861	36.813	nd	13,2	nd
Comuni	nd	19.077	184.000	nd	10,4	nd

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 394 Comuni

Tabella 3 - PARTECIPAZIONI PER EDIZIONE

COMPARTO	2008			2009			2010		
	TOTALE EDIZIONI	TOTALE PARTECIPAZIONI	PARTECIPAZIONI PER EDIZIONE	TOTALE EDIZIONI	TOTALE PARTECIPAZIONI	PARTECIPAZIONI PER EDIZIONE	TOTALE EDIZIONI	TOTALE PARTECIPAZIONI	PARTECIPAZIONI PER EDIZIONE
PCM e Ministeri	7.699	145.325	18,9	6.199	108.794	17,6	6.716	138.821	20,7
Sicurezza	2.181	46.368	21,3	812	32.297	39,8	785	17.555	22,4
Organi dello Stato	498	5.095	10,2	256	4.584	17,9	159	1.058	6,7
Autorità	723	5.220	7,2	568	6.537	11,5	584	4.526	7,8
Enti pubblici	7.049	74.140	10,5	8.924	87.512	9,8	7.271	81.314	11,2
Camere di commercio	2.597	14.223	5,5	2.902	14.651	5,0	3.068	19.113	6,2
Regioni	5.236	97.084	18,5	6.925	88.112	12,7	9.228	93.125	10,1
Province	4.266 (74 Province)	33.563 (74 Province)	7,9	nd	nd	nd	4.861 (92 Province)	40.948 (92 Province)	8,4
Comuni	16.651 (358 Comuni)	109.326 (358 Comuni)	6,6	nd	nd	nd	19.077 (340 Comuni)	127.862 (340 Comuni)	6,7

Sostanzialmente stabili Province e Comuni, le “aule” perdevano elementi nel 2009, ma riacquiscono nel 2010, ad eccezione degli Organi dello Stato e delle Regioni.

La riduzione dell’investimento provoca anche un migliore utilizzo delle occasioni, cercando di realizzare una formazione più pervasiva.

I parametri utilizzati sin qui, in particolare le ore erogate – di cui si è detto più sopra – misurano la formazione “prodotta”. L’indicatore a cui fa riferimento la tabella che segue, le ore fruite, costituisce invece una misura del “livello di utilizzazione” dell’attività formativa, dipendendo dal numero delle partecipazioni ai corsi, considerate a matrice su ciascun corso; in alcuni dei contributi contenuti nel Rapporto quello che chiamiamo qui “ore fruite” viene definito “ore di formazione/uomo”. È il parametro che più direttamente fornisce la misura del “volume” di attività formativa che i dipendenti di ciascuna Amministrazione effettivamente utilizzano.

Tabella 4 - ORE DI FORMAZIONE FRUITE

COMPARTO	TOTALE PARTECIPAZIONI	TOTALE ORE FRUITE	ORE FRUITE PER PARTECIPAZIONE (NOTAZIONE DECIMALE)
PCM e Ministeri	138.821	3.251.617	23,4
Sicurezza	17.555	3.649.416	207,9
Organi dello Stato	1.058	55.361	52,3
Autorità	4.526	126.161	27,9
Enti pubblici	81.314	1.396.479	17,2
Camere di commercio	19.113	173.606	9,1
Regioni	93.125	1.642.020	17,6
Province	40.948	607.888	14,8
Comuni	127.862	1.330.860	10,4

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 394 Comuni

Ministeri e Sicurezza, secondo logica, sono i comparti con la fruizione più elevata; a poco più di metà si collocano gli Enti pubblici, le Regioni e i Comuni (il valore può essere utilizzato in quanto deriva da una relazione interna matriciale tra partecipanti, corsi e ore erogate). Di questi comparti Ministeri, Camere di commercio e Regioni mostrano un aumento del totale delle partecipazioni generale, mentre le ore fruite crescono – con parametri diversi – nei Ministeri, nella Sicurezza e nelle Autorità.

Le ore fruite per partecipazione crescono, di oltre il doppio, nella Sicurezza e negli Organi dello Stato; dell'88% nelle Autorità e del 2,8% negli Enti pubblici, che però sono molto popolati. Regioni, Province e Comuni si allineano su valori totali simili a quelli di Camere di commercio ed Enti pubblici. Va notato però che in questi comparti, vi sono molte differenziazioni interne, sia per la consistenza degli Enti, sia per la collocazione geografica. Per l'analisi di dettaglio si rimanda agli specifici capitoli.

1.4 I PARTECIPANTI

La tabella che segue mostra i dati sulla partecipazione alle attività formative, tra cui corsi, seminari, convegni e conferenze, da parte dei diversi comparti.

Tabella 5 - PARTECIPAZIONI ALLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE

COMPARTO	TOTALE DIPENDENTI	TOTALE PARTECIPAZIONI	PARTECIPAZIONI OGNI 100 DIPENDENTI
PCM e Ministeri	262.952	138.821	52,8
Sicurezza	160.144	17.555	11,0
Organi dello Stato	4.392	1.058	24,1
Autorità	1.844	4.526	245,4
Enti pubblici	59.361	81.314	137,0
Camere di commercio	7.744	19.113	246,8
Regioni	83.128	93.125	112,0
Province	36.813	40.948	111,2
Comuni	184.000	127.862	69,5

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 394 Comuni

Su un totale di 800.378 dipendenti pubblici considerati nell'indagine, i partecipanti ad eventi formativi sono 524.322, come media totale rappresenta 66 partecipazioni ogni 100 dipendenti. Questo parametro ha l'importanza di essere ben al di sopra del 12,5% indicato dalle strategie europee, ma il comparto Sicurezza presenta un valore appena al di sotto di tale soglia; contemporaneamente Autorità, Enti pubblici, Camere di commercio, Regioni e Province mostrano tassi di partecipazione superiori a 100, indicando che vi sono impiegati pubblici che partecipano a più di un evento formativo.

Rispetto al 2009, il tasso di partecipazione è aumentato nei comparti Presidenza, Camere di commercio e Regioni, rispettivamente del 27,5%, del 44% e del 10%. Autorità ed Enti pubblici, nonostante l'elevato valore mostrato in tabella, nel 2010 riducono il tasso di partecipazione rispettivamente del 31 e del 3%.

Camere di commercio, Regioni, e Province mostrano un tasso di partecipazione superiore a 100, ma anche in questo indicatore, i Comuni, che nel totale presentano un tasso di 69,5 ogni 100 dipendenti, hanno al loro interno realtà che vanno oltre il 100% di partecipazione: come consistenza quelli tra 100.000 e 250.000 abitanti e come zona geografica, quelli del nord-est, che arrivano a 121% di partecipazione totale.

Analogamente, anche per le Province vale la differenziazione geografica, anche se leggermente meno estremizzata: nord-est 124%, centro 98,3 e sud 47,3 partecipazioni ogni 100 dipendenti.

L'andamento dei tassi di partecipazione negli ultimi 7 anni è riportato nel grafico 2 che segue.

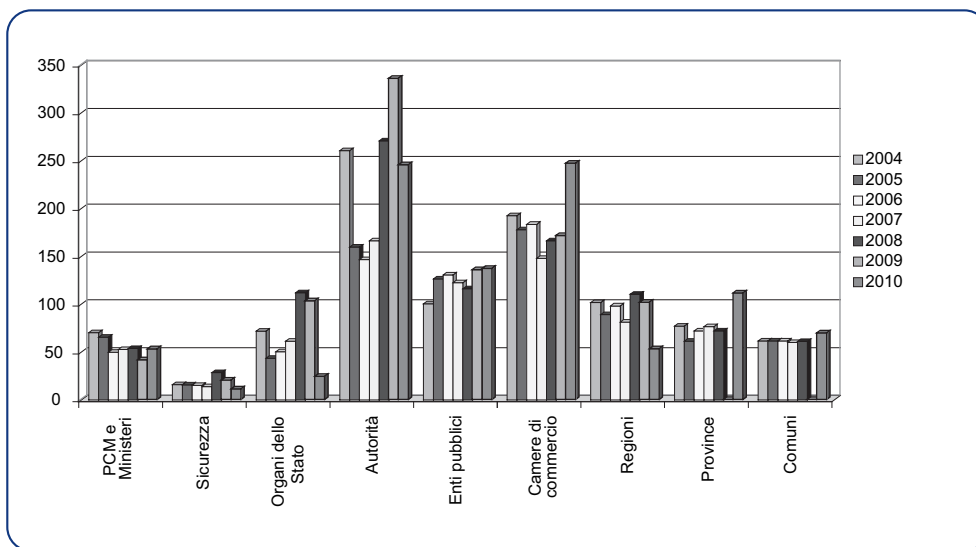


Grafico 2
TASSO DI PARTECIPAZIONE -
ANDAMENTO NEI SETTE
ANNI (valori %)

Nota: Comuni - 284 nel 2004, 276 nel 2005, 266 nel 2006, 328 nel 2007, 379 nel 2008, nd nel 2009, 394 nel 2010
Province - 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 80 nel 2007, 78 nel 2008, nd nel 2009, 92 nel 2010

CHI PARTECIPA ALLA FORMAZIONE

Lo studio del tasso di partecipazione secondo le qualifiche contiene sempre punti di interesse; in molti casi costituiscono un riflesso di situazioni o eventi che hanno influenzato le Amministrazioni, o anche cambiamenti organizzativi o normativi.

Nel 2010 in molte Amministrazioni sono i dirigenti ad aver aumentato il loro tasso di partecipazione, anche se non con gli incrementi del 2008 o del 2009, come si può vedere nel grafico 3 che segue.

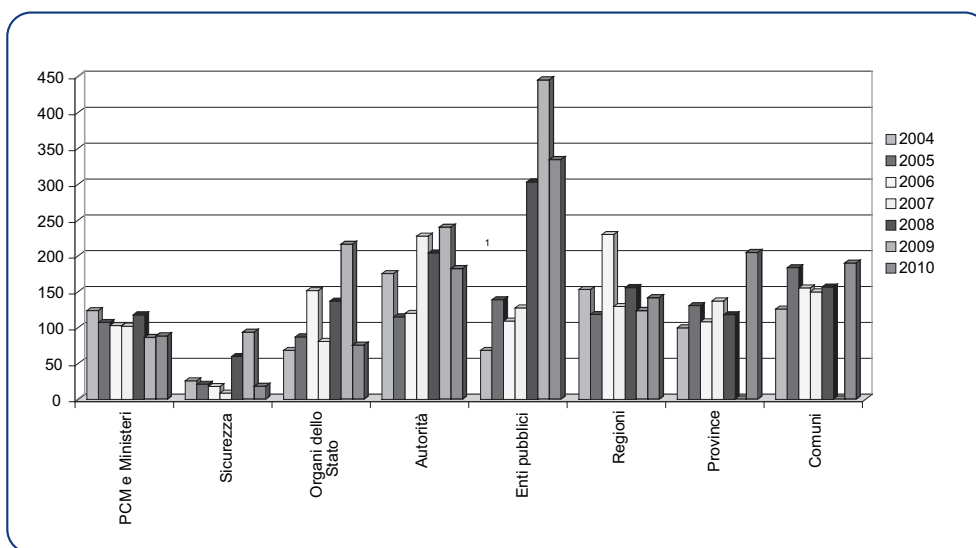


Grafico 3
TASSO DI PARTECIPAZIONE
DEI DIRIGENTI -
ANDAMENTO NEI SETTE
ANNI (valori %)

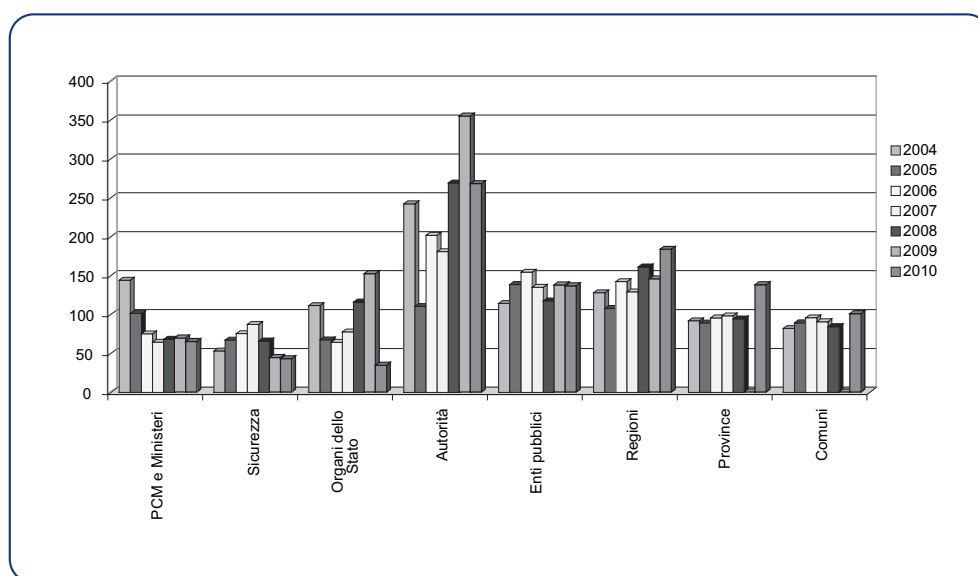
Nota: Comuni - 284 nel 2004, 276 nel 2005, 266 nel 2006, 328 nel 2007, 379 nel 2008, nd nel 2009, 394 nel 2010
Province - 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 80 nel 2007, 74 nel 2008, nd nel 2009, 92 nel 2010

Il tasso di partecipazione dei dirigenti è aumentato nel comparto Ministeri, ma anche in Regioni, Province e Comuni. In questi ultimi due comparti l'incremento è molto consistente e il dato mancante del 2009 non dovrebbe alterare la tendenza.

Da notare che in Autorità, Enti pubblici, Regioni e Province, il tasso di partecipazione dei dirigenti si situa al disopra del 100%, indicando la partecipazione dei dirigenti a più di un corso l'anno.

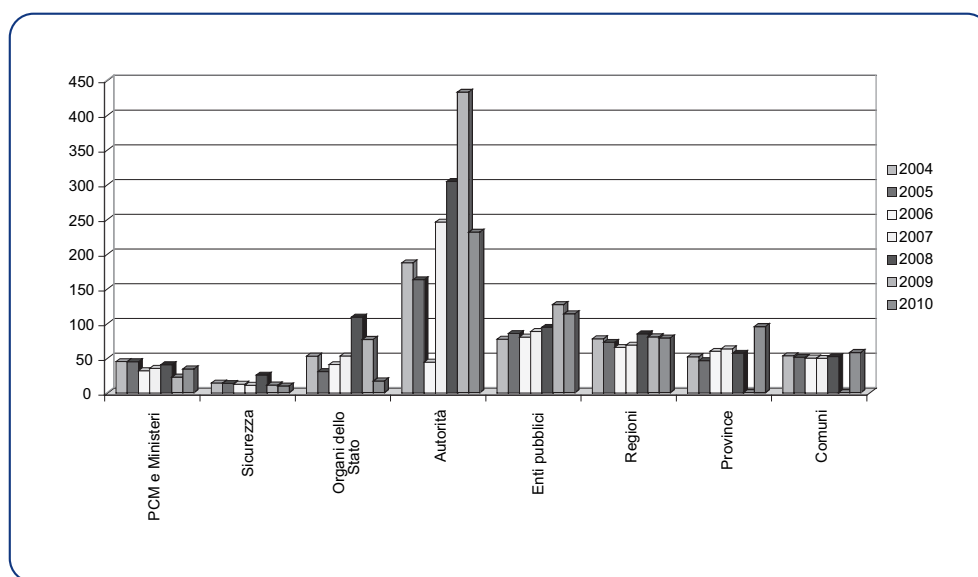
Per i funzionari (grafico 4), solo Regioni, Province e Comuni mostrano un incremento di partecipazione.

Grafico 4
TASSO DI PARTECIPAZIONE
DEI FUNZIONARI -
ANDAMENTO NEI SETTE
ANNI (valori %)



Nota: Comuni - 284 nel 2004, 276 nel 2005, 266 nel 2006, 328 nel 2007, 379 nel 2008, nd nel 2009, 403 nel 2010
 Province - 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 80 nel 2007, 78 nel 2008, nd nel 2009, 82 nel 2010

Grafico 5
TASSO DI PARTECIPAZIONE
DELLE ALTRE CATEGORIE -
ANDAMENTO NEI SETTE
ANNI (valori %)



Nota: Comuni - 284 nel 2004, 276 nel 2005, 266 nel 2006, 328 nel 2007, 379 nel 2008, nd nel 2009, 403 nel 2010
 Province - 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 80 nel 2007, 78 nel 2008, nd nel 2009, 82 nel 2010

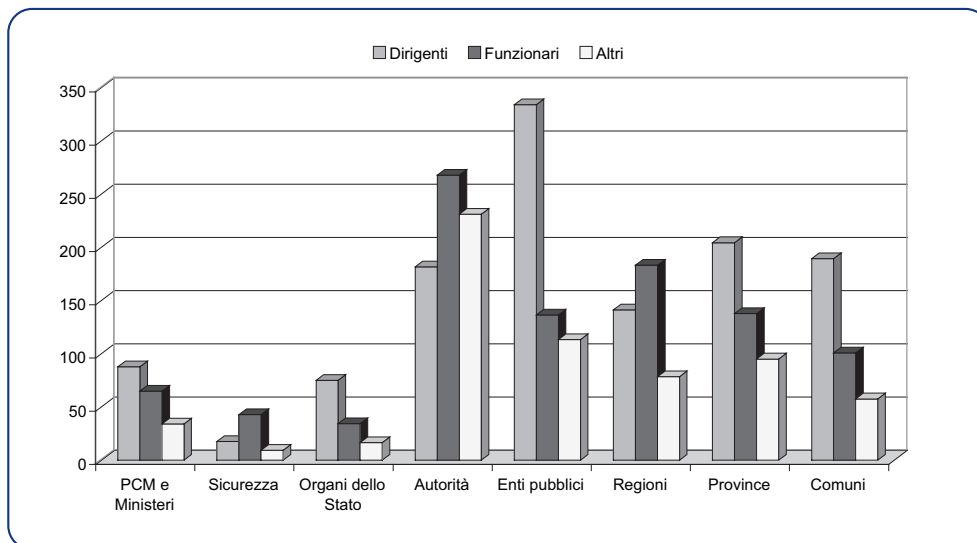


Grafico 6
TASSO DI PARTECIPAZIONE
PER QUALIFICA
(valori %)

Nota: Elaborazione su 82 Province, 403 Comuni

In Autorità, Enti pubblici, Province e Comuni il valore del 2010 supera il 100%.

Le altre categorie nel 2010 (grafico 5), sono in crescita nei Ministeri, nelle Province e nei Comuni. Negli Enti pubblici e nelle Autorità si collocano oltre il 100%.

Il tasso di partecipazione alla formazione delle qualifiche per il 2010 mostra che solo nel comparto Sicurezza, nelle Autorità e nelle Regioni i dirigenti vanno in formazione meno dei funzionari. Negli altri comparti è la fascia dirigenziale che viene maggiormente inviata ad attività formative. Spiccano gli Enti pubblici in cui i dirigenti effettuano più di 3 corsi l'anno contro poco più di un corso per i funzionari, ma anche per le altre categorie. Oltre agli Enti pubblici, altamente popolati, anche le Autorità inviano in formazione tutte le categorie più di una volta l'anno, con i funzionari a quota 267%.

DONNE E UOMINI NELLA FORMAZIONE

Nel 2010 la partecipazione femminile alla formazione torna a crescere in quasi tutti i comparti. Infatti, il 2009 vedeva le donne partecipare leggermente più degli uomini solo nelle Autorità.

Quest'anno (grafico 7), la partecipazione femminile alla formazione è maggiore della componente dei dipendenti nei comparti Sicurezza, Organi dello Stato, Regioni, Province e Comuni. Nelle Autorità il livello di partecipazione alla formazione delle donne è praticamente identico a quello della presenza.

Interessante il grafico sull'andamento della partecipazione femminile alla formazione nei sette anni 2004-2010.

Se si confrontano questi dati con quelli degli anni precedenti, si evidenziano tendenze ben distinte tra i comparti. Nei comparti PCM e Ministeri e Organi dello Stato, il tasso di partecipazione femminile è, costantemente o quasi, più basso della quota di donne sul totale del personale del comparto; l'andamento nel corso degli anni vede questa situa-

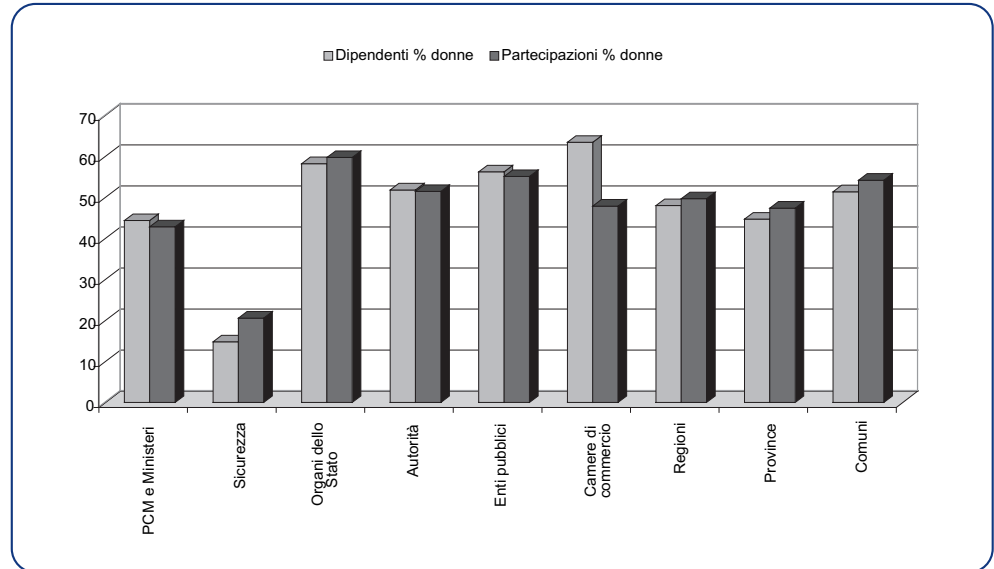


Grafico 7
DISTRIBUZIONE E PARTECIPAZIONE FEMMINILE (valori %)

Nota: Elaborazioni su 88 Province, 380 Comuni
Province e Comuni: il dato è stato rilevato solo sui corsi e non su convegni e conferenze

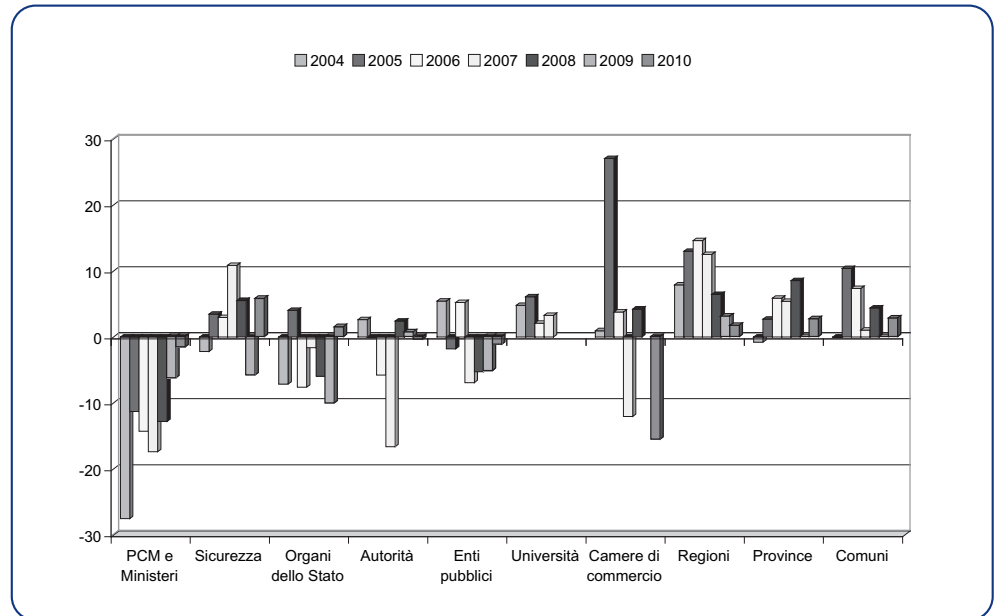


Grafico 8
DIFFERENZIALE TRA PARTECIPAZIONE E PRESENZA FEMMINILE - ANDAMENTO NEI SETTE ANNI (valori %)

Nota: Comuni - 284 nel 2004, 276 nel 2005, 266 nel 2006, 327 nel 2007, 365 nel 2008, nd nel 2009, 380 nel 2010
Province - 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 82 nel 2007, 80 nel 2008, nd nel 2009, 88 nel 2010

zione confermata, ma con segni di miglioramento solo in questi ultimi due anni, e non in tutti i comparti: solo Regioni, Province, Comuni e con differenziali bassi la Sicurezza, mostrano qualche valore decisamente in aumento.

Va notato che la presenza delle donne tra i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni è maggioritaria negli Enti pubblici e negli Organi dello Stato, nelle Camere di commercio e nei Comuni, al di sotto del 50% negli altri comparti. Solo nel comparto Sicurezza le donne sono meno del 15% del totale dei dipendenti; in nessun altro comparto scendono al di sotto del 40%. Pertanto non necessariamente le donne hanno tassi di partecipazione più alti nelle Amministrazioni in cui sono più numerose.

1.5 I TEMI DELLA FORMAZIONE E L'IMPATTO ORGANIZZATIVO

Le Amministrazioni che rispondono al questionario per la raccolta dei dati che vengono riportati in questo Rapporto, classificano le singole attività formative che censiscono in un'area tematica, ed eventualmente precisano anche un secondo livello di classificazione. Le aree tematiche previste dal questionario sono le seguenti:

- giuridico-normativa;
- organizzazione e personale;
- manageriale;
- comunicazione;
- economico-finanziaria;
- controllo di gestione;
- informatica e telematica;
- linguistica;
- multidisciplinare;
- internazionale;
- tecnico-specialistica.

In questi anni si è assicurata la massima continuità nelle rilevazioni, con modifiche molto limitate al questionario da un anno all'altro, al fine di offrire la possibilità di confronti puntuali e dettagliati. Ciò ha condotto anche all'affermarsi delle categorie utilizzate nel Rapporto come *standard* presso le Amministrazioni, numerose delle quali utilizzano il questionario come riferimento per i propri sistemi di monitoraggio interno: naturalmente ciò rende ancora più opportuno non modificare la formulazione scelta.

Vengono utilizzate diverse unità di misura per dar conto di come le attività svolte si sono articolate nelle aree tematiche definite: partecipazioni, ore erogate e ore fruite.

Il dato delle partecipazioni indica quanto una determinata tematica è diffusa, o pervasiva, all'interno dell'Amministrazione, o del comparto, mentre utilizzando il parametro delle ore erogate, si misura la quota di investimento destinata a ciascuna tematica dall'Amministrazione, vale a dire l'interesse che l'Amministrazione attribuisce alla tematica: va considerato anche che tuttavia, nel caso dell'utilizzo di nuove tecnologie, il concetto di erogazione della formazione deve essere quantificato secondo opportuni parametri, e pertanto i dati relativi alle ore erogate e fruite possono non essere direttamente confrontabili come per la formazione in aula.

Il parametro delle ore fruite per tematica permette di tenere conto anche del numero di partecipazioni alle iniziative formative.

Tra i diversi comparti vi sono alcune differenze nelle modalità di rilevazione: mentre per le Amministrazioni centrali e le Camere di commercio possiamo disporre di tutti i para-

Aree e sottoaree tematiche**1. GIURIDICO-NORMATIVA GENERALE**

- 1.1 Semplificazione amministrativa
- 1.2 Riforma della PA (riforma Brunetta)
- 1.3 Federalismo
- 1.4 Normativa sulla *privacy*
- 1.5 Sicurezza nei luoghi di lavoro
- 1.6 Digitalizzazione della PA (riforma Brunetta)
- 1.7 Altro

2. ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

- 2.1 Normativa pubblico impiego e contratti di lavoro
- 2.2 Metodologie gestione risorse umane
- 2.3 Normativa previdenziale
- 2.4 Progettazione organizzativa
- 2.5 Misurazione dell'efficienza e qualità del servizio (riforma Brunetta)
- 2.6 Formazione di formatori
- 2.7 Valutazione delle prestazioni di dirigenza e personale (riforma Brunetta)
- 2.8 Trasparenza organizzativa (riforma Brunetta)
- 2.9 Altro

3. MANAGERIALE

- 3.1 *Project management*
- 3.2 Valutazione progetti, analisi costi
- 3.3 Reingegnerizzazione processi
- 3.4 Stili di *leadership*
- 3.5 Processi di decisione
- 3.6 Tecniche normative
- 3.7 Altro

4. COMUNICAZIONE

- 4.1 Normativa sulla comunicazione
- 4.2 Rapporti con l'utenza
- 4.3 Attività e gestione degli URP
- 4.4 Attività degli Uffici stampa
- 4.5 Attività di promozione e di immagine
- 4.6 Tecniche di comunicazione integrata
- 4.7 Altro

5. ECONOMICO-FINANZIARIA

- 5.1 Normativa fiscale
- 5.2 Contabilità di Stato
- 5.3 Normativa e procedure sugli appalti
- 5.4 Gestione dei beni patrimoniali
- 5.5 Metodologia delle politiche di spesa
- 5.6 Analisi economica
- 5.7 Altro

6. CONTROLLO DI GESTIONE

- 6.1 Normativa sui controlli
- 6.2 Controllo direzionale
- 6.3 Definizione dei processi di pianificazione
- 6.4 Definizione del *budget* direzionale
- 6.5 Ruolo e funzioni del *controller*
- 6.6 Altro

7. INFORMATICA E TELEMATICA

- 7.1 Progettazione e gestione dei processi informatici
- 7.2 *Office* di base
- 7.3 *Office* avanzato
- 7.4 Specialista IT
- 7.5 Specialista *web*
- 7.6 Specialisti su applicativi *standard*
- 7.7 Specialisti su applicativi non *standard*
- 7.8 Altro

8. LINGUISTICA

- 8.1 Corsi di base
- 8.2 Corsi avanzati
- 8.3 Corsi specialistici
- 8.4 Altro

9. MULTIDISCIPLINARE

- 9.1 Corsi per accesso alla dirigenza
- 9.2 Corsi concorso per le varie qualifiche
- 9.3 Corsi di riqualificazione
- 9.4 Altro

10. INTERNAZIONALE

- 10.1 Istituzioni europee e internazionali
- 10.2 Strumenti normativi e di indirizzo
- 10.3 Adeguamento all'Euro
- 10.4 Rendicontazione dei progetti comunitari
- 10.5 Utilizzo dei fondi comunitari
- 10.6 Tecniche di negoziazione
- 10.7 *Benchmarking* e scambio di esperienze
- 10.8 Altro

11. TECNICO-SPECIALISTICA

- 11.1 Cultura
- 11.2 Istruzione
- 11.3 Sanità
- 11.4 Territorio
- 11.5 Attività produttive
- 11.6 Agricoltura
- 11.7 Ambiente
- 11.8 Normativa di settore
- 11.9 Altro

metri citati, per quanto riguarda le Regioni il dato rilevato è il numero di partecipazioni, mentre per gli Enti locali – Province e Comuni – è quello del numero di iniziative formative, intendendosi con questo le singole edizioni dei corsi censiti. Nell'effettuare confronti tra i diversi comparti, come pure è utile fare, queste differenze nelle metodologie di rilevazioni vanno tenute presenti.

Le aree che nel 2010 raccolgono la quota più elevata di partecipazioni, sono:

- l'area tecnico-specialistica;
- l'area giuridico-normativa;
- l'area informatica e telematica.

L'area tecnico-specialistica, che indica la formazione sulle attività tipiche dell'Amministrazione, ha avuto più partecipanti in tutte le Amministrazioni centrali con l'eccezione degli Organi dello Stato, che costituiscono l'1% delle Amministrazioni centrali. Negli Enti pubblici è allo stesso livello dell'area organizzazione e personale.

Si trova invece al secondo posto in termini di partecipanti, nelle Regioni e nelle Province.

Nei Ministeri l'area giuridico-normativa è la seconda, così come nei Comuni e nelle Camere di commercio.

In termini di ore fruite la situazione è analoga, anche se meno accentuata; anche in questo caso nelle Regioni è seconda, e nelle Province torna al primo posto, a causa dell'alto tasso di fruizione dell'area tecnico specialistica che la ha molto innalzata.

Nelle Amministrazioni centrali è stata effettuata un'analisi della distribuzione delle aree tematiche secondo le ore erogate, evidenziando cioè l'offerta formativa, che posta accanto alla distribuzione per ore fruite, può consentire il confronto tra domanda e offerta di formazione relativamente agli argomenti da trattare. Sarebbe auspicabile in futuro poter effettuare il medesimo tipo di rilevazione anche negli altri comparti, in modo da poter studiare gli effetti dell'analisi formativa e dei Piani di formazione anche nelle Amministrazioni più a contatto con i cittadini, come Regioni, Province e Comuni.

Tabella 6 - PARTECIPAZIONI PER AREE TEMATICHE (valori %)

AREA TEMATICA	PCM E MINISTERI	SICUREZZA	ORGANI DELLO STATO	AUTORITÀ	ENTI PUBBLICI	CAMERE DI COMMERCIO	REGIONI	PROVINCE	COMUNI
Giuridico-normativa generale	22,3	9,0	18,7	5,2	8,7	25,1	29,7	36,0	27,3
Organizzazione e personale	11,6	5,2	2,7	4,4	34,6	11,5	9,7	6,9	9,2
Manageriale	1,2	0,0	0,1	3,0	5,0	1,3	3,5	2,5	2,3
Comunicazione	2,7	17,6	2,3	0,4	2,1	9,5	5,0	5,0	3,1
Economico-finanziaria	12,7	3,0	31,2	4,1	2,9	6,3	5,0	8,4	5,6
Controllo di gestione	1,1	0,4	2,2	0,0	1,5	1,1	0,7	0,8	0,5
Informatica e telematica	15,1	2,7	14,7	13,1	6,8	10,1	16,9	14,0	11,9
Linguistica	2,9	1,0	0,5	10,1	1,4	1,4	5,6	2,0	1,8
Multidisciplinare	1,6	3,2	24,1	7,5	0,8	1,2	3,2	2,5	6,4
Internazionale	0,9	10,6	0,0	0,6	0,6	1,1	2,2	0,8	0,4
Tecnico-specialistica	27,9	47,3	3,5	51,6	35,6	31,4	18,7	21,1	31,5

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 394 Comuni

Tabella 7 - ORE FRUITE PER AREE TEMATICHE (valori %)

AREA TEMATICA	PCM E MINISTERI	SICUREZZA	ORGANI DELLO STATO	AUTORITÀ	ENTI PUBBLICI	CAMERE DI COMMERCIO	REGIONI	PROVINCE	COMUNI
Giuridico-normativa generale	15,8	1,1	8,3	2,8	6,5	18,2	29,7	21,7	19,0
Organizzazione e personale	4,9	0,8	1,0	2,0	23,5	9,2	9,7	9,7	9,7
Manageriale	1,0	0,0	0,0	3,7	4,0	3,0	3,5	1,6	1,7
Comunicazione	1,8	12,2	3,0	0,1	4,1	10,8	5,0	3,0	2,9
Economico-finanziaria	12,8	0,5	24,1	1,0	2,7	6,7	5,0	11,4	11,8
Controlli di gestione	0,7	0,0	0,7	0,0	2,6	1,0	0,7	1,1	0,9
Informatica e telematica	14,8	0,9	3,9	6,1	5,6	10,0	16,9	10,7	8,7
Linguistica	11,2	0,2	0,3	24,7	2,9	4,3	5,6	1,5	1,5
Multidisciplinare	5,2	14,0	57,8	2,7	1,7	1,0	3,2	0,9	1,0
Internazionale	3,2	12,6	0,0	0,3	0,2	1,6	2,2	1,7	0,8
Tecnico-specialistica	28,6	57,7	0,9	56,6	46,2	34,2	18,7	36,6	42,0

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 394 Comuni

Nel comparto Regioni l'elaborazione è effettuata sul numero di partecipazioni

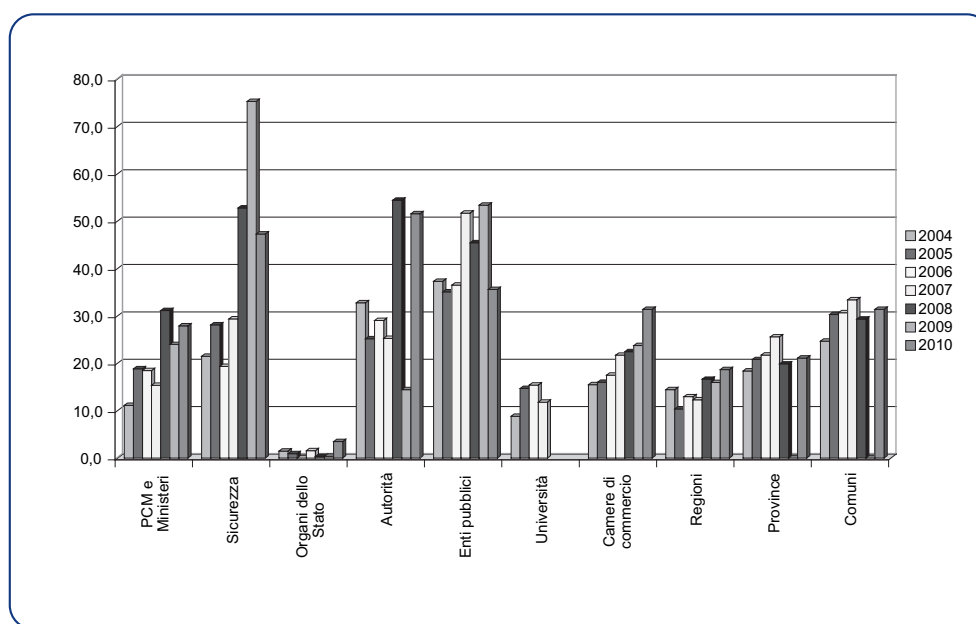
Per i Comuni e le Province il dato è calcolato sulle edizioni dei corsi percentuale in colonna

Va notato l'alto valore di ore fruite dedicate alla linguistica nelle Autorità e anche nei Ministeri. Il controllo di gestione, nonostante la Riforma Brunetta, rimane poco frequentato, al massimo 2,6% negli Enti pubblici.

Regioni, Province e Comuni, in alternativa all'area tecnico-specialistica si dedicano agli argomenti giuridico-normativi e all'informatica.

L'area tecnico-specialistica comprende un insieme di tematiche fortemente legato alla natura dell'Amministrazione rispondente.

**Grafico 9
ANDAMENTO DELLE
PARTECIPAZIONI NELL'AREA
TECNICO SPECIALISTICA NEI
SETTE ANNI (valori %)**



Nota: Università - 64 nel 2004, 63 nel 2005, 60 nel 2006, 59 nel 2007

Comuni - 284 nel 2004, 274 nel 2005, 266 nel 2006, 328 nel 2007, 381 nel 2008, nd nel 2009, 398 nel 2010

Province - 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 82 nel 2007, 78 nel 2008. nd nel 2009, 92 nel 2010

La priorità assegnata a questi temi anche nel 2010, è talmente forte che, nei meccanismi di *budget* ha l'effetto di abbassare drasticamente la possibilità di attivare gli altri argomenti. Il grafico precedente mostra i comparti che hanno registrato un maggior numero di partecipanti alle iniziative formative ricomprese nell'area tecnico-specialistica, e segnala in modo evidente una crescita in quasi tutti i comparti nel corso del quinquennio.

Un'analoga analisi diacronica può essere interessante anche a proposito della formazione multidisciplinare, che caratterizza soprattutto la formazione iniziale e gli interventi di riqualificazione.

Il grafico che segue mostra come si sono collocati, soprattutto nelle Amministrazioni centrali, i cicli di riqualificazione, e l'importanza che questa formazione riveste nel comparto Sicurezza, anche per la rilevanza dei corsi per neoassunti.

Interessante notare come la diminuzione delle partecipazioni in quest'area comporti la creazione dello spazio per la fruizione nell'area tecnico-specialistica del grafico seguente

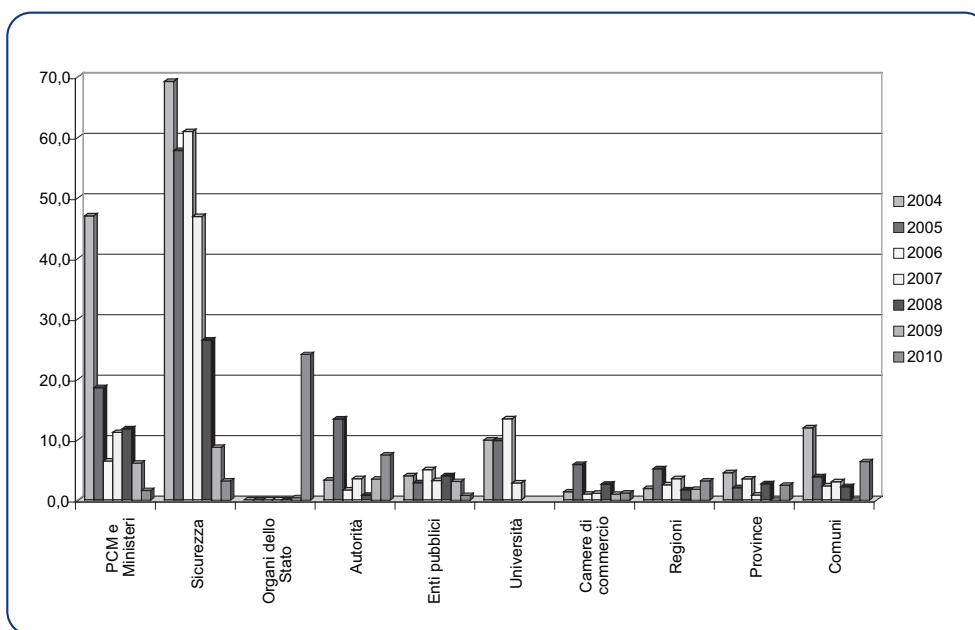


Grafico 10
ANDAMENTO DELLE
PARTECIPAZIONI DELL'AREA
MULTIDISCIPLINARE NEI
SETTE ANNI (valori %)

Nota: Università - 64 nel 2004, 63 nel 2005, 60 nel 2006, 59 nel 2007

Comuni - 284 nel 2004, 274 nel 2005, 266 nel 2006, 328 nel 2007, 381 nel 2008, nd nel 2009, 398 nel 2010

Province - 81 nel 2004, 81 nel 2005, 74 nel 2006, 82 nel 2007, 78 nel 2008, nd nel 2009, 92 nel 2010

LA FORMAZIONE ISTITUZIONALE, LA FORMAZIONE TECNICA, L'INTERNAZIONALIZZAZIONE E LA GESTIONE

Si possono ottenere interessanti indicazioni aggregando maggiormente le tematiche oggetto di indagine e raggruppandole in quattro macro-aree:

- formazione istituzionale;
- formazione tecnica;
- formazione per l'internazionalizzazione;
- formazione per il miglioramento della gestione.

La formazione istituzionale raccoglie la formazione multidisciplinare, la giuridico-normativa e la comunicazione, che consente all'Istituzione di essere presente tramite i media e di dialogare con i cittadini.

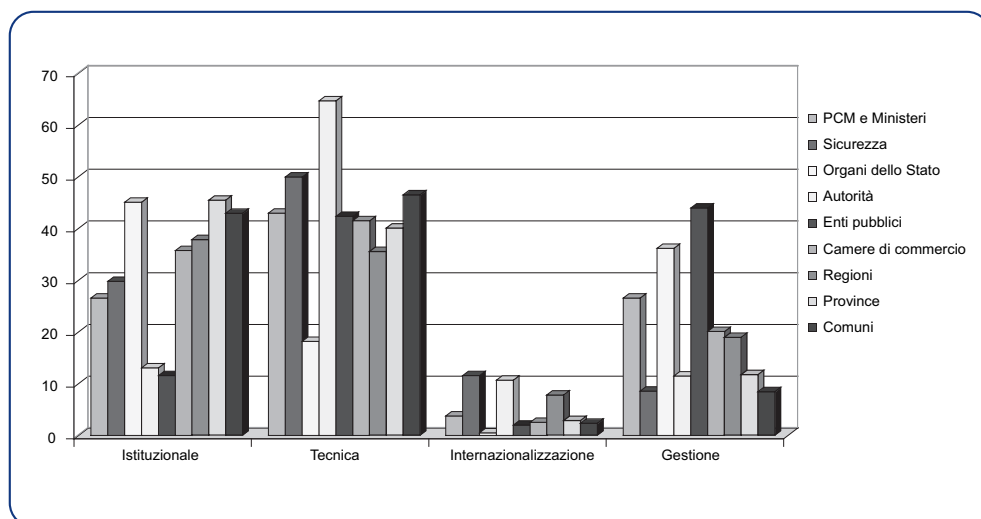
La formazione tecnica corrisponde all'area tecnico-specialistica e all'area informatica e telematica del nostro questionario, mentre la formazione per l'internazionalizzazione comprende la formazione linguistica e la formazione internazionale.

Il miglioramento della gestione raccoglie la formazione manageriale, la formazione relativa ad organizzazione e risorse umane, la formazione economico-finanziaria e il controllo di gestione, strumentazioni tipiche per la gestione aziendale, frequentemente mutuata dalle esperienze e dai modelli sviluppati in ambito di impresa.

Rispetto alle aggregazioni presentate nei precedenti Rapporti è stata effettuata qualche limitata modifica, ma i dati relativi agli scorsi anni sono stati ricalcolati in modo da consentire il confronto dei dati del 2010 con quelli relativi agli anni precedenti.

Rispetto alla volta precedente in cui è stato riportato questo grafico (2009) si può notare un leggero miglioramento nelle tematiche relative all'internazionalizzazione e alla gestione, nei comparti Ministeri, Sicurezza e Regioni.

Grafico 11
FORMAZIONE
ISTITUZIONALE,
TECNICA, PER
L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
E IL MIGLIORAMENTO DELLA
GESTIONE - PARTECIPAZIONI
(valori %)



Nota: Elaborazioni su 92 Province, 398 Comuni

1.6 L'UTILIZZO DELLE TECNOLOGIE E LE METODOLOGIE FORMATIVE

Le modalità di svolgimento della formazione fanno parte dei dati della formazione che vengono rilevati e analizzati nel Rapporto, tenendo conto dell'evoluzione delle metodologie e delle tecnologie coinvolte. Per ogni corso viene rilevata la modalità di erogazione prevalente, e dal Rapporto del 2003 il quadro delle modalità previste si è ampliato e precisato.

Nel caso delle modalità di svolgimento appare rilevante verificare l'incidenza del loro utilizzo rispetto al totale dei corsi, e la percentuale di partecipanti che hanno avuto occasione di frequentare un corso che adotta una determinata metodologia.

Anche nel 2010, l'aula rimane la modalità di gran lunga prevalente, in tutti i comparti. Le altre modalità con una certa importanza risultano l'*E-learning* nei Ministeri e negli Enti pubblici, la videoconferenza nelle Camere di commercio che utilizza anche il *learning on the job*. Il laboratorio informatico è utilizzato in tutti i comparti e Organi dello Stato, Regioni e Comuni utilizzano anche la metodologia della formazione-intervento.

Solo le Amministrazioni centrali rilevano i dati in modo che si possano evidenziare le partecipazioni secondo le modalità di erogazione. Modalità diverse possono essere quindi compresenti. Nelle Amministrazioni centrali la modalità di erogazione viene rilevata per ciascun corso, richiedendo di indicare le varie modalità presenti nell'attività formativa, indicando la prevalente. Questo tipo di rilevazione è necessario in quanto la maggior parte dei corsi in cui non c'è solo l'aula vengono erogati in modalità *blended*, combinando cioè varie tecniche, soprattutto per l'*E-learning*.

Tabella 8 - MODALITÀ DI SVOLGIMENTO - CORSI (valori %)

COMPARTO	AULA	AUTO-APPRENDIMENTO	E-LEARNING	FORMAZIONE INTERVENTO	LABORATORIO INFORMATICO	LEARNING ON THE JOB	VIDEO CONFERENZA	STAGE	CONVEGNI E CONFERENZE
PCM e Ministeri	65,7	0,4	19,7	0,6	7,3	1,0	2,5	0,2	2,6
Sicurezza	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Organi dello Stato	72,2	0,7	0,2	6,8	7,3	8,6	0,0	0,0	4,3
Autorità	91,5	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	8,1
Enti pubblici	80,0	0,4	17,4	0,0	1,3	0,0	0,0	0,1	0,8
Camere di commercio	75,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	15,0	0,0	0,0
Regioni	77,9	1,5	4,2	8,4	0,4	2,1	0,0	0,0	5,3
Province	89,1	0,1	1,8	0,7	7,8	0,2	0,2	0,0	0,0
Comuni	87,2	0,3	0,5	4,8	6,2	0,5	0,3	0,0	0,0

Nota: Elaborazioni su 88 Province, 396 Comuni

Nel comparto Comuni e Province il dato è stato elaborato sul numero delle edizioni e non dei corsi

Elaborazione effettuata sulla modalità di svolgimento prevalente

Tabella 9 - MODALITÀ DI SVOLGIMENTO - PARTECIPAZIONI

COMPARTO	AULA	AUTO- APPRENDIMENTO	E-LEARNING	FORMAZIONE INTERVENTO	LABORATORIO INFORMATICO	LEARNING ON THE JOB	VIDEO CONFERENZA	STAGE	CONVEGNI E CONFERENZE
PCM e Ministeri	83.979	519	25.133	808	9.305	1.264	3.196	306	3.358
Sicurezza	10.188	0	0	0	0	0	0	0	0
Organi dello Stato	896	9	2	84	90	107	0	0	53
Autorità	4.140	5	0	6	4	4	0	0	368
Enti pubblici	62.554	346	13.609	0	981	0	0	65	654

Nota: Partecipazioni calcolate su ogni tipo di fruizione/svolgimento

La distribuzione delle modalità è ovviamente analoga a quella delineata tramite le percentuali dei corsi, ma le partecipazioni possono render conto del peso operativo delle varie modalità, soprattutto dell'*E-learning*, molto aumentato rispetto al 2009, e del laboratorio informatico.

Nell'indagine delle Province emergono anche alcune motivazioni per il mancato o scarso utilizzo dell'*E-learning*: c'è una generale sfiducia verso le tecnologie accompagnata ad una notevole preferenza per l'aula. Queste motivazioni sarebbero facilmente superabili da progetti accurati che prevedessero forme *blended*: aula più *E-learning*. Altre motivazioni però potrebbero creare difficoltà di utilizzo di tecnologie nella formazione, e cioè scarsità di infrastrutture tecnologiche e di personale qualificato per assistenza e *tutoring*.

1.7 L'INVESTIMENTO IN FORMAZIONE

L'investimento in formazione è costituito dall'insieme dei costi reali sostenuti dalle Amministrazioni per la formazione: cioè le spese dirette per i corsi, i costi del personale dedicato e delle strutture interne, i costi per i docenti (interni ed esterni), le spese di missione per la partecipazione a corsi e seminari, e il funzionamento delle strutture formative. Nel comparto PCM e Ministeri viene compresa, come per gli scorsi anni, la spesa per le funzioni didattiche della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, la quale eroga corsi gratuiti a tutte le Amministrazioni centrali dello Stato.

Lo studio della spesa in formazione però deve essere affrontato tenendo conto di alcuni incroci di dati che ne rilevino anche l'efficienza: infatti l'importante non è cercare l'aumento della spesa, ma la corrispondenza tra spesa e servizi resi.

L'obiettivo dell'1% come rapporto minimo tra spese per la formazione e spese complessive per il personale era stato definito dalla direttiva 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la funzione pubblica. L'obiettivo era stato poi fatto proprio dai CCNL 1998-2001, e confermato dai successivi, rendendolo vincolante per tutte le Pubbliche Amministrazioni.

Dal 2011, come detto nell'introduzione, tale parametro muterà e non costituirà un valore fissato, ma, per le restrizioni di spesa, l'investimento in formazione delle Amministrazioni dovrà essere mantenuto entro il 50% di quanto speso nel 2009 (legge 122 del 2010). Tale disposizione non si applica ad Amministrazioni e Corpi dello Stato che svolgono attività fondamentali per la sicurezza, come Esercito, Polizia, Vigili del fuoco, inoltre, secondo la Corte dei conti, non si dovrebbe applicare alla formazione obbligatoria (deliberazione 116 del 2011).

Nel 2010, in generale, l'investimento in formazione è calato, nelle Amministrazioni centrali si vede una contrazione di circa 13.500.000 di euro, nelle Regioni di circa 1.000.000; nelle Camere di commercio invece un incremento di spesa di circa 600.000 euro. All'interno di queste articolazioni, i comparti non hanno tutti il medesimo comportamento.

Nei Ministeri l'investimento è cresciuto del 4,2%, la massa salariale anche del 3,3% e il relativo parametro di spesa si incrementa da 0,59 a 0,60%. Nel comparto Sicurezza l'investimento cala allo 0,33% dallo 0,48 del 2009. Il grande comparto degli Enti pubblici contrae l'investimento del 12,1%, ma riduce anche la massa salariale, per cui il parametro cala solo dello 0,11% mantenendosi al di sopra dell'1%, insieme alle Camere di commercio, che avendo incrementato del 10,7% l'investimento in formazione portano il parametro all'1,82%.

Tabella 10 - INVESTIMENTO IN FORMAZIONE (valori in Euro)

COMPARTO	TOTALE DIPENDENTI	MASSA SALARIALE	INVESTIMENTO IN FORMAZIONE	% INVESTIMENTO SU MASSA SALARIALE	INVESTIMENTO PRO CAPITE
PCM e Ministeri	262.952	11.095.510.846	66.587.587	0,60	253,23
Sicurezza	160.144	6.926.771.255	22.522.341	0,33	140,64
Organi dello Stato	4.392	207.861.266	2.261.017	1,09	514,80
Autorità	1.844	203.232.553	1.163.338	0,57	630,88
Enti pubblici	59.361	3.367.878.534	35.067.259	1,04	590,75
Camere di commercio	7.744	370.570.517	6.755.354	1,82	872,33
Regioni	83.128	4.224.522.000	36.590.000	0,87	440,16
Province	36.813	1.336.758.980	8.437.627	0,63	229,20
Comuni	184.000	5.111.066.087	22.288.038	0,44	121,13

Nota: Elaborazioni su 84 Province, 392 Comuni

Il valore dell'investimento del comparto Sicurezza dovrebbe comprendere anche il costo dei 2.300 addetti alle Scuole di Pubblica Sicurezza che non è stato comunicato.

Anche gli Organi dello Stato (4.392 dipendenti) incrementano l'investimento in formazione rispetto al 2009 e rimangono all'1,09% della massa salariale.

Le Regioni invece rimangono allo 0,87% contraendo l'investimento del 2,7%.

La rilevazione specifica di comparto indica anche per questo indicatore dei comportamenti molto differenziati nei vari Comuni per dimensione e collocazione geografica.

L'investimento *pro capite* indica come l'investimento si ripartisce nella mole dell'Amministrazione o del comparto: per il comparto Ministeri la variazione rispetto al 2009 è di +4,13%, cala del 33,5% nelle Autorità e dell'8,9% negli Enti pubblici.

Tabella 11 - INVESTIMENTO PRO CAPITE - ANDAMENTO NEI SETTE ANNI (valori in Euro)

COMPARTO	INVESTIMENTO PRO CAPITE 2004	INVESTIMENTO PRO CAPITE 2005	INVESTIMENTO PRO CAPITE 2006	INVESTIMENTO PRO CAPITE 2007	INVESTIMENTO PRO CAPITE 2008	INVESTIMENTO PRO CAPITE 2009	INVESTIMENTO PRO CAPITE 2010
PCM e Ministeri	352,46	370,88	325,94	336,35	325,20	243,19	253,23
Sicurezza	221,91	255,78	232,70	251,08	210,61	209,20	140,64
Organi dello Stato	415,27	267,07	432,24	365,60	451,75	454,78	514,80
Autorità	1435,19	1058,89	902,69	1.391,40	1.187,94	948,43	630,88
Enti pubblici	573,32	633,19	624,54	657,98	616,90	648,27	590,75
Università	218,76 (64 Atenei)	178,09 (63 Atenei)	214,90 (57 Atenei)	217,56 (58 Atenei)	nd	nd	nd
Camere di commercio	741,39	752,92	749,92	660,62	581,40	714,10	872,33
Regioni	424,59	408,88	426,30	438,51	426,20	433,24	440,16
Province	205,73 (81 Province)	198,64 (76 Province)	205,61 (62 Province)	191,21 (84 Province)	214,59 (69 Province)	nd	229,20 (84 Province)
Comuni	127,43 (284 Comuni)	128,04 (244 Comuni)	147,22 (240 Comuni)	131,36 (289 Comuni)	123,10 (358 Comuni)	nd	121,13 (392 Comuni)

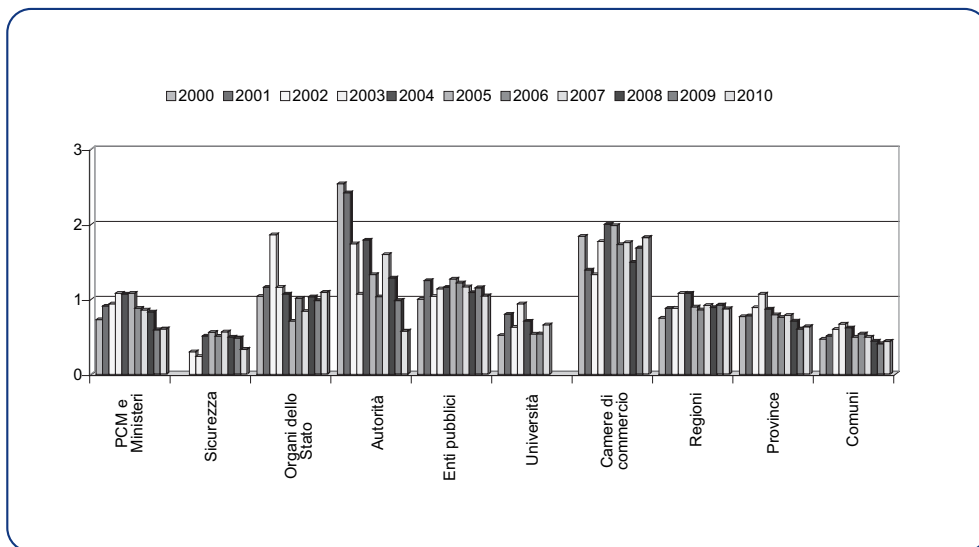


Grafico 12
ANDAMENTO DELLA
PERCENTUALE
DELL'INVESTIMENTO SU
MASSA SALARIALE 2000-
2010

Nota: Università - 29 atenei nel 2000, 41 nel 2001, 48 nel 2002, 59 nel 2003, 64 nel 2004, 63 nel 2005, 57 nel 2006, 58 nel 2007
Comuni - 92 nel 2000, 118 nel 2001, 223 nel 2002, 160 nel 2003, 284 nel 2004, 244 nel 2005 e 240 nel 2006, 289 nel 2007, 358 nel 2008, 392 nel 2009 e 2010
Province - 53 nel 2000, 57 nel 2001, 65 nel 2002, 59 nel 2003, 81 nel 2004, 76 nel 2005 e 62 nel 2006, 84 nel 2007, 69 nel 2008, 88 nel 2009 e 2010

1.8 L'EFFICIENZA DELLA SPESA

Nella tabella successiva vengono riuniti indicatori che consentono di percepire le tendenze che descrivono la formazione dal punto di vista economico e operativo. Come visto in anni passati, l'aumento dell'investimento in formazione può essere annullato dall'aumento della massa salariale, che peraltro cresce anche per caratteristiche "naturali". In altri casi possono diminuire i dipendenti, per cui l'azione formativa dal punto di vista del tasso di partecipazione può apparire maggiorata anche a spesa costante.

Tabella 12 - EFFICIENZA DELLA SPESA (valori %)

COMPARTO	INVESTIMENTO PRO CAPITE INCREMENTO 2009-2010	TASSO DI PARTECIPAZIONE INCREMENTO 2009-2010	ORE EROGATE PRO CAPITE INCREMENTO 2009-2010
PCM e Ministeri	4,1	27,5	-19,0
Sicurezza	-32,8	-45,6	28,1
Organi dello Stato	13,2	-76,6	-9,5
Autorità	-33,5	-31,4	69,0
Enti pubblici	-8,9	-3,0	-13,7
Camere di commercio	22,2	44,0	-13,4
Regioni	1,6	11,2	-22

Riunire questi indicatori ne bilancia i significati e può contribuire ad approfondire l'analisi.

In linea di massima, l'efficienza della spesa è maggiore laddove la differenza tra spesa per ora erogata e quella per l'ora fruita è elevata. Contemporaneamente, tale differenza ci mostra anche il tipo di formazione che viene effettuato: nel comparto Sicurezza vediamo che la formazione probabilmente è molto ampia e viene distribuita a molti utenti.

Tabella 13 - SPESA PER ORA FRUITA E PER ORA EROGATA (valori in Euro)

COMPARTO	SPESA PER ORA FRUITA	SPESA PER ORA EROGATA
PCM e Ministeri	20,48	376,54
Sicurezza	6,17	346,99
Autorità	9,22	78,20
Enti pubblici	25,11	244,83
Camere di commercio	38,91	213,78
Regioni	22,28	234,72
Province	13,88	84,97
Comuni	16,75	66,99

Nota: Elaborazioni su 84 Province, 392 Comuni

Le Autorità, che si posizionano in maniera simile alla Sicurezza nella fruizione, partono da un costo per ora erogata che è circa solo il 20% di quello del comparto precedente, per cui si può supporre che effettua corsi brevi, di tipo *standard* e replicati in numero medio-alto.

Le banche dati consentono di osservare nel tempo l'andamento della spesa per ora erogata:

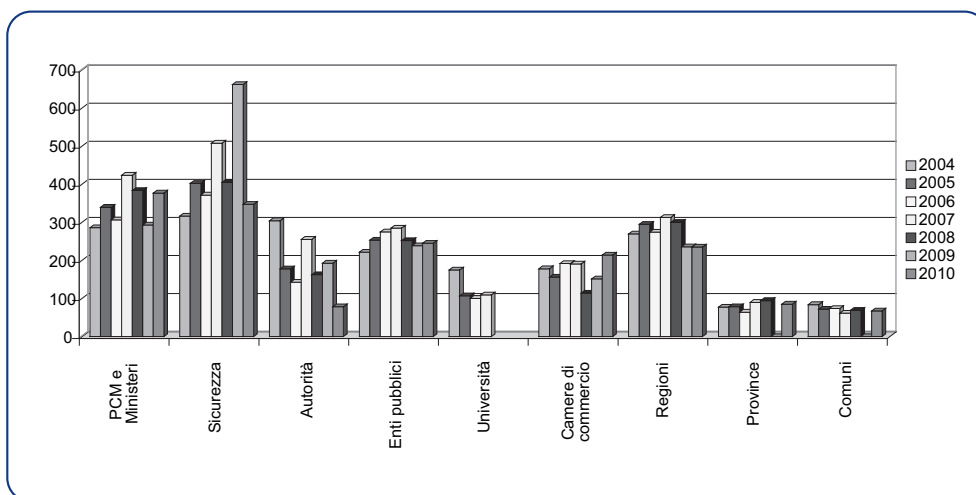


Grafico 13
SPESA PER ORA EROGATA -
ANDAMENTO NEI SETTE
ANNI (valori in Euro)

Nota: Università - 64 nel 2004, 63 nel 2005, 57 nel 2006, 57 nel 2007
 Comuni - 284 nel 2004, 267 nel 2005 e 240 nel 2006, 289 nel 2007, 358 nel 2008, nd nel 2009, 392 nel 2010
 Province - 81 nel 2004, 72 nel 2005 e 61 nel 2006, 84 nel 2007, 69 nel 2008, nd nel 2009, 84 nel 2010

Spiccano il periodo di spesa elevata da parte del comparto Sicurezza e i bassi livelli di spesa da parte di Province e Comuni.

Il confronto diacronico può essere effettuato anche per la spesa per ora fruita:

In questo grafico si notano i Ministeri con un profilo che indica una formazione continua, forse ripetuta, per diffondere capacità determinate a tutta la struttura,

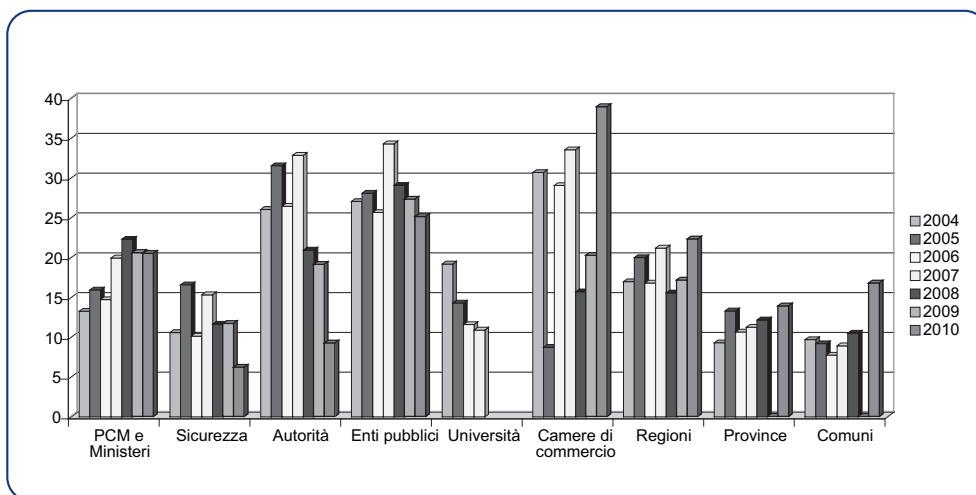


GRAFICO 14
SPESA PER ORA FRUITA -
ANDAMENTO NEI SETTE
ANNI (valori in Euro)

Nota: Università - 64 nel 2004, 63 nel 2005, 57 nel 2006, 57 nel 2007
 Comuni - 284 nel 2004, 267 nel 2005 e 240 nel 2006, 289 nel 2007, 358 nel 2008, nd nel 2009, 392 nel 2010
 Province - 81 nel 2004, 72 nel 2005 e 61 nel 2006, 84 nel 2007, 69 nel 2008, nd nel 2009, 84 nel 2010

Spiccano poi dei valori elevati discontinui, come in Camere di commercio, Autorità ed Enti pubblici. Queste sono Amministrazioni che evidentemente hanno effettuato formazione non *standard*, forse “su misura” in occasioni in cui la necessità era limitata nel tempo. Infatti sono tutte Amministrazioni con attività ad alto contenuto tecnico, specifico, in cui il successo e l'efficienza dipendono fortemente da conoscenze e capacità speciali.

1.9 L'ORGANIZZAZIONE DELLA FORMAZIONE. IL MERCATO DELLA FORMAZIONE PER LA PA

LE SCUOLE

Le Amministrazioni centrali fanno riferimento ad un sistema di Scuole storicamente consolidato, ed in tutti i Ministeri, gli Organi dello Stato, le Autorità e gli Enti pubblici censiti sono presenti strutture organizzative dedicate o uffici di formazione. Undici Amministrazioni possono fruire di una propria Scuola interna, oltre naturalmente alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, a disposizione di tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, dal 2011, secondo la legge 122 del 2010, punto di riferimento per la formazione pubblica.

Una funzione importante nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, viene svolta da FORMEZ PA e FORMEZITALIA, coerentemente con i loro ruoli statutari. Le Camere di commercio dispongono dell'Istituto *Guglielmo Tagliacarne* e di una rete di aziende speciali, dedicate all'attività formativa. La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL) si configura invece come struttura deputata allo svolgimento dei corsi istituzionali e all'attività di accompagnamento e supporto per le Scuole regionali ed interregionali e a "livello territoriale" come costellazione delle suddette Scuole che svolgono istituzionalmente l'attività di aggiornamento per i segretari ed i dirigenti degli Enti locali.

LE STRUTTURE INTERNE PER LA FORMAZIONE

Le strutture interne per la formazione, nelle Amministrazioni centrali ed anche ad altri livelli di governo, sono principalmente articolate in tre livelli:

- scuola interna;
- ufficio formazione;
- unità organizzativa.

I compiti sono di solito costituiti dalla gestione del ciclo completo della formazione: possono andare cioè dalla rilevazione di fabbisogni, all'organizzazione della domanda, alla gestione delle partecipazioni, ad attività formative esterne e alla realizzazione o acquisizione di formazione, con monitoraggio e valutazione della formazione.

Le Amministrazioni centrali sono dotate di strutture per la gestione della formazione che coprono sia tutte le fasi del processo, sia anche singole fasi territoriali, sia di raccordo tra i vari livelli della struttura. I Ministeri sono dotati di ufficio formazione e di unità organizzative e, per il 50% circa, hanno anche una scuola interna. Negli Enti pubblici e nel comparto Sicurezza, le Amministrazioni hanno strutture centrali e territoriali, in cui oltre al raccordo con le politiche formative generali centralizzate, espletano attività formative pianificate *in loco*, gestite ed approvate tramite piani formativi. Alcune di queste strutture possono fornire formazione ad altre Amministrazioni, anche non appartenenti al comparto: in pratica costituiscono un mercato "pubblico su pubblico".

Nei Comuni di piccole dimensioni si diffonde la pratica del consorzio, che consente economie di scala sia nella fruizione sia nella gestione organizzativa ed economica delle attività di formazione.

Tabella 14 AMMINISTRAZIONI CHE DISPONGONO DI UNA STRUTTURA INTERNA DEDICATA ALLA FORMAZIONE

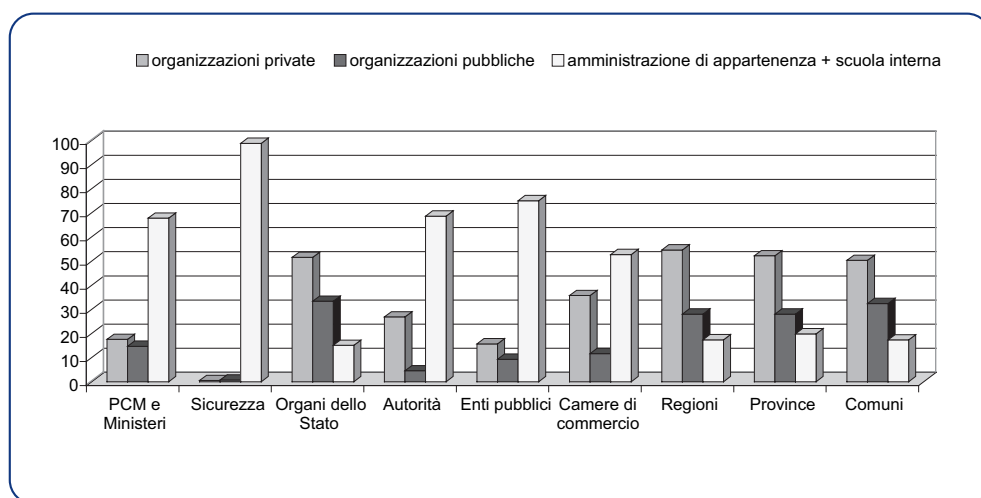
COMPARTO	AMMINISTRAZIONI RISPONDENTI	SCUOLA INTERNA	UFFICIO FORMAZIONE	UNITÀ ORGANIZZATIVA
PCM e Ministeri	14	6	12	14
Sicurezza	3	3	2	2
Organi dello Stato	2	0	1	1
Autorità	8	0	0	6
Enti pubblici	9	1	7	4
Totale Amministrazioni centrali	36	10	22	27
Regioni	22	11	9	22
Province	92		45	44
Comuni	423		85	238

Tabella 15 - ANDAMENTO DELLA RIPARTIZIONE DELLE ORE FRUITE PER TIPOLOGIA DI FORNITORE 2009-2010 (valori %)

	ORGANIZZAZIONI PRIVATE		ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE		AMMINISTRAZIONE DI APPARTENENZA + SCUOLA INTERNA	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
PCM e Ministeri	8,7	17,5	14,0	14,7	77,2	67,8
Sicurezza	0,7	0,5	1,8	0,7	97,5	98,8
Organi dello Stato	9,4	51,5	7,1	33,4	83,5	15,1
Autorità	89,5	26,9	5,6	4,5	4,9	68,6
Enti pubblici	23,7	15,7	8,3	9,3	68,1	75,0
Camere di commercio	50,0	35,7	18,1	11,6	27,1	52,7
Regioni	55,9	54,6	24,6	28,0	19,4	17,4
Province	nd	52,2	nd	28,0	nd	19,8
Comuni	nd	50,3	nd	32,4	nd	17,3

Nota: Comuni: 398 – Province: 85

Comuni e Province il dato sulla tipologia di fornitore è stato rilevato solo sui corsi e non su convegni e conferenze

**Grafico 15 ORE FRUITE PER TIPOLOGIA DI FORNITORE (valore %)**

Nota: Comuni: 398 – Province: 85

Comuni e Province il dato sulla tipologia di fornitore è stato rilevato solo sui corsi e non su convegni e conferenze

1.10 LA VALUTAZIONE E LA PROGRAMMAZIONE DELLA FORMAZIONE

Nel 2010 è stato possibile richiedere ai partecipanti all'indagine alcuni dettagli sulla progettazione formativa. Infatti, le attività di formazione dovrebbero derivare dalla chiarificazione di un fabbisogno che detta gli obiettivi della formazione. I parametri che identificano la necessità formativa, dovrebbero guidare alla progettazione e soprattutto alla valutazione della formazione effettuata, per verificare il raggiungimento degli obiettivi cercati.

In seguito, la progettazione e la programmazione del successivo ciclo di formazione dovrebbero tener conto dell'esperienza formativa già effettuata, sia in senso positivo, chiusura dell'esigenza cui la formazione ha risposto, sia negativo, modifica della progettazione per migliorare la qualità della formazione in modo da raggiungere tutti gli obiettivi.

La tabella 16 riunisce i valori delle risposte ricevute.

Tabella 16 - INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI, VALUTAZIONE E PROGRAMMAZIONE SUCCESSIVA (valori %)

COMPARTO	VENGONO DEFINITI PRELIMINARMENTE GLI OBIETTIVI DELLA FORMAZIONE?	VIENE FATTA UNA VALUTAZIONE DELLA RISPONDEZZA DEI RISULTATI RISPETTO AGLI OBIETTIVI INDIVIDUATI?	NELLA PROGRAMMAZIONE SUCCESSIVA SI TIENE CONTO DEI RISULTATI RISPETTO AGLI OBIETTIVI INDIVIDUATI?
PCM e Ministeri	95,8	87,5	87,5
Sicurezza	66,6	66,6	66,6
Organi dello Stato	50,0	50,0	50,0
Autorità	75,0	62,5	62,5
Enti pubblici	88,9	77,8	88,9
Regioni	91,0	73,0	91,0

Per quanto riguarda la valutazione, tutte le Amministrazioni hanno indicato che effettuano una valutazione assimilabile a varie forme di *customer satisfaction*. È importante però utilizzare anche forme di valutazione, in quanto il processo formativo è composto di varie fasi, tutte suscettibili di analisi di qualità e quindi valutabili con indicatori e parametri.

Sono state inserite delle specifiche domande sui vari momenti della valutazione e le risposte con gli indici di dettaglio sono stati aggregati nella tabella 17.

Tabella 17 - TIPOLOGIE DI VALUTAZIONE (valori %)

	VALUTAZIONE DI INGRESSO	MONITORAGGIO IN ITINERE	RILEVAZIONE FINALE	ESAME DI PROFITTO	VALUTAZIONE DI IMPATTO	TOTALE CORSI VALUTATI
PCM e Ministeri	6,5	10,3	86,7	15,7	4,6	1.264
PCM e Ministeri	3,2	3,7	75,6	16,4	1,1	2.384
Sicurezza	13,9	21,3	30,8	28,8	5,1	333
Organi dello Stato	5,5	6,6	78,0	8,8	1,1	134
Autorità	14,0	12,8	72,8	0,4	0,0	337
Enti pubblici	1,4	2,9	91,2	4,5	0,0	3.278

Per una specifica trattazione sui fenomeni della valutazione si rimanda ad altra sede. Intanto il valore relativo alla valutazione di impatto dovrebbe essere molto più elevato: infatti è tramite la misurazione del conseguimento degli obiettivi strutturali che la spesa in formazione dimostra di essere utile.

Per gli stessi motivi, la valutazione di impatto e *in itinere* sono di fondamentale importanza nella formazione acquistata da fornitori esterni, in quanto propedeutiche al pagamento.

LA PROGRAMMAZIONE DELLA FORMAZIONE

Il Piano formativo per un'Amministrazione, costituisce il risultato di un processo di indagine per la definizione delle necessità formative e per la loro realizzazione, monitoraggio e valutazione.

Già previsto dall'articolo 9 della direttiva sulla formazione e valorizzazione del personale delle Pubbliche amministrazioni e dalla legge 3 del 16 gennaio 2003, ma anche dal decreto legislativo 165 del 2001, all'articolo 7 *bis*, è stato ulteriormente precisato dal ministro Brunetta nella sua direttiva 10 del 2010 Programmazione della formazione delle Amministrazioni pubbliche.

Il Piano formativo è anche il risultato di un accordo interno a più dimensioni, perché deve risultare fattibile, quindi finanziabile, ben distribuito nel tempo, diretto a personale motivato e disponibile, e con obiettivi raggiungibili in un anno di lavoro.

Per cui, oltre ad essere una "mappa" verso la formazione, è anche un impegno tra tutti i livelli di un'Amministrazione.

La rilevazione effettuata in occasione del *Rapporto Annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione* intende verificare, sostanzialmente, la presenza del Piano formativo, distinguendo tre possibili casi:

- adottato;
- preparato ma non ancora adottato formalmente;
- non preparato.

Vi sono state risposte e i dati sulla pianificazione della formazione pubblica sono riportati nel grafico 16

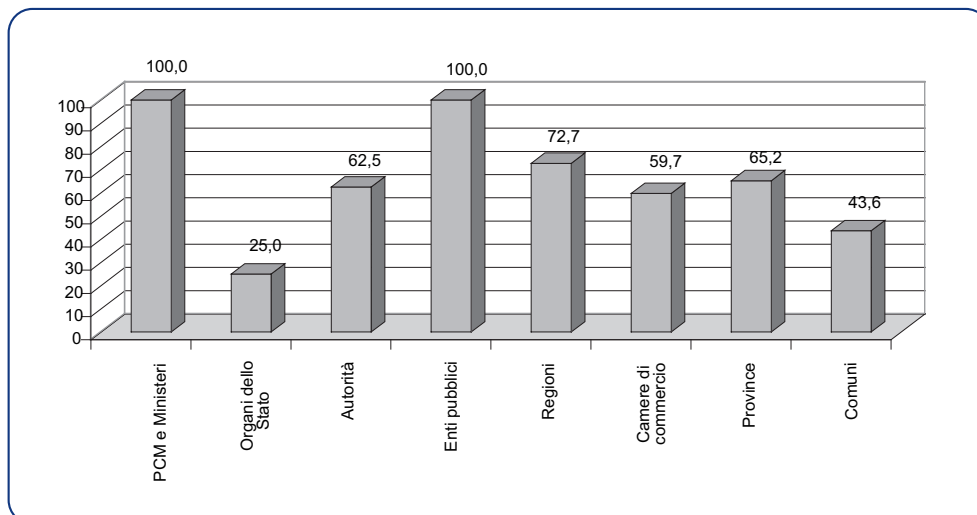


Grafico 16
PIANI FORMATIVI DEFINITI
A OTTOBRE 2010
(valori %)

Nota: Elaborazioni su 92 Province, 404 Comuni

Il quadro che emerge è sicuramente confortante: i comparti più numerosi sono tutti dotati di Piano formativo e quasi tutti i comparti si stanno dotando di strumenti di pianificazione. L'unico sinceramente indietro sembra essere il comparto degli Organi dello Stato, con solo un quarto dei suoi componenti ad aver adottato il Piano formativo.