



12° 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)  
e Rita Serusi (elaborazioni statistiche)*

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUZIONE .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI.....</b>                                | <b>15</b> |
| 1.1 Il presidio delle attività formative.....                                  | 15        |
| 1.2 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione ..... | 20        |
| 1.3 Le attività formative.....   | 27        |
| 1.4 La partecipazione ai corsi.....  | 29        |
| 1.5 Le modalità di erogazione della formazione .....                           | 32        |
| 1.6 Ricadute della formazione.....   | 37        |
| 1.7 Innovazioni e formazione.....  | 41        |
| 1.8 Fattori critici e obiettivi di qualificazione .....                        | 47        |
| 1.9 La spesa per la formazione.....  | 52        |
| <b>2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE.....</b>                            | <b>55</b> |
| 2.1 I partecipanti .....   | 57        |
| 2.2 La spesa per la formazione.....  | 61        |
| 2.3 Il presidio interno della formazione.....                                  | 62        |
| 2.4 La determinazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione ..... | 64        |
| 2.5 I fattori strategici, la formazione innovativa e le criticità .....        | 69        |
| 2.6 Le metodologie dell'apprendimento.....                                     | 75        |
| 2.7 La tipologia della domanda formativa .....                                 | 76        |
| 2.8 Attività interne e offerta di mercato.....                                 | 77        |
| <b>NOTA METODOLOGICA.....</b>  | <b>80</b> |

## INTRODUZIONE

La formazione negli Enti locali, sospinta dall'obiettivo della crescita dell'investimento e del coinvolgimento estensivo del personale sembra, più che negli anni passati, giunta a un tornante del proprio percorso.

La funzione formativa ha messo radici profonde: l'attività formativa è presente in quasi tutti i Comuni (oltre i 10.000 abitanti) e la partecipazione annuale dei dipendenti tocca livelli consistenti, soprattutto nelle Province. Gli altri aspetti (i presidi organizzativi interni, le risorse umane e logistiche, le funzioni ausiliarie, i contenuti e le metodologie) appaiono consolidati. L'insieme degli indicatori segnala una certa staticità della dinamica aggregata, insieme ad una plausibile perdita di attendibilità dell'obiettivo dell'1% della spesa formativa rispetto alle retribuzioni lorde.

C'è quindi una costruzione in cui si vedono le strutture portanti, ma anche "i pieni e i vuoti", le aree di successo e quelle di criticità. Con una distanza crescente tra ampi settori degli Enti locali, in cui l'attività formativa, estesa e permanente, si combina con una innovazione multiforme, e altri settori nei quali l'accesso a qualche intervento formativo è una conquista e si afferma una "costanza delle criticità", forse non superabile con sole risorse proprie.

Probabilmente è in atto il compimento della fase dell'impianto estensivo della formazione, in cui le politiche incidono con indirizzi semplici e onnicomprensivi, e sorge la necessità di una fase di indirizzi differenziati e più "fini", di livello intermedio.

### **Il trend della formazione**

La spesa formativa in rapporto alle retribuzioni lorde tende a stazionare attorno allo 0,50 % tra i Comuni e allo 0,75% tra le Province, ma per ragioni non tutte negative: la spesa formativa - aumentata tra i Comuni in corso d'anno (+ 2%) e diminuita tra le Province (1%) - non ha in effetti tenuto il passo degli aumenti delle retribuzioni (tabella 1). Né, data l'evoluzione generale dell'economia, sembra attendibile che riesca a seguire la curva delle retribuzioni nel prossimo futuro.

Come si vede, si tratta di una battuta d'arresto più che di un disinvestimento vero e proprio: gli Enti locali che hanno aumentato la spesa sono più numerosi (o equivalenti) di quelli che l'hanno ridotta. Inducono, tuttavia, qualche riflessione le riduzioni della spesa nelle aree geografiche trainanti (le Province del nord, i Comuni del centro e del nord est) e, all'opposto, qualche motivo di conforto l'aumento della spesa formativa nel Mezzogiorno.

**Tab. 1 – L'evoluzione del fenomeno formativo (valori %)**

|  | Comuni |      |      | Province |      |      |
|--|--------|------|------|----------|------|------|
|  | 2006   | 2007 | 2008 | 2006     | 2007 | 2008 |
| Personale formato sul totale del personale in servizio             | 61,7   | 60,1 | 61,1 | 72,1     | 76,5 | 70,5 |
| Spesa per formazione sul monte retribuzioni                        | 0,54   | 0,50 | 0,45 | 0,76     | 0,75 | 0,74 |
| Enti con una struttura formativa                                   | 71,4   | 68,6 | 65,3 | 91,5     | 89,5 | 89,3 |
| Enti che hanno effettuato attività di valutazione della formazione | 44,8   | 48,5 | 46,5 | 69,6     | 67,8 | 67,5 |
| Enti con piano annuale   | 30,3   | 30,9 | 29,6 | 32,1     | 34,5 | 27,4 |
| Enti con piano pluriennale   | 22,2   | 21,4 | 19,3 | 34,6     | 39,1 | 39,3 |

Permane, sul modello dell'anno precedente, la diversificazione dei canali di finanziamento dell'investimento formativo:

- quasi tutti gli Enti locali hanno impiegato risorse proprie per finanziare i programmi formativi;
- il contributo degli altri Enti territoriali è più incisivo tra i Comuni del nord ovest e tra quelli intermedi (da 50.000 a 250.000 abitanti) e tra le Province del Mezzogiorno;
- il FSE continua ad essere poco utilizzato (dal 15% dei Comuni e dal 25% delle Province). Nel 2008 vi hanno fatto ricorso soprattutto le città con più di 100.000 abitanti e i Comuni del centro, le Province dell'Italia centrale (48%) e del Mezzogiorno (32%). I Comuni meridionali hanno confermato la frequenza dell'anno precedente (19%);
- i finanziamenti dei Programmi nazionali di formazione sono utilizzati soprattutto dalle città metropolitane e dai Comuni meridionali.

Permangono un ricorso limitato al FSE e il "vuoto" del minor supporto ai Comuni più piccoli (da 10.000 a 50.000 abitanti), costretti, più degli altri, a ricorrere all'autofinanziamento.

Anche gli altri indicatori aggregati segnalano staticità, con qualche tendenza verso un andamento discendente. Una staticità che merita di essere meglio vagliata in rapporto ai diversi aspetti della formazione degli Enti locali.

In primo luogo si può considerare la formazione associata, che coinvolge un quarto circa delle Amministrazioni, tra i Comuni come tra le Province, con una forte connotazione territoriale (riguarda il 31% dei Comuni del nord est e del centro, un più ristretto 13% dei Comuni nel Mezzogiorno ma il 27% delle Province, a dimostrazione che questa formula può ben attuarsi anche in quest'ambito).

Altro aspetto importante concerne le strutture responsabili della formazione, che operano nei due terzi dei Comuni e nel 90% circa delle Province dove appaiono più robuste, con la presenza nel 43% dei casi di uffici formazione. Nei Comuni raggiungono solo il 22% ed emergono ampi divari:

- metà dei Comuni meridionali, infatti, risulta sprovvista di qualunque struttura e l'ufficio formazione è presente solo nel 16% delle Amministrazioni;

- il 42% dei Comuni più piccoli non si è dotato di nuclei interni responsabili della formazione.

Circa la metà delle Amministrazioni, sia tra i Comuni che tra le Province, affida la competenza su parte dell'attività formativa ai dirigenti dei settori, attribuendo anche un *budget* da gestire autonomamente. Questa "infrastruttura" di complemento, tuttavia, colma solo parzialmente i vuoti di nuclei dedicati (è più frequente dove già esistono strutture responsabili della formazione ed è presente solo nel 41% dei Comuni privi di qualsiasi struttura).

Le risorse umane impegnate nelle strutture per la formazione raggiungono, in media, 4,3 addetti negli uffici formazione dei Comuni (ma salgono a 12 nelle aree metropolitane) e 2,3 addetti nelle unità organizzative (5 addetti nelle aree metropolitane). Prevale il personale a tempo parziale e si osserva un limitato impegno di dirigenti. Nelle Province vi sono 3,6 addetti negli uffici formazione e l'impegno di dirigenti è maggiore.

Le funzioni ausiliarie della formazione (rilevazione dei fabbisogni, programmazione e valutazione) denotano anch'esse una sostanziale stabilità.

Nell'analisi dei fabbisogni di formazione il numero dei metodi utilizzato resta costante (1,7), così come la frequenza delle modalità utilizzate: le indicazioni dei responsabili degli uffici nei tre quarti dei Comuni, sia le richieste dei dipendenti sia l'analisi organizzativa e l'analisi delle competenze nella metà delle Amministrazioni comunali. Analogamente avviene tra le Province. Per questa funzione il "vuoto" è concentrato nei Comuni del Mezzogiorno (meno metodi di diagnosi dei fabbisogni, l'analisi organizzativa e il bilancio delle competenze presente in un terzo scarso delle Amministrazioni).

La programmazione resta sempre praticata nella metà circa dei Comuni, mentre tra le Province scende dai tre quarti ai due terzi circa. Tra i Comuni la soglia discriminante sono i 100.000 abitanti: sopra, tutti i Comuni praticamente fanno programmazione, al di sotto il 51% non programma la formazione e tale soglia si riduce ulteriormente nel meridione. Anche tra le Province meridionali l'assenza di programmazione è particolarmente ampia (68%).

La valutazione delle attività formative oscilla attorno ai valori degli ultimi anni, essendo praticata in metà circa dei Comuni e nei due terzi circa delle Province.

La valutazione sistematica di tutti gli interventi formativi è una prassi delle città metropolitane e dei centri medio-grandi, mentre nel complesso dei Comuni è minoritaria (17%). Più presente una valutazione selettiva, di parte degli interventi formativi (30%). I Comuni che non valutano la formazione sono la metà dei Comuni sotto i 100.000 abitanti. Nel Mezzogiorno il 75% dei Comuni non fa alcuna valutazione, nel nord il 40%. Anche le Province meridionali sono un punto debole della valutazione, poiché per due terzi non la praticano.

Tra i metodi di valutazione quelli più diffusi restano il questionario al personale sul gradimento dell'esperienza formativa e il *test* di valutazione dell'apprendimento. Seguono le verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute della formazione e il giudizio dei docenti e *tutor*.

Sempre minoritarie sono le Amministrazioni che dispongono di risorse professionali specifiche e logistiche per l'attuazione degli interventi formativi (tabella 2):

- i Comuni con i referenti interni per la formazione sono scesi al 20%, mentre le Province sono salite al 36%;
- anche i Comuni dotati di formatori interni scendono al 22%, mentre le Province salgono al 36%. I formatori interni sono presenti molto di più nei Comuni oltre 100.000 abitanti e nelle città metropolitane (dal 65% al 75%), molto meno tra i Comuni più piccoli e tra quelli meridionali (15%);
- l'impiego di sistemi informatici di trattamento delle informazioni relative alla formazione e alla gestione del personale è presente praticamente in tutti i Comuni con più di 100.000 abitanti, mentre sotto questa soglia metà dei Comuni non li utilizza. Analogamente, l'80% circa delle Province del nord est e del centro usa questi sistemi informativi, mentre nel Mezzogiorno solo un terzo circa ne fa uso;
- i siti *Web* e portali specializzati per la formazione sono operanti nel 10% dei Comuni e in un quarto delle Province;
- le aule e i laboratori didattici, presenti nei tre quarti delle Province, sono disponibili nei due terzi dei Comuni del nord e nell'87% dei Comuni medio-grandi, mentre soltanto un terzo dei Comuni sotto i 100.000 abitanti del Mezzogiorno ne dispone.

Le Province hanno dunque una dotazione più ampia, mentre le risorse reali dei Comuni presentano da tempo varie carenze: l'uso molto circoscritto di formatori interni fra i Comuni meridionali, la scarsità di risorse logistiche, l'inadeguata diffusione di una strumentazione più aggiornata (siti *Web*, portali, *database* e sistemi informativi nei Comuni del centro e del Mezzogiorno).

**Tab. 2 – Le risorse operative per la formazione**

|   | Comuni      |      | Province    |      |
|---|-------------|------|-------------|------|
|   | Incidenza % | Casi | Incidenza % | Casi |
| Enti con formatori interni  | 21,6        | 89   | 35,7        | 30   |
| Enti con referenti per la formazione  | 19,9        | 82   | 35,7        | 30   |
| Enti con un sito telematico ( <i>internet/intranet</i> ) sulla formazione     | 10,1        | 41   | 26,2        | 22   |
| Enti con sistemi informativi dedicati alla gestione delle attività formative: |             |      |             |      |
| Sistemi locali  | 36,7        | 145  | 47,5        | 39   |
| Sistemi su <i>server</i>  | 10,4        | 41   | 15,9        | 13   |

L'*output* dell'attività formativa, cioè il flusso del personale formato, stabile tra i Comuni (61%), registra una lieve flessione tra le Province (71%), ma conferma la sua ragguardevole estensione, particolarmente accentuata:

- tra la dirigenza e i funzionari direttivi dei Comuni con oltre 100.000 abitanti, tra il personale delle altre categorie dei Comuni del nord est (rimane, invece, al 29% la partecipazione dei dipendenti dei Comuni meridionali);
- tra il personale delle Province del nord est, anche in questo caso con un grandissimo ritardo delle Province meridionali, nelle quali la partecipazione scende al 34% del personale.

Il flusso dei formati è costituito:

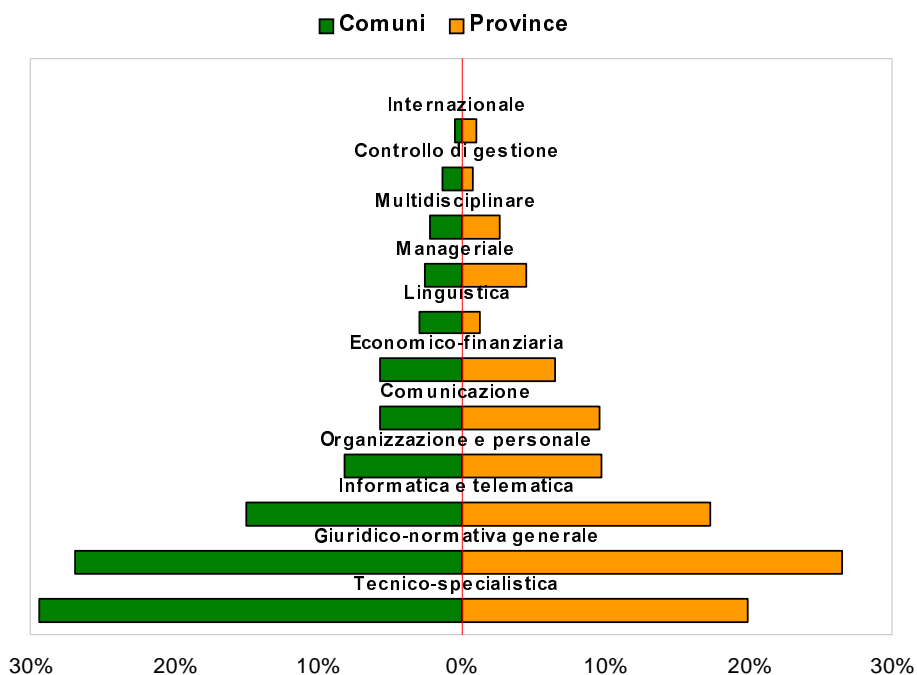
- per una piccola parte, stimabile attorno al 5% circa, dai dirigenti;
- da personale delle altre categorie (i dipendenti di categoria A, B e C, per il 50% tra le Province, e per i due terzi tra i Comuni);
- da funzionari direttivi per la restante parte.

È un flusso con una netta caratterizzazione "settentrionale", sia nei Comuni che nelle Province, mentre la quota dei dipendenti meridionali sul totale dei formati è molto ridotta, stimabile in un pò più di un decimo.

Nel 2008 non si è ripetuto il grande investimento formativo sul personale femminile avvenuto nel 2007: comunque, è stato formato l'equivalente del 64% del personale femminile tra i Comuni, mentre tra le Province l'incidenza sale all'84%.

I contenuti della formazione dei dipendenti hanno ormai una distribuzione stabilizzata (grafico 1).

**Graf. 1 - Formatisti nelle diverse aree tematiche (valori %)**



Prevalgono le due aree tematiche tecnico-specialistica e giuridico-normativa, favorite dal carattere largamente comprensivo con cui sono definite. Oltre queste aree acquista un certo rilievo la formazione informatica e telematica, in special modo nelle Province. I corsisti in informatica/telematica aumentano nelle aree metropolitane e nelle città medio-grandi. Tra le Province si segnala un'accentuata tendenza delle Province del nord alla formazione nell'ICT.

Le metodologie didattiche impiegate sono la caratteristica più consolidata dell'universo formativo degli Enti locali (tabella 3).

**Tab. 3 – Tipologia, metodologie e fornitori della formazione (% sui corsi)**

|             |                                       | Comuni |      |      | Province |      |      |
|-------------|---------------------------------------|--------|------|------|----------|------|------|
|             |                                       | 2006   | 2007 | 2008 | 2006     | 2007 | 2008 |
| Tipologie   | Da catalogo                           | 45,7   | 42,8 | 49,1 | 36,0     | 41,6 | 46,4 |
|             | Su specifiche dell'Ente               | 39,7   | 41,2 | 35,5 | 45,7     | 40,3 | 37,2 |
|             | Su domanda dei dipendenti             | 14,6   | 16,0 | 15,3 | 18,2     | 18,0 | 16,4 |
| Metodologie | Aula                                  | 85,2   | 80,3 | 82,4 | 80,2     | 77,7 | 80,8 |
|             | Aula e laboratorio informatico        | 9,2    | 12,1 | 8,4  | 12,0     | 12,5 | 10,1 |
|             | Auto apprendimento                    | 0,8    | 0,1  | 0,2  | 0,5      | 0,2  | 0,3  |
|             | Videoconferenza formazione a distanza | 0,3    | 0,3  | 0,3  | 0,1      | 0,1  | 0,1  |
|             | <i>E-learning</i>                     | 1,0    | 2,4  | 1,9  | 1,4      | 0,8  | 2,8  |
|             | Formazione intervento                 | 3,6    | 3,7  | 5,6  | 2,4      | 7,7  | 5,9  |
| Fornitori   | Corsi realizzati in proprio           | 12,6   | 12,0 | 9,4  | 6,1      | 4,9  | 7,9  |
|             | Soggetti privati                      | 52,2   | 56,5 | 53,2 | 60,8     | 61,0 | 61,2 |
|             | Associazioni di rappresentanza        | 7,9    | 2,3  | 9,1  | 2,7      | 2,7  | 2,8  |
|             | Università e altri soggetti pubblici  | 20,4   | 24,1 | 21,3 | 27,9     | 27,7 | 19,8 |
|             | Altro                                 | 6,9    | 5,1  | 7,0  | 2,4      | 3,7  | 8,2  |

Pur con modeste oscillazioni, predomina largamente la lezione in aula, in piccola parte integrata dal laboratorio informatico. In misura limitata viene adottata la formazione intervento, mentre su valori trascurabili si collocano altre metodologie (l'autoapprendimento, la videoconferenza per la formazione a distanza, *e-learning*, *learning on the job*), utilizzate in circostanze episodiche.

Nel caso dell'*e-learning*, l'impiego molto ridotto nei corsi non implica tuttavia una attenzione trascurabile: il 43% delle Province (il 59% nel Mezzogiorno) e un terzo circa dei Comuni (in gran parte di piccola dimensione) hanno investito in progetti formativi che la utilizzano.

È, invece, molto contenuta l'incidenza di tale strumento sull'insieme dei corsi, per varie ragioni: la preferenza verso la tradizionale metodologia d'aula, la mancanza di finanziamenti *ad hoc* e la scarsa informazione sulle metodologie *e-learning*.

La tipologia della domanda formativa dei Comuni vede una flessione dei corsi progettati su specifiche dell'Ente e un incremento dei corsi su catalogo, sia tra i Comuni sia tra le Province, mentre resta costante la quota dei corsi su domanda dei dipendenti. È, comunque, una sintesi semplificata dal momento che (tabella 3):

- la domanda di formazione su catalogo viene soprattutto dai Comuni minori (nelle aree metropolitane riguarda il 21% dei corsi);
- la domanda di interventi formativi costruiti "su misura" delle esigenze dell'Ente raggiunge il 62% dei corsi nelle aree metropolitane e il 55% nelle città medio-grandi.



Nelle Province, si rileva una maggiore domanda su catalogo nel nord est e nel Mezzogiorno, ma una netta prevalenza della domanda “su misura” nel centro. Fatto abbastanza significativo, tra le Province meridionali si conferma il ridimensionamento dei corsi su richiesta dei dipendenti.

All'incremento della domanda su catalogo corrisponde un aumento più contenuto dei corsi forniti dalle società che offrono sul mercato i propri prodotti e servizi formativi. Diminuiscono i corsi realizzati in proprio dai Comuni, mentre aumentano tra le Province. Come prevedibile, i corsi realizzati autonomamente incidono molto di più nelle aree metropolitane e nei Comuni medio-grandi.

Le Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione sono più presenti nell'attività formativa dei Comuni minori e di quelli meridionali. Nelle Province del nord est si afferma un modello di offerta molto più diversificato e l'offerta dei privati è minore; le Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione sono molto più presenti tra le Province del nord est e del centro sud, dove hanno coperto poco più di un quinto della formazione.

In un quadro di maggiore articolazione della fornitura di corsi si riaffermano sia la predominanza delle società private, sia un ruolo consistente delle Scuole e delle altre istituzioni pubbliche di formazione.

L'interrogativo ricorrente sulle attività formative riguarda i miglioramenti conseguiti. Nell'indagine di quest'anno si è cercato di aprire una piccola "finestra" sulle ricadute della formazione. Ne è risultato uno scandaglio sul punto di vista delle Amministrazioni, più che una puntuale rassegna delle ricadute ottenute.

Tra i Comuni, il 6% segnala, come ricaduta generale, un apprendimento positivo e un miglioramento delle competenze del personale formato. Un 40% indica, invece, come interventi formativi efficaci:

- la formazione nell'ICT;
- gli aggiornamenti specifici (sulla normativa ma anche su *standard* innovativi dei servizi all'utenza);
- la formazione sulla qualità e la certificazione di qualità;
- la formazione alla comunicazione con gli utenti e al ruolo di *front line*.

Tra i miglioramenti conseguiti le indicazioni vertono principalmente sull'accresciuta capacità di "maneggiare" le ICT, su un miglioramento dell'organizzazione del lavoro, nell'accelerazione delle procedure e dei processi di lavoro.

Al di là dei limiti nella percezione delle ricadute da parte delle Amministrazioni, quattro indicazioni risultano abbastanza utili:

- l'individuazione della maggiore fonte di miglioramenti nella formazione sull'ICT,
- l'importanza della formazione mobilitata dalla certificazione di qualità,
- i risultati positivi quando gli interventi formativi sono connessi all'innovazione,
- i miglioramenti significativi nei processi di lavoro anche in seguito a interventi formativi molto tradizionali.

Rispetto ai Comuni le indicazioni delle Province sono molto più convincenti e semplificate, concentrandosi sulla sequenza: formazione sull'ICT, *upgrading* della

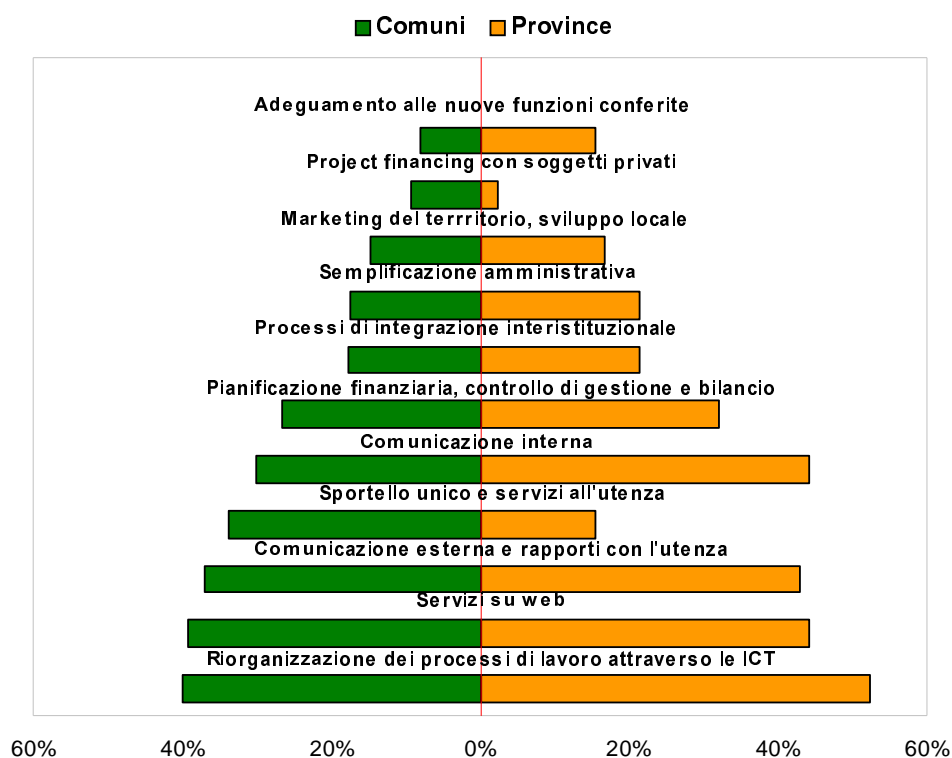
capacità lavorativa, risultati positivi diffusi su tutti i settori dell'organizzazione provinciale.

### Innovazioni e fattori critici

Tra gli Enti locali più dinamici l'innovazione sta diventando il principale fattore trainante delle attività formative. In ogni caso, l'estensione delle innovazioni comincia a essere notevole, non solo per effetto imitativo, ma anche perché molte di esse sono uno *standard* per restare in comunicazione con il sistema istituzionale e con i bisogni dell'utenza.

Nel corso dell'anno c'è stato un significativo aumento della propensione a introdurre innovazioni che ha portato a una diffusione delle principali innovazioni più ampia rispetto all'anno precedente (grafico 2).

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



Tra i Comuni le innovazioni più diffuse sono la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, i servizi sul *Web*, la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza, lo Sportello unico e i servizi all'utenza (in un intervallo tra il 40% e il 34% delle Amministrazioni). Rispetto all'anno precedente i cambiamenti più significativi sono l'"avanzata" della riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT e i progressi, meno evidenti ma visibili, dello Sportello unico e dei servizi all'utenza. Fanno passi indietro la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione e la comunicazione interna.

Prevale nettamente, in più della metà delle Province, la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT. Seguono, praticamente allineati, i servizi sul *Web*, la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza, la comunicazione interna. Rispetto all'anno

precedente, oltre al sensibile avanzamento della riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, si segnalano i passi indietro della comunicazione interna (che era al primo posto) e della semplificazione amministrativa.

Aspetto di rilievo, l'innovazione dei Comuni si concentra su modelli ed esperienze specifiche che si replicano e tendono a generalizzarsi. E che si possono anche "listare", sulla base delle indicazioni più ricorrenti:

- i siti *Web* e i portali, generalisti o specializzati (come i portali del turismo);
- gli URP e gli uffici della comunicazione (ma anche gli *house organ*, le *newsletter*, i piani di comunicazione);
- l'informatizzazione delle procedure amministrative;
- l'informatizzazione di procedure specifiche, come il protocollo informatico, la firma digitale, la carta d'identità elettronica (ancora poco frequente);
- gli sportelli informatizzati di *front office*;
- gli sportelli per l'utenza, specializzati o polifunzionali;
- le reti *intranet* (e, in misura più contenuta, le *newsletter* interne);
- l'introduzione di forme di controllo strategico e di programmazione finanziaria.

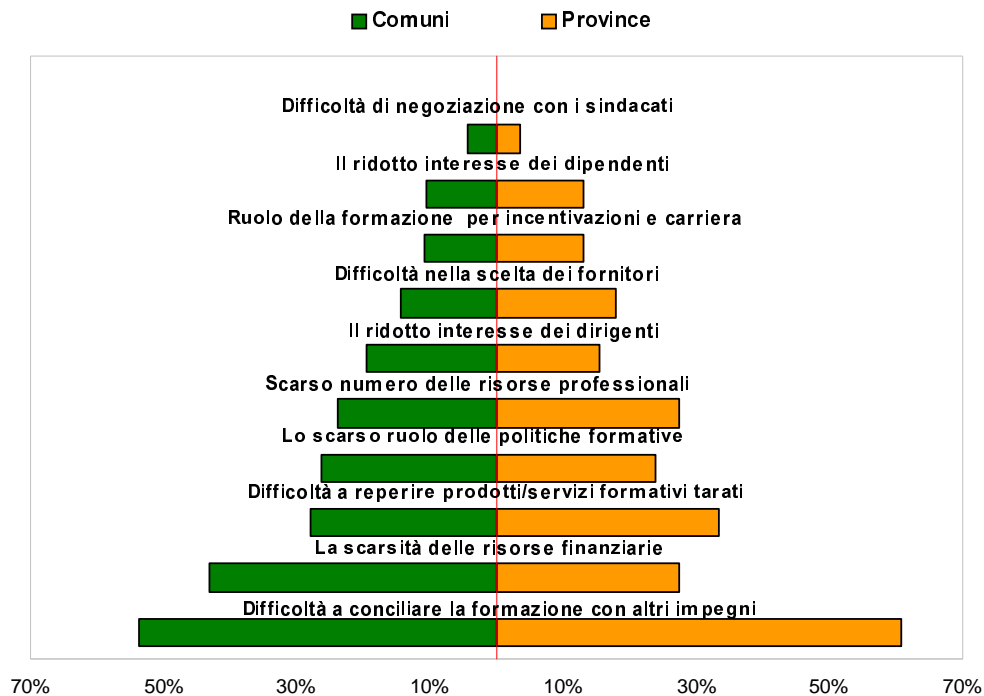
Emerge con chiarezza l'esistenza di un *gap* qualitativo tra i Comuni in cui l'innovazione è un processo continuo e quelli in cui è ancora episodica. E questa è l'origine di un doppio, evidente, divario:

- tra le città medio-grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti) che innovano più delle altre in tutti i campi ed i Comuni più piccoli;
- tra i Comuni del nord est, fra i quali sono più diffuse anche le innovazioni meno frequenti e, sul versante opposto, quelli del Mezzogiorno.

Ad uno sguardo d'assieme, si ha l'immagine di una modernizzazione trainata dal nord est che porta ad accentuare i ritardi dei Comuni meridionali.

Da diversi anni le principali difficoltà della formazione sono consolidate (grafico 3). Prevalde di gran lunga la difficoltà nel conciliare la formazione con gli altri impegni dei dipendenti, sentita in più della metà dei Comuni e in quasi due terzi delle Province. Poi le strade divergono, e il 43% dei Comuni lamenta la scarsità delle risorse finanziarie, a cui seguono, ma avvertite da un quarto circa degli Enti, la difficoltà a reperire prodotti/servizi tarati sulle esigenze specifiche del Comune, lo scarso ruolo attribuito alle politiche formative, l'inadeguatezza delle risorse professionali per la formazione.

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



Il principale scostamento viene dalla scarsità delle risorse finanziarie, molto avvertita tra i Comuni del centro e del Mezzogiorno e nelle aree metropolitane.

Inoltre, un terzetto di difficoltà minori (interessano, al massimo, un terzo dei Comuni) etichettabile come "insufficiente investimento istituzionale" (lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni, le risorse professionali insufficienti per la formazione, il ridotto l'interesse dei dirigenti) ha un evidente maggior peso tra i Comuni del centro sud.

Le Province, invece, percepiscono come secondo fattore critico la difficoltà a reperire prodotti/servizi "su misura", le scarse risorse professionali dedicate alla funzione formativa e la ristrettezza delle risorse finanziarie (nel Mezzogiorno le segnalazioni arrivano al 43%).

Lo scenario dei fattori critici più avvertiti è abbastanza simile nel tempo. Più significative sono le differenze di percezione della criticità, che si manifesta soprattutto:

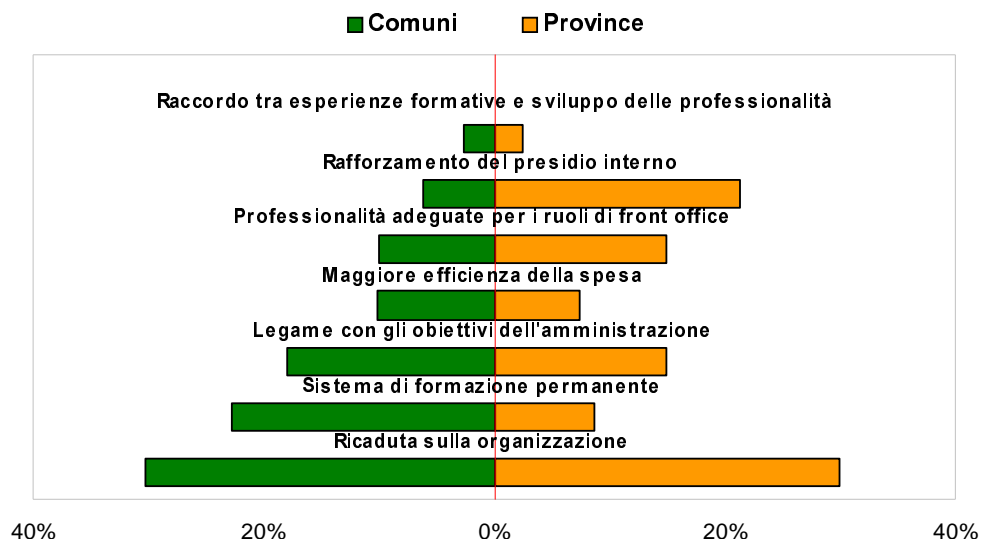
- nei Comuni, nella difficoltà nel reperire risorse finanziarie e nel ridotto interesse dei dirigenti;
- nelle Province, nella difficoltà a trovare la formazione "su misura" e risorse professionali sufficienti per la funzione formativa.

La continuità nel tempo dei fattori critici si manifesta anche negli obiettivi da perseguire per migliorare la qualità della formazione (grafico 4). L'istanza prevalente è la ricaduta degli interventi formativi sull'organizzazione e sul lavoro. Successivamente i Comuni indicano un sistema di formazione permanente e il legame con gli obiettivi dell'Amministrazione, mentre le Province attribuiscono maggiore importanza al

rafforzamento del presidio interno della formazione, al legame con gli obiettivi dell'Amministrazione e alle professionalità adeguate per i ruoli di *front office*.

Al di là di alcune oscillazioni, resta costante il *background* dell'ottimizzazione del rendimento e dell'efficacia della formazione rispetto all'organizzazione del lavoro e agli obiettivi degli Enti locali.

**Graf.4 - Obiettivi per accrescere la qualità della formazione (% degli Enti)**



Come in tema di ricadute della formazione, nell'indagine di quest'anno si è cercato di dare più concretezza all'enunciazione degli obiettivi per migliorare la formazione, cercando di indagare quali siano i più importanti passi in avanti realizzati negli ultimi tre anni dalle politiche di formazione e cosa si dovrebbe fare per migliorarne il rendimento e l'efficacia. Anche in questo caso si tratta di cogliere gli orientamenti predominanti e il clima presso le Amministrazioni.

Sui progressi realizzati le indicazioni sono abbastanza convergenti. I Comuni segnalano infatti:

- una crescita della "cultura" della formazione, intesa come *status* della formazione nelle politiche dei Comuni e nell'apprezzamento del personale;
- un miglioramento dell'organizzazione della formazione, collegato al ruolo dei referenti o dei coordinatori interni, all'uso del *Web* per comunicare sulla formazione, all'attribuzione di responsabilità ai dirigenti di settore e, ancor più, alla realizzazione all'interno dell'Ente delle attività formative;
- i vantaggi della formazione svolta in associazione con altri Comuni, ma anche in integrazione con altri Enti (Province, Università, altri Enti pubblici). Una formula che ha prodotto un contenimento dei costi;
- la programmazione della formazione e l'analisi dei fabbisogni (svolta spesso attraverso i referenti interni o con la partecipazione di tutti uffici e dei dirigenti o attraverso una rete di "facilitatori");
- gli interventi formativi più chiaramente mirati sia nei contenuti (vengono segnalati con maggior frequenza gli interventi di formazione sull'ICT e sul *front line* dei servizi all'utenza) sia per la caratterizzazione dei formati

(neoassunti, nuove figure professionali, formazione dirigenziale, categorie professionali o specifiche mansioni lavorative).

Tutte indicazioni condivise anche dalle Province che vi aggiungono il maggiore coordinamento interno tra le sedi decisionali dell'Amministrazione e i vari attori della formazione.

Circa i miglioramenti da introdurre, si osserva una grande continuità rispetto ai progressi già ottenuti, che si manifesta anche nel *set* di indicazioni più dettagliate. Tra i Comuni esse riguardano:

- i *database* e sistemi informativi per la gestione integrata di formazione e risorse umane;
- la formazione associata (o integrata) con altri soggetti esterni e la formazione interna, delle quali si sottolinea la capacità di contenimento dei costi;
- il potenziamento dell'attività di valutazione;
- la preferenza verso la formazione mirata su gruppi specifici (fino a predisporre anche percorsi individuali di crescita professionale) e l'istanza di una formazione continua nel tempo;
- l'esigenza, sempre molto alta, di formazione sulle ICT.

Su questi orientamenti convergono anche le Province che auspicano più formazione gestita all'interno; più corsi mirati e formazione manageriale; migliore analisi dei fabbisogni e delle competenze; una programmazione più capace di finalizzare/personalizzare gli interventi formativi (fino ad arrivare a piani individuali di sviluppo della professionalità).

Queste indicazioni, al di là di un quadro più esatto della loro rappresentatività, prospettano una ampia gamma di possibilità per le politiche formative. Emergono soprattutto, dall'osservazione d'insieme delle indicazioni raccolte, tre istanze prioritarie:

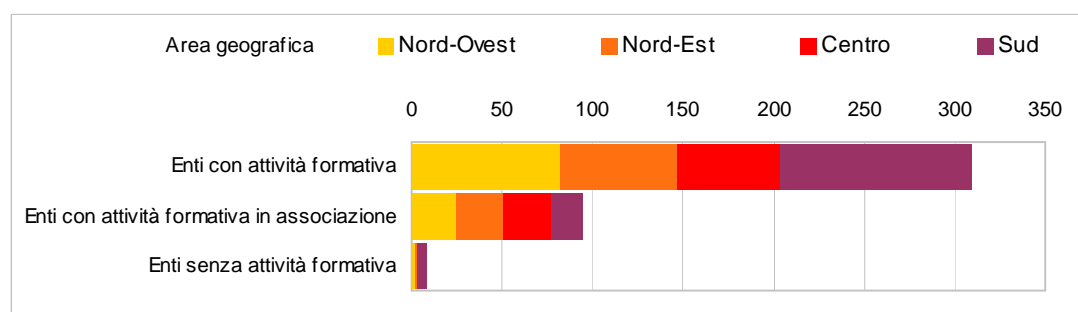
- far funzionare in modo intenso i canali di comunicazione per rendere disponibile la "mappa delle esperienze", con tutte le sue non trascurabili opportunità;
- costruire su questa mappa una "segnaletica", per favorire una condensazione della molteplicità delle azioni verso alcuni modelli preferenziali;
- promuovere con interventi attivi i modelli preferenziali più collaudati e condivisi.

## 1. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DEI COMUNI

Lontani i primi anni 2000, quando si rilevava un nucleo di Comuni meridionali costantemente refrattario, la formazione è ormai entrata nella pratica abituale delle Amministrazioni comunali e la ridotta quota che, in corso d'anno, non svolge alcuna attività formativa è da ricondursi principalmente a circostanze episodiche.

Oggi le differenze territoriali si manifestano soprattutto nella preferenza verso l'attività formativa in associazione tra più Amministrazioni comunali, che è più diffusa tra i Comuni del nord est e del centro (dove riguarda il 31% degli Enti), mentre nel Mezzogiorno interessa un più ristretto 13% (grafico1).

**Graf. 1 - Comuni. Numero Amministrazioni con interventi formativi per area geografica**



*Nota: elaborazione su 412 Comuni*

Per questo aspetto, anche se le logiche sono molto diverse, i Comuni meridionali fanno scelte simili a quelle delle aree metropolitane, che solo in parte fanno formazione anche in associazione con altri Comuni (17%).

Un più diffuso interscambio su costi e benefici della formazione in associazione potrebbe forse essere utile a favorirne una diffusione appropriata, evitando semplificazioni e interventi di spessore limitato.

### 1.1 Il presidio delle attività formative

L'architettura delle risorse "reali" impegnate dai Comuni nella funzione formativa è stabilmente delineata dal momento che (tabella 1):

- nei due terzi degli Enti è presente un centro di responsabilità della formazione;
- un terzo non prevede alcuna struttura specifica per seguire le attività formative.

**Tab. 1 - Comuni. Presenza di strutture preposte alla formazione per area geografica (% degli Enti)**

| Strutture Preposte          | Nord- Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|-----------------------------|-------------|----------|--------|-------|---------------|
| Ufficio Formazione          | 25,7        | 27,5     | 21,4   | 15,6  | 22,1          |
| Unità organizzativa         | 51,4        | 45,1     | 45,3   | 33,6  | 43,2          |
| Nessuna struttura specifica | 22,9        | 27,4     | 33,3   | 50,8  | 34,7          |
| Totale                      | 100,0       | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 412 Comuni*

L'assenza di risorse dedicate alla formazione è più accentuata nel Mezzogiorno, dove interessa la metà dei Comuni, meno nel centro e, soprattutto, nel nord.

In un quarto circa dei Comuni opera un ufficio formazione, con maggiore frequenza tra quelli del nord, e con una diffusione molto più ridotta tra i Comuni meridionali (16% del totale).

Il 43% delle Amministrazioni attribuisce la responsabilità della formazione ad un altro ufficio/servizio, anche in questo caso con una forte variabilità territoriale: questa formula organizzativa, infatti, è presente solo in un terzo dei Comuni del Mezzogiorno, mentre interessa la metà dei Comuni del nord ovest.

Le soluzioni adottate sono, evidentemente, correlate al grado di complessità dell'organizzazione comunale, alla numerosità del personale e all'ampiezza dei problemi da affrontare:

- oltre i 100.000 abitanti tutti i Comuni hanno una struttura dedicata alle esigenze formative;
- tra i Comuni da 50.000 a 100.000 abitanti solo il 19% è privo di una struttura specializzata;
- l'assenza di strutture dedicate è concentrata soprattutto nei Comuni più piccoli (da 10.000 a 50.000 abitanti), il 42% dei quali è sprovvisto di tali strutture.

Cambiano ovviamente anche le formule organizzative adottate, in rapporto all'ufficio formazione che risulta presente:

- nel 75% dei Comuni medio-grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti);
- nel 90% delle aree metropolitane;
- nel 13% dei Comuni minori.

Una metà degli Enti (53%) affida la competenza su parte dell'attività formativa ai dirigenti dei settori dell'Amministrazione, attribuendo anche un *budget* da gestire autonomamente. La frequenza con cui è diffusa questa scelta è sostanzialmente identica tra le Amministrazioni dotate di strutture per la formazione e Amministrazioni che ne sono sprovviste. Non può, dunque, essere considerata una opzione sostitutiva delle strutture dedicate, poiché mostra di poter convivere e collaborare con esse. Come mostra anche l'alta frequenza tra i Comuni del nord est, tra i quali è adottata nel 71% dei Comuni con ufficio formazione e nel 65% dei Comuni dotati di una unità



organizzativa per la formazione (al contrario, tra i Comuni privi di qualsiasi struttura incaricata della formazione tale soluzione è presente solo nel 41%).

Coerentemente con quanto osservato, i due terzi circa dei Comuni impegnano proprio personale per seguire le problematiche formative. Maggiore appare l'impegno dei Comuni dotati di un ufficio formazione, con una media di 4,3 addetti, più limitato è quello dei Comuni dotati di unità organizzativa, con 2,3 addetti in media (tabella 2).

**Tab. 2 - Comuni. Numero medio per Amministrazione di persone attribuite al servizio formazione per area geografica**

| Personale Servizio Formazione     | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud | Nel complesso |
|-----------------------------------|------------|----------|--------|-----|---------------|
| Ufficio Formazione (91 casi)      |            |          |        |     |               |
| Personale a tempo totale          | 1,1        | 1,4      | 2,3    | 1,5 | 1,5           |
| <i>Personale a tempo parziale</i> | 2,9        | 2,6      | 1,5    | 4,1 | 2,8           |
| <i>Dirigenti a tempo totale</i>   | 0,1        | 0,1      | 0,1    | 0,4 | 0,2           |
| <i>Dirigenti a tempo parziale</i> | 0,7        | 0,8      | 0,7    | 0,5 | 0,7           |
| Unità organizzativa (178 casi)    |            |          |        |     |               |
| <i>Personale a tempo totale</i>   | 0,1        | 0,2      | 0,0    | 0,1 | 0,1           |
| <i>Personale a tempo parziale</i> | 1,9        | 2,7      | 2,2    | 2,0 | 2,2           |
| <i>Dirigenti a tempo parziale</i> | 0,5        | 0,5      | 0,9    | 0,6 | 0,6           |

In entrambi i casi il personale *part time* prevale rispetto al personale *full time* e contenuto appare anche l'impegno di dirigenti per le attività di formazione.

Mediamente i Comuni meridionali dotati di un ufficio formazione impegnano più personale degli altri (5,6 addetti), soprattutto a causa di un maggior numero di addetti *part time*.

In rapporto al numero dei dipendenti e alla complessità dei problemi formativi le strutture di formazione delle aree metropolitane hanno più addetti:

- gli uffici formazione raggiungono i 12 addetti in media;
- le unità organizzative i 5 addetti;
- anche la dotazione di personale nelle unità organizzative dei Comuni medio-grandi, con 4,6 addetti in media, è relativamente più consistente.

In sostanza, il disegno delle risorse umane impegnate nelle strutture per la formazione si conferma come caratterizzato:

- da un limitato impegno di personale a tempo totale (anche se non è possibile valutare se esso sia sufficiente o insufficiente), tranne che per le aree metropolitane;
- da un più accentuato impegno di personale a tempo parziale, anche in questo caso con l'eccezione delle aree metropolitane e dei Comuni del Mezzogiorno;
- da un limitato impegno di dirigenti.

La complessità organizzativa incentiva l'utilizzo di referenti interni per l'attività formativa: infatti, tali figure sono presenti nel 75% delle aree metropolitane, particolarmente in quelle del centro e del Mezzogiorno. Vi fa ricorso anche il 27% dei

Comuni del nord est e del centro, in genere caratterizzati da un buon dinamismo nelle attività formative. Nel complesso, il fenomeno interessa un quinto circa dei Comuni.

La dotazione di strutture logistiche (aule e laboratori didattici interni) si registra in metà dei Comuni (51%). Con sensibili variazioni, però, in ragione dell'ampiezza demografica e del territorio. Relativamente più "dotati" appaiono i Comuni del nord (per poco meno di due terzi) e i Comuni medio-grandi (per l'87%). Molto meno provvisti sono i Comuni medi o piccoli del Mezzogiorno (sotto i 100.000 abitanti), tra i quali soltanto un terzo circa possiede queste dotazioni. L'indagine, comunque, rileva soltanto le risorse logistiche interne: in molti casi probabilmente l'uso di risorse logistiche esterne compensa tale sottodimensionamento o assenza.

Le Amministrazioni più grandi, in ragione della più forte consistenza e diversificazione delle proprie competenze professionali, anche a livelli alti, possono costituire un *pool* di formatori interni per l'erogazione della formazione. Conseguendo simultaneamente dei risparmi sui costi e soprattutto una maggiore "personalizzazione" dell'offerta formativa. Nel complesso un quinto circa dei Comuni adotta questa linea di condotta (tabella 3). Nelle aree metropolitane essa è adottata dai tre quarti dei Comuni e, tra i Comuni medio-grandi, si arriva al 65% (soprattutto per le scelte dei Comuni del nord). Tra i Comuni del Mezzogiorno, a parte le aree metropolitane, la presenza di formatori interni è invece sensibilmente più rara.

**Tab. 3 - Comuni. Amministrazioni con formatori interni per ampiezza demografica e area geografica (valori %)**

| Ampiezza demografica   | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|------------------------|------------|----------|--------|------|---------------|
| Oltre 250.000 abitanti | 100,0      | 66,7     | 50,0   | 75,0 | 75,0          |
| da 100.000 a 250.000   | 100,0      | 87,5     | 66,7   | 16,7 | 65,0          |
| da 50.000 a 100.000    | 46,7       | 50,0     | 41,2   | 6,7  | 28,6          |
| da 10.000 a 50.000     | 18,2       | 15,3     | 11,3   | 14,8 | 15,2          |
| Nel complesso          | 26,6       | 26,4     | 20,2   | 14,8 | 21,6          |

*Nota: elaborazione su 412 Comuni*

Continua ad essere marginale la presenza di siti *Web* e portali per la formazione, rilevata in un decimo circa dei Comuni. L'uso di questi strumenti acquista un certo rilievo soltanto tra le città metropolitane del nord e del centro e tra i Comuni maggiori del nord.

Nella gestione del personale e dell'attività formativa l'impiego di sistemi informatici di trattamento delle informazioni può essere un indicatore indiretto dell'evoluzione della funzione. Questo è particolarmente vero per i Comuni maggiori che, attraverso la formalizzazione e il trattamento delle informazioni, possono combinare e confrontare le informazioni sulle competenze, sui ruoli professionali, sulle esperienze di lavoro fatte e sulla formazione del personale.

L'uso dei sistemi informativi, infatti, è presente praticamente in tutti i Comuni con più di 100.000 abitanti (tabella 4). Per contro, la metà circa degli Enti al di sotto di questa soglia non li utilizza. I due terzi delle aree metropolitane e il 35% circa dei Comuni medio-grandi impiega sistemi su *server*, presenti in misura molto limitata nelle

Amministrazioni di ampiezza demografica inferiore. Tra queste, ma anche nelle realtà medio-grandi, si fa prevalentemente ricorso a sistemi informativi residenti su sistemi locali, con una frequenza che, pur minore, interessa comunque dalla metà circa a un terzo dei Comuni.

**Tab. 4 - Comuni. Amministrazioni con sistemi informativi per la formazione per ampiezza demografica (valori %)**

| Sistemi Informativi                  | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|--------------------------------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Sistemi di gestione locali           | 25,0          | 60,0                 | 47,8                | 33,0               | 36,7          |
| Sistemi di gestione su <i>server</i> | 66,7          | 35,0                 | 7,3                 | 7,1                | 10,4          |
| Nessun sistema                       | 8,3           | 5,0                  | 44,9                | 59,9               | 52,9          |
| Totale                               | 100,0         | 100,0                | 100,0               | 100,0              | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 395 Comuni*

C'è un evidente divario territoriale in questo campo: i Comuni del centro e del Mezzogiorno, infatti, rispettivamente per il 60% e per il 73%, non adottano nessun sistema di trattamento delle informazioni inerenti l'attività formativa svolta dal proprio personale.

Tutte queste evidenze finiscono per delineare una sorta di scenario delle "criticità stabili" dell'attività formativa e della configurazione delle risorse "reali" di cui i Comuni si servono. Queste criticità durano nel tempo e non sempre possono essere interpretate come "buchi d'offerta". In tal senso, richiedono una valutazione specifica e politiche appropriate:

- la formazione svolta in associazione con altri Enti, un modello che, dopo un'iniziale successo, sembra stabilizzato in un nucleo di Amministrazioni, senza che ulteriori espansioni ne premino i vantaggi o riduzioni ne certifichino i limiti;
- l'area dei Comuni che non presidiano la funzione formativa con risorse dedicate. In particolare il terzo dei Comuni in totale, il 42% dei Comuni minori e la metà di quelli meridionali nei quali manca del tutto un centro di responsabilità;
- i limiti di impegno delle risorse umane dedicate nella programmazione e gestione delle attività formative, dimostrata dalla esiguità di addetti e dirigenti *full time*, con competenza specialistica, nella responsabilità della formazione, come pure dall'uso molto circoscritto dei formatori interni tra i Comuni meridionali, che certamente non favorisce la "catena" della trasmissione di competenze professionali calate nella realtà organizzativa specifica;
- la dotazione delle risorse logistiche per la formazione nei Comuni del Mezzogiorno, certamente da valutare in rapporto all'uso di risorse esterne, ma probabile indicatore di una carenza vera e propria da colmare;
- l'inadeguata presenza di una strumentazione più aggiornata nel trattamento e nella diffusione delle informazioni riguardanti l'attività formativa e la gestione del fattore umano (siti *Web*, portali, sistemi informativi dei Comuni del centro e del Mezzogiorno), possibile indicatore di una insufficiente integrazione nelle azioni rivolte alla gestione ed adeguamento delle risorse umane.

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

I presidi della formazione contribuiscono in modo determinante a qualificare le politiche formative e le azioni conseguenti. Intervendo soprattutto nelle attività “al contorno” degli interventi formativi, quali l'analisi dei fabbisogni, la programmazione della formazione e la valutazione successiva.

Queste attività aiutano a definire il modello di politica formativa adottato dall'Amministrazione, che può oscillare tra i due estremi di una politica elaborata in modo autonomo e governata in modo conseguente e di una risposta episodica o specifica (ancorché rinnovata di anno in anno) a bisogni formativi pressanti e indispensabili.

La prima fase delle attività ausiliarie della formazione è l'analisi dei fabbisogni che può essere svolta in un unico modo o mettendo in campo diverse modalità di rilevazione. Essa può essere realizzata, quindi, con metodi “semplificati”, raccogliendo direttamente le istanze degli uffici e del personale, o con modalità più complesse, che possono coinvolgere professionalità esterne e richiedere anche un coinvolgimento attivo del personale e degli uffici.

Mediamente i Comuni adottano 1,7 modalità di determinazione dei propri fabbisogni formativi. Un valore abbastanza stabile nel tempo, comunque poco rappresentativo a causa della variabilità di comportamenti indotta dall'ampiezza demografica (e dalla complessità organizzativa) o rilevabile in funzione del territorio.

Il numero medio di modalità adottate per rilevare i fabbisogni, infatti:

- è di poco superiore a 2 nelle aree metropolitane e nelle città medio-grandi;
- nei Comuni minori è di poco inferiore al valore medio;
- tra i Comuni del nord ovest e del nord est oscilla tra 1,9 e 2;
- nei Comuni del Mezzogiorno è di 1,4.

La vicinanza del numero di strumenti di rilevazione usati dai centri maggiori (oltre 100.000 abitanti) e dai Comuni del nord mostra che in quest'area anche gli Enti minori tendono alla multimodalità per determinare i propri fabbisogni formativi. All'opposto, i Comuni minori del Mezzogiorno appaiono abbastanza orientati all'impiego di un'unica modalità di analisi dei fabbisogni.

La frequenza con cui le diverse modalità ricorrono nella determinazione dei fabbisogni è abbastanza stabile nel tempo ed è sintetizzabile nello schema seguente (tabella 5):

- le indicazioni dei responsabili degli uffici nei tre quarti circa dei Comuni;
- le richieste dei dipendenti nella metà (51%);
- l'analisi organizzativa e il bilancio delle competenze in poco meno della metà (45%).

**Tab. 5 - Comuni. Amministrazioni in rapporto alle modalità di determinazione dei fabbisogni formativi e ampiezza demografica (valori %)**

| Modalità                     | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|------------------------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Indicazioni dei responsabili | 100,0         | 95,0                 | 79,7                | 69,3               | 73,3          |
| Analisi organizzativa        | 83,3          | 75,0                 | 50,7                | 39,9               | 44,8          |
| Richieste dei dipendenti     | 33,3          | 35,0                 | 49,3                | 53,8               | 51,4          |
| Altro                        | 0,0           | 5,0                  | 4,4                 | 3,3                | 3,5           |
| Totale                       | 216,6         | 210,0                | 184,1               | 166,3              | 173,0         |

*Nota: elaborazione su 404 Comuni. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Anche in questo caso lo schema di sintesi non coglie sufficientemente i modelli di comportamento delle Amministrazioni comunali, risultando particolarmente “schiacciato” sul comportamento dei Comuni con meno di 100.000 abitanti. Al contrario, c'è un modello “grande città”, valido per le aree metropolitane e per i Comuni medio-grandi, caratterizzato:

- dall'uso pressoché generalizzato delle indicazioni dei responsabili degli uffici;
- da una diffusione larghissima del metodo dell'analisi dell'organizzazione e del bilancio delle competenze professionali del personale (tra l'83% e il 73% dei Comuni);
- da un'importanza secondaria delle richieste dei dipendenti.

Territorialmente si evidenziano due modelli distinti:

- uno caratteristico dei Comuni del nord, che tende ad utilizzare con maggiore frequenza le tre modalità principali (e nel nord est anche altre modalità non specificate). Soprattutto tende ad utilizzare, nel 51%-57% dei Comuni, l'analisi organizzativa e il bilancio delle competenze;
- l'altro, caratteristico del Mezzogiorno, che impiega meno strumenti per diagnosticare i fabbisogni e in cui l'analisi organizzativa e il bilancio delle competenze è presente a fatica in un terzo dei Comuni.

Il ricorso a quest'ultima modalità, più laboriosa a causa del coinvolgimento di soggetti esterni e della maggiore collaborazione che viene, comunque, richiesta ai soggetti interni, è un indicatore dell'impegno delle Amministrazioni nella determinazione dei fabbisogni formativi: in tal senso è positivo che il 41% dei Comuni minori vi faccia ricorso.

Una configurazione analoga si manifesta per la programmazione delle attività formative.

A prima vista l'universo dei Comuni appare spaccato in due, con una metà che programma la formazione, un'altra che non programma. Se si tiene conto, però, delle scelte in rapporto all'ampiezza demografica (tabella 6) emergono altri aspetti: oltre i 100.000 abitanti tutti i Comuni praticamente fanno una programmazione della formazione, mentre gli Enti che non programmano sono tutti sotto questa soglia. Tanto che le Amministrazioni che fanno formazione, rispetto alla programmazione, si possono ripartire in tre blocchi:

- i Comuni sopra i 100.000 abitanti, che adottano principalmente una programmazione pluriennale (50% )

- i Comuni sotto i 100.000 abitanti, che realizzano essenzialmente una programmazione annuale (60% del totale);
- i Comuni che non programmano la formazione, quasi al di sotto dei 100.000 abitanti (51%).

**Tab. 6 - Comuni. Presenza di un piano di formazione per ampiezza demografica (valori %)**

| Piano di formazione | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|---------------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Piano annuale       | 41,7          | 40,0                 | 32,9                | 27,7               | 29,6          |
| Piano pluriennale   | 50,0          | 50,0                 | 24,3                | 14,9               | 19,3          |
| Nessun piano        | 8,3           | 10,0                 | 42,8                | 57,4               | 51,1          |
| Totale              | 100,0         | 100,0                | 100,0               | 100,0              | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 405 Comuni*

Gli Enti che non programmano la formazione sono, per il 45%, del Mezzogiorno. Ed è questa la principale diversità che emerge su base territoriale.

Si possono notare anche una migliore propensione dei Comuni del nord est verso una programmazione pluriennale (30%) e di quelli del nord ovest (39%) verso la programmazione annuale. Ma la principale indicazione resta il ritardo dei Comuni meridionali su questa funzione, considerando che ben il 75% di essi non programma la formazione (tabella 7).

**Tab. 7- Comuni. Presenza di un piano di formazione per area geografica (% degli Enti)**

| Piano di formazione | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|---------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Piano annuale       | 38,9       | 31,9     | 34,9   | 16,3  | 29,6          |
| Piano pluriennale   | 21,3       | 29,6     | 21,7   | 8,1   | 19,3          |
| Nessun piano        | 39,8       | 38,5     | 43,4   | 75,6  | 51,1          |
| Totale              | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 405 Comuni*

La pianificazione delle attività formative ha relazione diretta con l'esistenza di una struttura competente in materia (tabella 8). La parte di Comuni che non elabora un programma, infatti, è:

- il 9% dove c'è un ufficio formazione;
- il 36% nel caso di presenza di una unità organizzativa;
- il 55% dove manca una struttura dedicata.

**Tab. 8 - Comuni. Programmazione e struttura organizzativa (valori %)**

| Piano di formazione | Ufficio Formazione | Unità organizzativa | Nessuna struttura specifica | Totale |
|---------------------|--------------------|---------------------|-----------------------------|--------|
| Piano annuale       | 33,4               | 50,8                | 15,8                        | 100,0  |
| Piano pluriennale   | 41,0               | 51,3                | 7,7                         | 100,0  |
| Nessun piano        | 9,2                | 36,2                | 54,6                        | 100,0  |
| Nel complesso       | 22,5               | 43,5                | 34,0                        | 100,0  |

*Nota: elaborazione su 405 Comuni*

L'esistenza di una struttura incaricata della formazione, tuttavia, non è automaticamente una garanzia di programmazione delle attività formative, poiché un 45% circa dei Comuni che non fanno programmazione è, comunque, fornito di una qualche struttura.

Non si rinviene invece, come mostra la tabella 8, una relazione diretta tra la tipologia della struttura incaricata della formazione (ufficio formazione o unità organizzativa) e il tipo di pianificazione effettuata. Poiché, come si è visto, la pianificazione pluriennale prevale nei Comuni maggiori (sopra i 100.000 abitanti), mentre nei Comuni minori prevale quella annuale, si deve ritenere che l'esigenza di programmare su base pluriennale le attività formative dipenda principalmente dalla portata degli interventi: maggiore è il numero degli addetti, più consistenti e diversificate sono le attività formative, maggiore è dunque l'esigenza di governare nel tempo gli interventi e la spesa.

Un pò più articolata appare la distribuzione dei Comuni rispetto alla valutazione degli interventi formativi.

Nel complesso sembra riproporsi la stessa immagine della programmazione: una metà circa dei Comuni non valuta gli interventi formativi (53%), l'altra metà li valuta. Ma anche in questo caso si tratta di una immagine di sintesi eccessivamente semplificata.

L'ampiezza dei Comuni, infatti, diversifica con grande nettezza le scelte di valutazione (tabella 9):

- i tre quarti delle città metropolitane effettuano una valutazione sistematica di tutti gli interventi formativi svolti;
- l'85% delle città medio-grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti) valuta l'attività formativa svolta, per metà circa in modo sistematico, per l'altra metà in modo selettivo su parte degli interventi;
- una metà circa dei Comuni sotto i 100.000 abitanti effettua la valutazione dell'attività formativa, con prevalenza di una valutazione circoscritta a parte delle azioni svolte;
- la componente di Comuni che non valuta la formazione è sostanzialmente rappresentata dalla metà circa degli Enti di quest'ultima taglia dimensionale.

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

| Valutazione             | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|-------------------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Su tutti gli interventi | 75,0          | 40,0                 | 21,7                | 12,5               | 17,3          |
| Su alcuni interventi    | 8,3           | 45,0                 | 34,8                | 27,7               | 29,2          |
| Nessuna valutazione     | 16,7          | 15,0                 | 43,5                | 59,8               | 53,5          |
| Totale                  | 100,0         | 100,0                | 100,0               | 100,0              | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 404 Comuni*

Come per la programmazione, la principale diversità geografica è la bassa frequenza della valutazione nel Mezzogiorno: il 75% dei Comuni meridionali non fa alcuna valutazione, rappresentando il 44% delle Amministrazioni che non fanno valutazione. Si può osservare, tuttavia, che anche il 40% circa dei Comuni del nord non effettua alcuna valutazione.

I metodi di verifica della formazione rilevati con l'indagine hanno scopi diversi:

- la *customer satisfaction*, quando si adotta lo strumento del questionario ai formati per raccogliere il giudizio dell'esperienza fatta;
- la misurazione dell'apprendimento, che viene perseguita con metodi formalizzati (*test* di valutazione dell'apprendimento) o più informali (giudizio dei docenti e *tutor*, interviste ai responsabili degli uffici sull'apprendimento);
- l'incidenza dell'intervento formativo, quando si fanno delle verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute della formazione svolta sui processi di lavoro.

Né le finalità né le metodologie sono tra loro alternative, anzi si può considerare normale che ne venga adottata più d'una in rapporto agli interventi formativi e alle attese delle Amministrazioni.

I Comuni, infatti, tendono ad utilizzarne più di una, in rapporto ad esigenze molto condizionate dalla loro dimensione (tabella 10). Sopra i 100.000 abitanti si utilizzano mediamente tre metodologie di valutazione, da 50.000 a 100.000 abitanti se ne utilizzano circa due, sotto i 50.000 abitanti poco più di una.



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

| Modalità                       | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|--------------------------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Questionario al personale      | 125,0         | 82,4                 | 74,4                | 65,6               | 70,7          |
| Interviste ai responsabili     | 12,5          | 17,6                 | 7,7                 | 11,5               | 11,2          |
| Verifiche con i responsabili   | 62,5          | 35,3                 | 20,5                | 37,7               | 34,6          |
| Giudizio docenti/ <i>tutor</i> | 50,0          | 58,8                 | 35,9                | 23,8               | 30,3          |
| Test di valutazione            | 112,5         | 58,8                 | 48,7                | 36,8               | 44,1          |
| Altro                          | 0,0           | 5,9                  | 2,5                 | 3,3                | 3,2           |
| <b>Totale</b>                  | <b>362,5</b>  | <b>258,8</b>         | <b>189,7</b>        | <b>178,7</b>       | <b>194,1</b>  |

*Nota: elaborazione su 188 Comuni. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Vi è una propensione a coinvolgere il personale formato anche nella fase di valutazione, poiché i metodi più ricorrenti sono quelli del questionario al personale formato sull'esperienza formativa (praticato dai due terzi dei Comuni) e il *test* di valutazione dell'apprendimento, utilizzato dal 44%. Con minore frequenza si ricorre al giudizio dei docenti e dei *tutor* sull'apprendimento (30%), come egualmente con più ridotta frequenza si effettuano verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute utili della formazione rispetto al lavoro (34,6%).

Se l'ordine delle preferenze è abbastanza stabile, cambia molto la frequenza con cui i diversi metodi sono utilizzati:

- nei Comuni con più di 50.000 abitanti il questionario al personale appare come una pratica ormai corrente;
- altrettanto accade per i *test* di valutazione nei Comuni con più di 100.000 abitanti.

Trattandosi di metodologie formalizzate è abbastanza ragionevole che siano ampiamente praticate dai Comuni maggiori, che formano numerosi dipendenti e hanno strutture idonee.

I Comuni minori hanno meno esigenza e possibilità di accesso a queste metodologie. Può essere, però, interessante notare che nelle verifiche con i responsabili sulle ricadute dell'attività formativa sul lavoro si allineano agli altri (cercando così di supplire con una maggiore concretezza). Queste osservazioni riguardano solo la parte dei Comuni minori che effettua la valutazione: non sono, dunque, "appesantite" dai Comuni minori più in ritardo, che la valutazione non la svolgono.

Questo emerge anche da un esame su base geografica dei metodi di valutazione adottati: oltre alla maggiore numerosità dei metodi adottati nei Comuni del nord est e del Mezzogiorno, c'è una migliore propensione in questi ultimi alle verifiche con i responsabili delle uffici sulle ricadute effettive dell'attività formativa. Si tratta, comunque, come già osservato, dell'élite minoritaria di Comuni meridionali che la valutazione della formazione la attua.

Si rileva, poi, una elevata compresenza delle attività "al contorno" dell'esperienza formativa. Come mostra la tabella 11, i Comuni che fanno programmazione, nel

diagnosticare i propri bisogni di formazione tendono ad utilizzare molto più l'analisi dell'organizzazione e il bilancio delle professionalità.

**Tab. 11 - Comuni. Fabbisogni formativi e piano formativo (valori %)**

|                              | Piano annuale | Piano pluriennale | Nessun piano | Nel complesso |
|------------------------------|---------------|-------------------|--------------|---------------|
| Indicazioni dei responsabili | 82,6          | 80,8              | 64,7         | 73,1          |
| Analisi delle competenze     | 55,0          | 71,8              | 27,6         | 44,1          |
| Richieste dei dipendenti     | 45,8          | 48,7              | 54,6         | 50,9          |
| Altro                        | 5,8           | 1,3               | 2,9          | 3,5           |
| Totale                       | 189,2         | 202,6             | 149,8        | 171,6         |

*Nota: elaborazione su 405 Comuni. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Addirittura i Comuni che adottano una programmazione pluriennale (sono le città più grandi) vi fanno ricorso per il 73%. All'opposto, solo una parte minore di Enti che non programmano la formazione adotta questa tecnica di analisi, mentre gli altri fanno maggiormente ricorso alle indicazioni dei responsabili e alle richieste dei dipendenti.

La relazione tra modelli avanzati di analisi dei bisogni formativi e la programmazione è un pò attenuata dal fatto che due strumenti utilizzati (le indicazioni dei responsabili degli uffici e le richieste dei dipendenti) possono essere impiegati con approfondimento ed efficacia molto diversi. La relazione, comunque, tra l'uso del bilancio delle competenze e la programmazione appare abbastanza significativa.

Più esplicita è la relazione tra l'attività di programmazione e quella di valutazione, come mostra la tabella 12, la quale, al di là delle osservazioni evidenziate, scompone l'insieme dei Comuni in quattro gruppi:

- quelli che pianificano (su base annuale o pluriennale) e fanno anche valutazione degli interventi formativi (35% del totale);
- quelli che fanno programmazione, ma non valutazione (15% circa);
- i Comuni che non programmano ma, invece, valutano la propria formazione (il 12%);
- infine, i Comuni che non fanno né programmazione né valutazione (39%).

**Tab. 12 - Comuni. Programmazione e valutazione degli interventi formativi (% degli Enti)**

| Piano di formazione | Valutazione |           |      | Nel complesso |
|---------------------|-------------|-----------|------|---------------|
|                     | Su tutti    | Su alcuni | No   |               |
| Piano annuale       | 8,0         | 12,3      | 9,5  | 29,8          |
| Piano pluriennale   | 7,5         | 7,3       | 4,8  | 19,5          |
| Nessun piano        | 2,0         | 10,0      | 38,8 | 50,8          |
| Nel complesso       | 17,5        | 29,5      | 53,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 400 Comuni*

Questa articolazione dell'universo dei Comuni appare:

- da un lato, "rassicurante", in quanto il terzo abbondante di Enti che "assiste" la propria formazione con un complemento di supporti comprende i centri maggiori (e interessa una gran parte dei dipendenti);

- da un altro lato, ancora insoddisfacente, poiché la quota di Amministrazioni comunali che non si dotano di adeguati servizi di supporto all'attività formativa è ancora abbastanza alta e incide sull'operatività di una parte rilevante del tessuto istituzionale e della rete dei Comuni. Si tratta, inoltre, di un tessuto in cui sono largamente presenti i Comuni piccoli (ma non troppo, perché compresi tra i 10.000 e i 50.000 abitanti) e i Comuni del Mezzogiorno, dai quali bisognerebbe, invece, attendersi "una marcia in più" quale contributo al recupero dello sviluppo della formazione di quest'area del Paese.

### **1.3 Le attività formative**

Le scelte delle Amministrazioni comunali sui contenuti della formazione hanno, per varie ragioni, una grande continuità del tempo.

Alcune esigenze sono perduranti e ampiamente condivise, nonostante le rilevanti differenze dimensionali e organizzative: l'evoluzione della normativa, le relazioni interistituzionali, l'evoluzione tecnologica e organizzativa, le domande della società verso le istituzioni, i processi sociali emergenti (ad esempio, l'immigrazione, ecc.).

Molte innovazioni, che dovrebbero essere "assorbite" dall'organizzazione comunale (la diffusione dell'ICT, l'aumento delle figure manageriali, l'incremento delle relazioni internazionali, la domanda di cultura professionale sulla comunicazione, ecc.), richiedono tempo per diffondersi capillarmente e spesso hanno anche caratteristica di "cantiere aperto", che sovrappone con continuità nuove innovazioni alle precedenti.

La classificazione dei contenuti disciplinari della formazione, inoltre, è caratterizzata da due grandi contenitori polivalenti:

- la tematica tecnico-specialistica (che comprende discipline relative al territorio, all'ambiente e all'urbanistica e, nello stesso tempo, discipline riguardanti la cultura, il sociale, le normative di settore);
- la tematica giuridico-normativa generale.

Questi contenitori racchiudono istanze formative eterogenee: dal semplice aggiornamento professionale su innovazioni normative circoscritte a revisioni molto più sostanziali degli approcci e degli strumenti professionali (ad esempio, la diffusione dei sistemi informativi georeferenziati e delle tecnologie GIS nelle discipline che si occupano del territorio). E in questo modo finiscono per assorbire la parte maggioritaria degli interventi formativi e per celare i mutamenti di indirizzo che si risolvono all'interno di essi.

Gli interessi di tipo disciplinare dei Comuni che sviluppano un'attività di tipo corsuale, come mostra chiaramente la tabella 13, hanno tre "gradini" di diffusione ben marcati:

- la diffusione quasi totalitaria, nell'84-89% dei Comuni, delle tematiche giuridico-normativa, organizzazione e personale, economico-finanziaria e tecnico-specialistica;
- la presenza, nella metà circa dei Comuni, delle tematiche della comunicazione e informatica/telematica;
- la frequenza, infine, in un terzo o meno dei Comuni, delle restanti tematiche (manageriale, controllo di gestione, linguistica, internazionale e i corsi multidisciplinari destinati soprattutto al personale di nuovo ingresso).

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

| Area tematica                | Comuni con attività formative | Corsi  | Giornate |
|------------------------------|-------------------------------|--------|----------|
| Giuridico-normativa generale | 84,3                          | 18,8   | 13,3     |
| Organizzazione e personale   | 83,7                          | 9,4    | 6,2      |
| Manageriale                  | 33,1                          | 1,9    | 4,0      |
| Comunicazione                | 49,1                          | 3,8    | 5,0      |
| Economico-finanziaria        | 84,8                          | 12,3   | 6,5      |
| Controllo di gestione        | 23,4                          | 1,1    | 0,9      |
| Informatica e telematica     | 57,0                          | 10,8   | 13,7     |
| Linguistica                  | 18,6                          | 2,1    | 10,7     |
| Tecnico-specialistica        | 88,7                          | 37,4   | 33,8     |
| Internazionale               | 15,5                          | 0,8    | 1,4      |
| Multidisciplinare            | 16,8                          | 1,6    | 4,5      |
| Totale                       |                               | 100,0  | 100,0    |
| Casi                         | 381                           | 17.720 | 54.821   |

La concentrazione dei contenuti attorno ai filoni prevalenti è largamente confermata dalla distribuzione dei corsi:

- le aree tematiche tecnico-specialistica e giuridica comprendono il 56% dei corsi;
- se si aggiungono la tematica economico-finanziaria e l'informatica/telematica, si raggiunge il 79% delle attività cursuali.

La distribuzione delle giornate di formazione secondo le aree disciplinari tende a seguire l'articolazione dei corsi: i maggiori scostamenti avvengono nelle tematiche linguistica, nei corsi multidisciplinari e nell'area manageriale, caratterizzate mediamente da corsi più lunghi rispetto alle altre discipline.

Molte sono le variazioni collegate all'ampiezza demografica dei Comuni e al territorio. Nelle aree metropolitane il peso dei corsi nella tematica tecnico-specialistica è molto inferiore (circa la metà rispetto ai Comuni di minori dimensioni). Acquistano, invece, particolare rilievo i corsi di informatica e telematica e, rispetto agli altri Comuni, i corsi di lingue.

Anche nelle città medio-grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti) i corsi di informatica e telematica hanno una importanza relativamente maggiore.

I Comuni più piccoli (da 50.000 a 10.000 abitanti) hanno un numero significativo di corsi nella tematica economico-finanziaria e dell'organizzazione e personale, meno di informatica e telematica.

Le Amministrazioni del nord assegnano uno spazio molto maggiore ai corsi nell'area tecnico-specialistica rispetto a quelli delle altre aree geografiche del Paese; all'opposto, i Comuni del centro e del Mezzogiorno attribuiscono maggiore peso, rispetto a quelli del nord, all'area giuridica. I Comuni del centro più degli altri danno spazio ai corsi di informatica e telematica. Gli Enti del Mezzogiorno si caratterizzano per una maggior frequenza di corsi nella tematica economico-finanziaria ed organizzazione e personale.

#### 1.4 La partecipazione ai corsi

L'estensione dell'investimento formativo sul personale dei Comuni è abbastanza rilevante. Il numero dei corsisti del 2008 equivale al 61% degli addetti (equivale perché, come mostra la tabella 14, una parte del personale ha effettuato più di un corso). Si tratta, quindi, di un livello sostanzialmente corrispondente a quello dell'anno precedente.

**Tab. 14 - Comuni. Partecipanti ai corsi sul personale in servizio per qualifica e area geografica (valori %)**

| Qualifica     | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|---------------|------------|----------|--------|------|---------------|
| Dirigenti     | 210,3      | 177,2    | 170,8  | 73,3 | 156,7         |
| Direttivi     | 102,1      | 136,7    | 69,9   | 43,4 | 84,5          |
| Altri         | 54,1       | 100,6    | 47,7   | 24,6 | 52,4          |
| Nel complesso | 66,9       | 110,4    | 54,8   | 29,0 | 61,1          |

*Nota: elaborazione su 379 Comuni*

L'investimento formativo non è distribuito in modo uniforme (tabella 14):

- è più sostenuto verso il personale dirigente (che ha effettuato mediamente un corso e mezzo);
- risulta più contenuto verso i funzionari direttivi, con un numero di corsisti equivalente all'85% circa del personale della categoria;
- appare ancora più ridotto per il personale delle altre categorie (che comprendono il personale inquadrato nelle categorie A, B e C) per il quale si è reso disponibile un corso ogni due addetti.

Anche nelle diverse aree geografiche la situazione è molto varia:

- il tasso di partecipazione più alto è tra i Comuni del nord est (con più di un corso in media per dipendente);
- si registra una partecipazione inferiore tra i Comuni del nord ovest e del centro (con un numero di corsisti prossimo, rispettivamente, ai due terzi e alla metà del personale);
- molto più basso appare il coinvolgimento tra i Comuni del Mezzogiorno, nei quali tocca solo un modesto 29% (un ordine di grandezza che sostanzialmente conferma quello dell'anno precedente).

La partecipazione all'attività formativa dipende molto dall'ampiezza del Comune (tabella 15). Infatti:

- è massima nelle città medio-grandi (da 100.000 a 250.000 abitanti), dove supera mediamente il valore di un corso per addetto;
- è minima (39%) nelle aree metropolitane (soprattutto per un ridotto tasso di partecipazione del personale delle altre categorie);
- nei Comuni sotto i 100.000 abitanti si attesta su valori intermedi (76-71%).

Anche in questi ultimi Enti, però, tra i dirigenti e i direttivi la partecipazione è superiore al 100%.

**Tab. 15 - Comuni. Partecipanti ai corsi sul personale in servizio per qualifica e ampiezza demografica (valori %)**

| Qualifica     | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|---------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Dirigenti     | 114,4         | 154,9                | 201,3               | 178,1              | 156,7         |
| Direttivi     | 50,8          | 148,7                | 105,7               | 106,6              | 84,5          |
| Altri         | 34,3          | 99,2                 | 64,4                | 57,8               | 52,4          |
| Nel complesso | 38,9          | 110,6                | 76,4                | 70,8               | 61,1          |

*Nota: elaborazione su 379 Comuni*

Il tasso di partecipazione alle attività formative del personale femminile, nel 2008, è sostanzialmente allineato al valore d'assieme, stimabile intorno a 64% (tabella 16). È molto più alto nelle città medio-grandi (con 1,4 corsi per dipendente), ma decade decisamente nelle aree metropolitane (aggirandosi attorno al 37%). Non si conferma, dunque, la forte espansione dell'investimento sul personale femminile registrata nel corso dell'anno precedente. Questo per effetto di una forte riduzione dell'investimento formativo sul personale femminile nelle aree metropolitane del centro e del nord.

Nel Mezzogiorno la situazione resta stabile. Per le dipendenti dei Comuni meridionali nel 2008 è stato disponibile un corso ogni tre unità. Le differenze territoriali rispetto all'anno precedente si sono, quindi, ridotte, ma non è una riduzione da valutare positivamente.

**Tab. 16 - Comuni. Personale femminile formato sul totale personale femminile per area geografica e ampiezza demografica (valori %)**

| Ampiezza demografica | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|----------------------|------------|----------|--------|------|---------------|
| Oltre 250.000        | 39,3       | 56,0     | 29,8   | 31,9 | 36,7          |
| da 100.000 a 250.000 | 112,3      | 200,5    | 62,1   | 30,3 | 141,5         |
| da 50.000 a 100.000  | 112,9      | 111,9    | 61,7   | 31,7 | 79,2          |
| da 10.000 a 50.000   | 86,0       | 102,2    | 85,0   | 39,6 | 80,6          |
| Nel complesso        | 67,6       | 115,4    | 43,1   | 33,6 | 64,4          |

*Nota: elaborazione su 365 Comuni*

La composizione del flusso annuo di formati consente di collocare le altre caratteristiche nella giusta dimensione. Innanzitutto si osserva che:

- la gran parte dei formati (i due terzi circa) appartiene alle altre categorie professionali;
- i dirigenti che hanno partecipato ai corsi rappresentano uno spicchio limitato del totale (4-5%);
- la restante parte (quindi poco meno di un terzo) appartiene ai gruppi professionali intermedi.

La distribuzione dei corsisti secondo l'ampiezza demografica dei Comuni appare relativamente equilibrata:

- una metà circa proviene dai Comuni con più di 100.000 abitanti (più dalle aree metropolitane, meno dai Comuni medio-grandi);

- l'altra metà proviene dai Comuni con popolazione inferiore, con una leggera prevalenza della quota dei Comuni più piccoli (da 50.000 a 10.000 abitanti).

Nel flusso annuo di corsisti prevale nettamente la componente proveniente dalle Amministrazioni del settentrione (un terzo circa del totale dai Comuni del nord est, un po' meno dai Comuni del nord ovest).

I corsisti dei Comuni dell'Italia centrale pesano per circa un quarto, la parte residua (stimabile sul 13%) proviene dai Comuni del Mezzogiorno.

I diversi gruppi professionali sono caratterizzati da contenuti della formazione ben distinti:

- il grosso dei formati, il personale delle altre categorie professionali, per tre quarti ha seguito corsi nelle materie tecnico-specialistica, giuridica e informatica/telematica (poco meno di un terzo nelle prime due, un quinto circa nella terza);
- i due terzi dei direttivi hanno seguito anch'essi dei corsi in queste tre discipline (un po' più nell'area tecnico specialistica, meno nell'informatica), ma accanto ad essi bisogna segnalare un quarto circa di corsisti che hanno partecipato a corsi in organizzazione e personale, in materia economico-finanziaria e manageriale;
- alquanto diversi gli orientamenti per i dirigenti, per i quali acquista molto rilievo la tematica manageriale (un quarto circa di corsisti), mentre una importanza minore, ma non trascurabile, hanno i corsi nelle materie economico-finanziaria e organizzazione e personale.

La composizione dei corsisti secondo l'area geografica non si discosta molto da quella dei corsi. Si possono tuttavia notare alcune conferme e alcune variazioni:

- i Comuni del nord tendono ad avere una quota significativamente più ampia di corsisti formati nella tematica tecnico-specialistica;
- quelli del centro e del Mezzogiorno hanno, invece, una componente prevalente nei corsisti formati nelle tematiche giuridiche;
- la quota di corsisti in informatica e telematica, almeno come ordine di grandezza, è abbastanza simile nelle diverse aree geografiche;
- le discipline minori (organizzazione personale, economico-finanziaria) acquistano un qualche rilievo tra i Comuni del nord ovest e del Mezzogiorno;
- tra i Comuni del nord ovest ha avuto peso molto maggiore la formazione linguistica.

Le aree metropolitane hanno una parte di corsisti nella tematica tecnico-specialistica nettamente inferiore, mentre prevale la componente giuridico-normativa (un terzo del totale), e acquistano rilievo i formati in informatica/telematica, comunicazione e lingue.

I Comuni non metropolitani hanno una base ampia di corsisti (55-64%) nelle due tematiche prevalenti, con queste particolarità a livello di taglia dimensionale:

- le città medio-grandi presentano anche significative quote in informatica/telematica ed organizzazione e personale;
- i Comuni sotto i 50.000 abitanti hanno quote discrete di corsisti nella tematica economico-finanziaria ed organizzazione e personale.

Si conferma l'importanza secondaria che rivestono altre forme di attività formativa (convegni e conferenze) non tanto in rapporto alla numerosità dei Comuni che consentono al proprio personale di partecipare ad esse, stimabili attorno al 60% del totale (tabella 17), quanto per la ridotta entità del personale interessato (stimabile attorno al 7% circa).

**Tab. 17 - Comuni. Partecipazioni ad altre attività formative (convegni e conferenze) per area geografica e ampiezza demografica (% degli Enti)**

| Ampiezza demografica | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|----------------------|------------|----------|--------|------|---------------|
| Oltre 250.000        | 0,0        | 33,3     | 0,0    | 25,0 | 16,7          |
| da 100.000 a 250.000 | 33,3       | 50,0     | 33,3   | 66,7 | 50,0          |
| da 50.000 a 100.000  | 80,0       | 75,0     | 76,5   | 60,0 | 70,0          |
| da 10.000 a 50.000   | 60,2       | 51,4     | 69,4   | 61,4 | 60,3          |
| Nel complesso        | 60,6       | 52,7     | 67,9   | 60,2 | 60,2          |

*Nota: elaborazione su 412 Comuni*

La metà circa dei partecipanti a queste attività proviene dai Comuni più piccoli (soprattutto tra le altre categorie professionali), un'altro terzo circa proviene dai Comuni medio-piccoli, molto minore è la componente proveniente dai Comuni con più di 100.000 abitanti. Si può supporre che questa attività formativa sia parzialmente sostitutiva di una formazione più impegnativa (sia finanziariamente, sia soprattutto per la disponibilità di tempo) e quindi meno sostenibile da parte dei Comuni medio-piccoli.

### **1.5 Le modalità di erogazione della formazione**

La tipologia dei prodotti e i servizi formativi richiesti, le caratteristiche dell'offerta, le modalità dell'apprendimento, le metodologie didattiche impiegate appaiono quasi invariati nel tempo.

Una invarianza che, in parte, deriva dalla stabilità dei principali obiettivi formativi, dall'inevitabile coerenza con la dotazione di strutture e di risorse dei Comuni, dall'inerzia dei sistemi istituzionali.

Per altra parte, però, è opportuno riconoscere che questa invarianza è sopravvalutata dalla difficoltà di distinguere con categorie più "fini" i contenuti delle attività formative e di registrare adeguatamente le innovazioni realizzate.

Lo schema sintetico della domanda di formazione espressa dalle Amministrazioni comunali è molto lineare:

- in metà dei casi, si configura come una richiesta di interventi formativi scelti sui cataloghi proposti dalle società fornitrici di servizi e prodotti formativi;
- per un terzo, è una domanda di formazione modellata sulle esigenze specifiche dell'ente;
- per la parte residua, si tratta di attività formative scelte sulla base delle specifiche richieste dei dipendenti.

Uno schema molto semplice ma anche fuorviante, poiché assembla domande grandemente differenziate (tabella 18):



- la domanda di formazione su catalogo riguarda soprattutto i Comuni minori, per i quali rappresenta il 58% dei corsi, mentre è decisamente minoritaria nelle aree metropolitane (21% dei corsi). Influiscono quindi fattori quali la più ridotta "taglia" della domanda formativa dei Comuni minori, la minore dotazione di strutture per la progettazione di corsi "su misura" e, probabilmente, anche la competitività sui costi dell'offerta su catalogo. La maggiore richiesta di formazione su catalogo, tuttavia, non viene dai Comuni del centro e del Mezzogiorno, ma da quelli settentrionali, in particolare del nord-est (55% della domanda di corsi). La più ampia gamma di offerta formativa del contesto settentrionale e una migliore capacità di acquisire informazioni e di selezionarle sono il presupposto di questa tendenza;
- la domanda di interventi formativi costruiti "su misura" delle esigenze di ciascun Comune è, invece, molto ampia nelle aree metropolitane (62% dei corsi) e nelle città medio-grandi (55%). La maggiore portata degli interventi formativi (che in molti casi coinvolgono "grandi numeri" del personale dipendente), la migliore definizione delle politiche formative, la dotazione di strutture per la formazione, la dotazione di personale per l'erogazione stessa favoriscono un ruolo più esigente da parte dell'Amministrazione comunale. Paradossalmente la connessione con una gestione più strutturata della formazione si manifesta di più tra i Comuni del centro (45%) e del Mezzogiorno (41%), rispetto a quelli del nord. Probabilmente anche in questo caso l'offerta formativa del contesto settentrionale favorisce il ricorso ai cataloghi delle imprese fornitrici;
- più regolare la domanda basata sulle richieste dei dipendenti che, tranne per la scarsissima rilevanza nelle città medio-grandi e tra i Comuni del nord est, ha una consistenza abbastanza ben distribuita, tra il 15% e il 19% del totale.

**Tab. 18 - Comuni. Corsi per area geografica e tipologia della domanda (valori %)**

| Tipologia della domanda   | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|---------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Da catalogo               | 52,2       | 55,1     | 37,1   | 41,9  | 49,1          |
| Su specifiche dell'ente   | 29,2       | 36,2     | 44,6   | 40,8  | 35,6          |
| Su domanda dei dipendenti | 18,6       | 8,7      | 18,3   | 17,3  | 15,3          |
| Totale                    | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 331 Comuni*

Questa configurazione della domanda formativa dipende anche dalle aree tematiche (tabella 19):

- i corsi realizzati su richiesta dei dipendenti aumentano tra i corsi di lingue (25%) e in materia economico-finanziaria (20%);
- le specifiche determinate dai Comuni sono prevalenti soprattutto nei corsi multidisciplinari (69% del totale), ma anche nei corsi di informatica/telematica (64%), lingue (59%), comunicazione (52%) e nella tematica manageriale (50%);
- l'incidenza della formazione su catalogo è trainata soprattutto dalla prevalenza nelle aree tematiche principali (tecnico-specialistica e giuridica) ed in quelle economico-finanziaria e dell'organizzazione e personale.

**Tab. 19 - Comuni. Corsi per area tematica e tipologia della domanda (valori %)**

| Area tematica                | Da catalogo | Su specifiche dell'ente | Su domanda dei dipendenti | Totale |
|------------------------------|-------------|-------------------------|---------------------------|--------|
| Giuridico-normativa generale | 49,1        | 38,0                    | 12,9                      | 100,0  |
| Organizzazione e personale   | 52,8        | 31,3                    | 15,9                      | 100,0  |
| Manageriale                  | 38,2        | 50,0                    | 11,8                      | 100,0  |
| Comunicazione                | 39,0        | 52,1                    | 8,9                       | 100,0  |
| Economico-finanziaria        | 61,4        | 18,6                    | 20,0                      | 100,0  |
| Controllo di gestione        | 44,6        | 47,8                    | 7,6                       | 100,0  |
| Informatica e telematica     | 20,4        | 63,6                    | 16,0                      | 100,0  |
| Linguistica                  | 16,4        | 58,9                    | 24,7                      | 100,0  |
| Tecnico-specialistica        | 56,5        | 28,1                    | 15,4                      | 100,0  |
| Internazionale               | 47,9        | 36,8                    | 15,3                      | 100,0  |
| Multidisciplinare            | 17,4        | 67,8                    | 14,8                      | 100,0  |
| Nel complesso                | 49,1        | 35,6                    | 15,3                      | 100,0  |

*Nota: elaborazione su 331 Comuni*

La distribuzione dei soggetti dell'offerta di prodotti e servizi formativi è sintetizzata nella tabella 20:

- il ruolo prevalente è svolto dalle società private, che coprono un po' più della metà dei corsi complessivamente svolti nel corso dell'anno;
- un ruolo secondario, ma rilevante, viene svolto dalle Scuole ed Istituzioni pubbliche di formazione (19%);
- decisamente minore la parte di corsi realizzati autonomamente dai Comuni o affidati alle Associazioni di rappresentanza, alle Università o ad altri soggetti.

**Tab. 20 - Comuni. Corsi per soggetto erogatore e ampiezza demografica (valori %)**

| Soggetto erogatore             | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|--------------------------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Realizzati autonomamente       | 34,4          | 15,3                 | 5,3                 | 2,3                | 9,4           |
| Soggetti privati               | 40,9          | 47,0                 | 53,1                | 58,1               | 53,2          |
| Università                     | 1,1           | 1,1                  | 6,2                 | 1,2                | 2,2           |
| Altri soggetti pubblici        | 14,0          | 18,6                 | 17,3                | 21,5               | 19,1          |
| Associazioni di rappresentanza | 2,8           | 5,7                  | 10,5                | 11,2               | 9,1           |
| Altro                          | 6,8           | 12,3                 | 7,6                 | 5,7                | 7,0           |
| Totale                         | 100,0         | 100,0                | 100,0               | 100,0              | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 373 Comuni*

La variabile dimensionale determina scelte diverse dal momento che:

- i corsi realizzati autonomamente incidono molto di più nelle aree metropolitane e nei Comuni medio-grandi;
- correlativamente, i corsi dei soggetti privati pesano meno soprattutto nelle aree metropolitane e la domanda di prodotti a catalogo è più alta tra i Comuni del nord;

- il ruolo delle Scuole ed Istituzioni pubbliche di formazione è un pò più accentuato nei Comuni minori e meridionali, un po' attenuato tra i Comuni del nord est e nelle aree metropolitane.

La specializzazione secondo le aree tematiche è elevata:

- i Comuni intervengono con attività realizzate in proprio soprattutto nei corsi multidisciplinari, di lingue (38% dell'area linguistica), nell'informatica - telematica e nel controllo di gestione;
- i soggetti privati sono preponderanti soprattutto nelle tematiche del controllo di gestione, economico-finanziaria, organizzazione e personale, comunicazione, anche se la prevalenza complessiva deve ritenersi legata soprattutto alle tematiche tecnico-specialistica e giuridica;
- le Scuole ed Istituzioni di formazione pubblica hanno avuto un peso particolare nei corsi multidisciplinari e nella tematica internazionale, ma anche in quelli di lingue (e hanno coperto anche un 21% dei corsi dell'area tecnico-specialistica);
- gli altri soggetti di offerta della formazione hanno avuto qualche ruolo nelle tematiche internazionale e tecnico-specialistica (le Associazioni di rappresentanza e altri soggetti) ed in quella manageriale (le Università).

Alla stabilità della struttura della domanda e dell'offerta formativa corrisponde la costanza delle modalità dell'apprendimento e delle metodologie didattiche utilizzate. Essa è certamente incentivata dalle ristrettezze delle risorse logistiche (e anche di quelle umane) e dei vincoli dell'organizzazione del lavoro. Ma deriva pure da un approccio culturale e dalle valutazioni fatte sulle esperienze formative finora svolte.

La lezione in aula è praticamente la metodologia unica: riguarda l'82% dei corsi, ma, se si considera che l'8% richiede l'abbinamento dell'aula con il laboratorio informatico, si comprende quanto questa definizione sia fondata.

Il ricorso ad altre metodologie (alcune più innovative, altre molto consolidate) deriva da esigenze specifiche di qualche disciplina o da iniziative episodiche (tabella 21):

- il laboratorio è ampiamente utilizzato nei corsi di informatica e telematica (65% di essi), ma si registra anche l'*e-learning* in un 10% di essi;
- nel 9% dei corsi di lingue si è fatto ricorso all'*e-learning*;
- come in passato, la formazione intervento è un pò diffusa nella tematica manageriale (13% dei corsi) e nei corsi multidisciplinari (14%);
- in questi ultimi, ha importanza anche l'apprendimento sul lavoro.

**Tab. 21 - Comuni. Corsi per area tematica e modalità d'erogazione (valori %)**

| Area tematica              | Aula | Laboratorio informatico | Auto apprendimento | Video conferenza | e-learning | Learning on the job | Formazione intervento | Totale |
|----------------------------|------|-------------------------|--------------------|------------------|------------|---------------------|-----------------------|--------|
| Giuridico-normativa        | 91,9 | 0,5                     | 0,4                | 0,2              | 1,1        | 1,3                 | 4,6                   | 100,0  |
| Organizzazione e personale | 89,2 | 0,7                     | 0,4                | 0,9              | 1,2        | 1,7                 | 5,9                   | 100,0  |
| Manageriale                | 83,7 | 0,2                     | 0,2                | 0,0              | 2,7        | 0,6                 | 12,6                  | 100,0  |
| Comunicazione              | 91,0 | 2,1                     | 0,3                | 0,2              | 0,1        | 0,2                 | 6,1                   | 100,0  |
| Economico-finanziaria      | 93,4 | 0,7                     | 0,2                | 0,1              | 0,1        | 0,3                 | 5,2                   | 100,0  |
| Controllo di gestione      | 90,5 | 2,1                     | 0,0                | 0,0              | 0,0        | 0,6                 | 6,8                   | 100,0  |
| Informatica e telematica   | 19,8 | 65,0                    | 0,1                | 0,1              | 10,2       | 0,9                 | 3,9                   | 100,0  |
| Linguistica                | 89,3 | 0,8                     | 0,2                | 0,0              | 9,4        | 0,0                 | 0,3                   | 100,0  |
| Tecnico-specialistica      | 89,5 | 2,4                     | 0,1                | 0,3              | 0,3        | 1,3                 | 6,1                   | 100,0  |
| Internazionale             | 84,6 | 0,8                     | 0,9                | 0,0              | 5,0        | 2,2                 | 6,5                   | 100,0  |
| Multidisciplinare          | 71,8 | 2,8                     | 0,0                | 0,7              | 0,8        | 9,4                 | 14,5                  | 100,0  |
| Nel complesso              | 82,4 | 8,4                     | 0,2                | 0,3              | 1,9        | 1,2                 | 5,6                   | 100,0  |

Nota: elaborazione su 365 Comuni

Dall'indagine emerge che la parte di Comuni che ha sperimentato l'*e-learning* non è minuscola, essendo pari a un terzo circa. Essa è composta soprattutto da Comuni piccoli (da 10.000 a 50.000 abitanti), a conferma che i costi, la flessibilità d'uso e una domanda di formazione più ristretta possono favorirne l'uso.

Le Amministrazioni che non hanno utilizzato l'*e-learning* hanno indicato anche con molta chiarezza quali sono i fattori negativi. In primo luogo, la preferenza per la metodologia d'aula (64%). È un'opzione culturale e metodologica che non va sottovalutata, poiché proviene soprattutto dai Comuni con più di 50.000 abitanti, che hanno una maggiore esperienza di formazione. In secondo luogo, viene indicata la mancanza di un finanziamento dedicato (42%). Segue la scarsa informazione sulle metodologie dell'*e-learning* (33%).

Minori riscontri hanno le indicazioni circa la scarsa dotazione di infrastrutture ICT e la mancanza di adeguato personale qualificato. Tra i Comuni del Mezzogiorno il primo fattore è rappresentato dalla mancanza di finanziamenti *ad hoc* ed ha molto più peso la scarsa dotazione di infrastrutture ICT.

La diffusione ancora scarsa dell'*e-learning* sembra dipendere soprattutto da una scelta di metodologie didattiche, dal momento che gli altri fattori non appaiono risolutivi. Con queste premesse, l'*e-learning* sembra destinato ad essere utilizzato in alcune nicchie della formazione. Le ragioni che ostano alla sua diffusione (e spesso anche ad altre innovazioni di metodologia didattica) sono molteplici, non tutte ingiustificate, ma soprattutto non c'è da attendersi che vengano superate spontaneamente, senza interventi di promozione delle metodologie innovative che abbiano dimostrato un tangibile vantaggio o una evidente validità complementare rispetto a quelle tradizionali.

Assieme al *gap* dell'offerta formativa del Mezzogiorno (che non può essere molto stimolata da una massa di formati di poco superiore ad un decimo del totale) è il principale punto critico nell'erogazione della formazione.

## 1.6 Ricadute della formazione

L'interrogativo ricorrente sulle attività formative riguarda i miglioramenti conseguiti nell'organizzazione del lavoro, nelle prestazioni lavorative, nella relazionalità interna ed esterna, nella qualità dei servizi erogati all'utenza. Non a caso questi risultati sono indicati come il primo obiettivo da perseguire per migliorare la qualità della formazione.

Nell'indagine di quest'anno si è cercato di aprire una piccola "finestra" sui principali risultati della formazione osservati dalle Amministrazioni comunali utilizzando una domanda aperta, a risposta libera, senza quesiti complementari che indirizzassero in modo più preciso l'intervistato. Si è chiesto, dunque, di indicare se siano stati realizzati, nell'ultimo triennio, interventi formativi a seguito dei quali sia stato possibile rilevare un evidente miglioramento dei processi di lavoro e dei servizi erogati.

Ne è risultato uno "scandaglio" più sul punto di vista e sulla percezione delle Amministrazioni che una puntuale rassegna dei risultati sia per i margini di soggettività lasciati all'interpretazione della domanda sia, soprattutto, per il diverso stadio evolutivo dell'organizzazione comunale, che non è fatta da unità "coetanee". Molti risultati, infatti, in contesti più arretrati sono un successo, mentre in contesti più avanzati sono uno *standard* acquisito che non viene considerato come ricaduta positiva dell'intervento formativo.

Tenendo conto di questo 'relativismo', si possono, però, annotare diverse osservazioni. In primo luogo, per quanto concerne l'ampiezza della percezione di "un evidente miglioramento dei processi di lavoro e/o dei servizi erogati", il 40% circa degli Enti registra risultati dell'attività formativa ed una ulteriore parte, stimabile attorno al 6% dei Comuni, individua, più che ricadute vere e proprie sul lavoro o sul servizio, un apprendimento positivo e un miglioramento delle competenze del personale formato. Il 54% degli Enti, invece, non ha fornito al riguardo alcuna risposta.

La seconda notazione riguarda il tipo di intervento formativo "efficace", con riferimento ai contenuti o alle metodologie o ad altra caratteristica. La formazione nell'ICT è stata individuata come fonte di ricadute positive da un po' meno della metà dei Comuni rispondenti. Seguita dagli aggiornamenti specifici, perlopiù sulla normativa (ma anche su *standard* innovativi dei servizi offerti all'utenza). Minori indicazioni si rilevano su altri interventi formativi definiti in base ai contenuti:

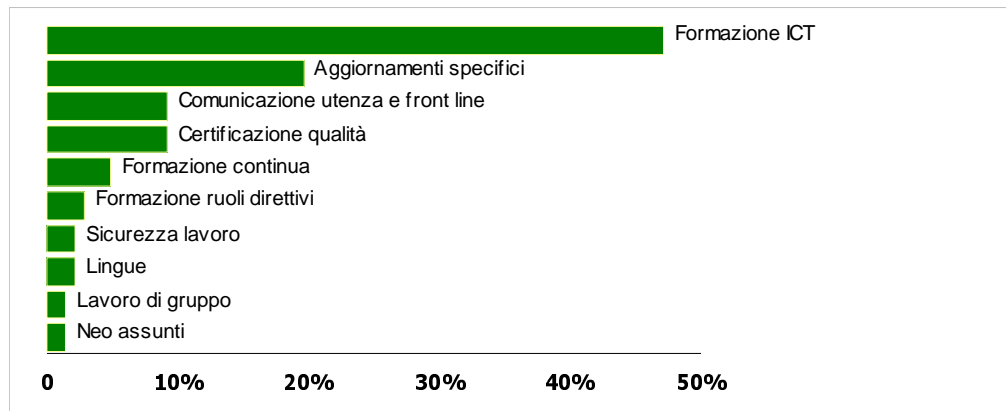
- la formazione sulla qualità e la certificazione di qualità;
- la formazione alla comunicazione con l'utenza e al ruolo di *front line*.

La certificazione di qualità non è di per sé un intervento formativo anche se può comportare formazione: è comunque significativo che venga indicata come fonte di miglioramento dell'organizzazione del Comune.

Indicazioni episodiche hanno altri tipi di formazione, quali: la formazione continua, la formazione a ruoli direttivi o al lavoro di gruppo ("abbiamo attivato una metodologia

di formazione basata su gruppi di lavoro, composta da dipendenti di aree diverse che hanno elaborato e proposto progetti di miglioramento e sviluppo organizzativo”, Comune di Calenzano), lo studio delle lingue o della sicurezza sul lavoro, la formazione dei neoassunti (grafico 2).

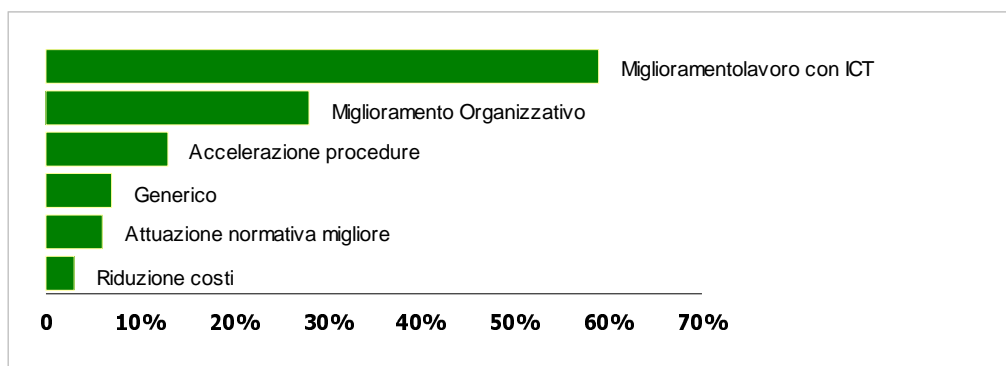
**Graf. 2 – Comuni. Interventi formativi realizzati negli ultimi 3 anni che hanno indotto miglioramenti**



I risultati sono indicati per una metà circa degli interventi formativi ritenuti significativi (e già questo è segnale di un’attenzione non molto alta). Essi sono rappresentati, nell’ordine, da (grafico 3):

- il miglioramento delle prestazioni lavorative e della capacità di "maneggiare" le ICT;
- il miglioramento dell’organizzazione del lavoro, genericamente indicato o talvolta riferito a settori specifici (“*I corsi in house erogati sul funzionamento della firma digitale e del software di gestione documentale hanno consentito di migliorare - in tutti i settori dell’Ente - i flussi relativi alle pratiche e ai procedimenti amministrativi*”, Comune di Cesano Boscone; “*I progetti di formazione finalizzati alla diffusione delle migliori prassi hanno prodotto dei cambiamenti nell’organizzazione di alcuni servizi presi a riferimento nonché alcuni miglioramenti nei processi di lavoro*”, Comune di Roma);
- l’accelerazione delle procedure e dei processi di lavoro.

**Graf. 3 – Comuni. Risultati conseguiti attraverso la formazione**



Coerentemente con l'importanza della formazione sulle ICT le ricadute positive, per un terzo circa delle risposte, vengono perlopiù dalla loro applicazione e riguardano in modo pervasivo tutti i settori dell'Amministrazione o una pluralità di settori.

Dopo queste ci sono anche indicazioni sui settori nei quali i risultati della formazione sono stati visibili. Si segnalano nell'ordine:

- i settori organizzazione e personale, gli uffici demografici e il protocollo informatico, gli uffici tecnici, l'urbanistica e il patrimonio;
- gli uffici economico-finanziari, di controllo di gestione e dei tributi, i servizi sociali, i diversi tipi di Sportello per l'utenza e di servizi *front line*, la comunicazione verso l'esterno e l'interno dell'Amministrazione;
- infine, i settori della polizia municipale e della vigilanza.

Interessante anche il legame che emerge tra la formazione e i risultati:

- il miglioramento organizzativo non è legato a interventi specifici ma è percepito come conseguenza dell'attività formativa in generale;
- gli aggiornamenti specifici determinano più frequentemente una migliore attuazione delle normative;
- la formazione informatica/telematica produce, come si è detto, un *upgrading* delle prestazioni del personale (*"I corsi di informatica hanno permesso una maggiore padronanza dell'uso del pc con conseguente risparmio di tempo e miglioramento della quantità e qualità del lavoro svolto. Si è notata, altresì, un'apprezzabile riduzione dei costi"*, Comune di Treviso);
- la formazione per i ruoli direttivi è percepita come fonte di un miglioramento organizzativo, in genere "spalmato" su più settori (*"Formazione infrasettoriale manageriale e sulla comunicazione e l'ascolto con conseguente miglioramento della vita lavorativa"*, Comune di Lodi).

Sui settori di attività dell'Amministrazione si segnala l'incidenza di alcuni interventi formativi:

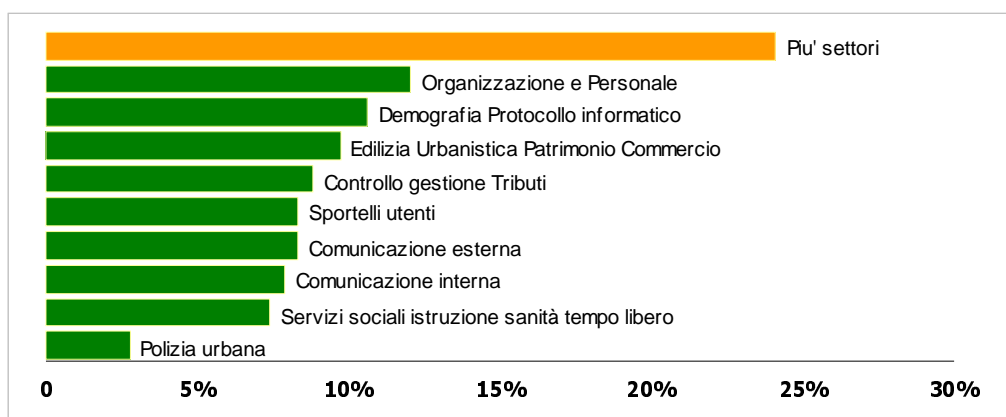
- la formazione informatica/telematica negli uffici demografici e del protocollo informatico, nelle comunicazioni interne ai diversi uffici e nel settore del personale;
- gli aggiornamenti specifici sono ritenuti particolarmente utili nei settori dell'urbanistica, ufficio tecnico e patrimonio;
- anche la formazione all'interazione con l'utenza è ritenuta fonte di risultati positivi per gli sportelli all'utenza di vario tipo e per la comunicazione verso l'esterno (*"Prevenzione stress del personale di front line con conseguente migliore servizio"*, Comune di Sesto San Giovanni).

Molto meno chiara è l'individuazione di quali miglioramenti abbia potuto giovare ciascun settore (grafico 4):

- il miglioramento organizzativo è percepito genericamente come diffuso;
- l'accelerazione delle procedure è avvertita soprattutto negli uffici demografici e protocollo informatico, come anche la migliore preparazione professionale in informatica/telematica;
- quest'ultima è ritenuta inoltre importante per la comunicazione interna del sistema amministrativo;
- negli sportelli per l'utenza e i ruoli professionali di *front line*, come anche nei servizi socio-sanitari, educativi o ricreativi si avverte un netto miglioramento della qualità del servizio offerto all'utenza (nuovo servizio, migliore servizio).

già esistente, miglioramento delle relazioni e del clima)(“*Progetto open learning per audiolesi: rilevazione fabbisogni formativi specifici e realizzazione iniziative collegate*”, Comune di Genova; “*Miglioramenti nei servizi erogati a cittadini stranieri tramite una rete di collaboratori che all'occorrenza sono in grado di comprendere e fornire informazioni corrette e chiare*”, Comune di Cremona; “*Corso sulla progettazione educativa per le Educatrici di Asilo Nido e Scuole per l'Infanzia, a seguito del quale sono stati offerti nuovi servizi e nuove attività per i bambini*”, Comune di Varese). Meno ricorrente, ma pur presente, il miglioramento della qualità del lavoro per il personale.

**Graf. 4 – Comuni. Settori nei quali sono stati realizzati gli interventi formativi**



Diverse osservazioni si possono fare a margine delle evidenze messe in luce, con tutti i limiti posti dalle risposte “aperte” raccolte:

- in primo luogo, l'attenzione alle ricadute della formazione è ancora limitata: è infatti assente in gran parte dei Comuni (non sembra plausibile che la mancanza di indicazioni in più della metà dei Comuni debba essere attribuita alla ininfluenza della formazione), è molto generica anche nei Comuni che individuano risultati positivi;
- gran parte delle ricadute sono pervasive e attribuite a tutti settori sulla base di un apprezzamento di tipo “impressivo”. La formazione che viene individuata come maggiore fonte di miglioramenti, quella sulle ICT, è in effetti di tipo diffuso e meno si presta a specifiche misurazioni. Non di meno in alcuni settori viene ben collegata a miglioramenti specifici (e questo potrebbe avvenire anche in altri settori);
- l'importanza di azioni di certificazione della qualità sottolinea, in qualche modo, il ritardo in altri settori: dove si adotta un dispositivo che fissa obiettivi e li controlla, gli effetti positivi sono più accertati;
- i risultati positivi sono più visibili negli interventi formativi connessi all'innovazione rispetto a quelli connessi alla *routine*, che richiederebbero una predisposizione di sensori sui risultati ottenuti;
- è nondimeno interessante che anche interventi molto tradizionali riescano a determinare miglioramenti significativi nei processi di lavoro delle Amministrazioni (“*Il corso di lingua inglese ha consentito l'acquisizione di capacità linguistiche ampiamente utilizzate nel settore della Polizia Municipale nonché di tutti i servizi di front-office*”, Comune di Siracusa).



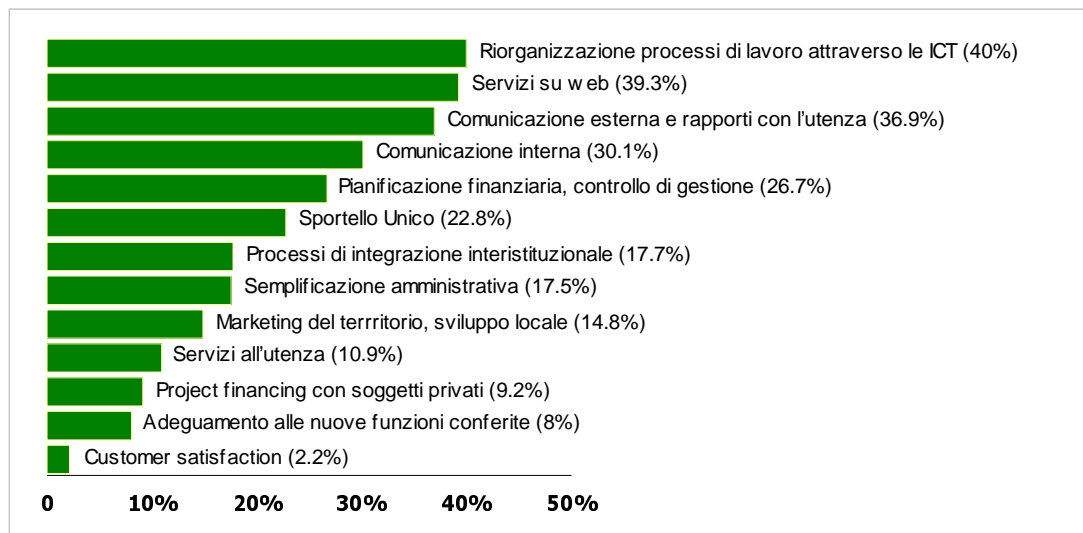
## 1.7 Innovazioni e formazione

Una parte della formazione è il necessario complemento delle innovazioni che i Comuni vanno introducendo in vari settori (l'organizzazione interna, i servizi offerti agli utenti, la comunicazione, ecc.). È, quindi, da una panoramica delle attività innovative dei Comuni che si può partire per metterla meglio a fuoco.

Negli ultimi anni le Amministrazioni comunali sono state molto sollecitate all'innovazione sia dallo sviluppo delle tecnologie, sia dalla domanda sociale, sia dalle dinamiche istituzionali. Nell'indagine si è cercato di chiarire la panoramica delle innovazioni introdotte dai Comuni negli ultimi tre anni. L'estensione di queste innovazioni comincia a essere ragguardevole, non solo per l'effetto imitativo, ma anche perché alcune di esse stanno diventando uno *standard* a cui non si può rinunciare, se si deve restare in interazione con il resto del sistema.

Una sintesi delle innovazioni introdotte è rappresentata nel grafico 5, che permette di individuare il tasso di diffusione delle principali innovazioni e le priorità seguite dalle Amministrazioni comunali. La diffusione si mostra interessante, poiché per le principali innovazioni ha raggiunto negli ultimi tre anni il 40% circa dei Comuni.

**Graf. 5 – Comuni. Innovazioni realizzate negli ultimi 3 anni (valori %)**



Le innovazioni si distribuiscono con regolarità secondo una frequenza decrescente:

- le più frequenti sono la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le ICT, i servizi sul *Web* e quelle nel settore della comunicazione esterna;
- un 22-30% dei Comuni ha innovato nella comunicazione interna, nell'attività di fornitura attraverso strutture dedicate (Sportello unico, sportelli polifunzionali), nella pianificazione finanziaria e nel controllo di gestione;
- minore importanza assumono, invece, le innovazioni riguardanti l'integrazione tra le diverse istituzioni, la semplificazione amministrativa, il *marketing* del territorio per lo sviluppo locale, gli altri servizi all'utenza, l'adeguamento alle nuove funzioni e il *project financing* con i soggetti privati.

L'innovazione dei Comuni sembra avere trovato alcune correnti preferenziali, che si sono stabilizzate nel tempo, con modelli ed esperienze specifiche che si replicano e tendono a generalizzarsi.

I campi nei quali il modello innovativo (l'innovazione "puntuale") è più evidente sono:

- la comunicazione esterna e le ICT;
- gli sportelli e i servizi all'utenza;
- la comunicazione interna;
- il controllo di gestione.

Nella comunicazione esterna i fenomeni più macroscopici sono rappresentati da:

- la moltiplicazione dei siti *Web* e dei portali (alcuni generalisti, altri specializzati, ad esempio i portali del turismo);
- la moltiplicazione degli uffici di comunicazione e degli URP. Meno numerosi ma ricorrenti gli *house organ*, le *newsletter*, i piani di comunicazione.

Nel campo delle tecnologie ICT prevale l'informatizzazione delle procedure amministrative (dell'ufficio anagrafe, dei tributi, del personale, dell'urbanistica, ecc.). Si diffondono la posta elettronica per ciascun dipendente e le *e-mail* certificate. Sono presenti, inoltre, innovazioni più specifiche: il protocollo informatico, la firma digitale, la carta d'identità elettronica, gli sportelli informatizzati di *front office*, il telelavoro (ancora episodico).

Nei rapporti con l'utenza considerevole è la moltiplicazione degli sportelli, di quelli monofunzionali e specializzati, ma ancor più di quelli polifunzionali. La varietà sta tutta nella specializzazione dello Sportello. Viene segnalata anche qualche iniziativa di apertura di bancomat per i pagamenti, di assistenza agli stranieri per le pratiche da svolgere.

La comunicazione interna si concentra sostanzialmente nelle reti *intranet* e nell'informatizzazione delle comunicazioni interne. In alcuni casi comincia a diffondersi la *newsletter* interna.

Nel controllo di gestione si assiste, oltre all'informatizzazione delle relative procedure, all'introduzione di forme di controllo strategico e di programmazione finanziaria.

Molte innovazioni appaiono sospinte dall'esigenza di interagire in molti modi con il contesto esterno dell'Amministrazione, con l'utenza o con l'opinione pubblica e i suoi diversi attori. Anche perché le possibilità sono aumentate e i costi si sono ridotti. Questo concorre a spiegare l'importanza dei servizi sul *Web* e della comunicazione esterna (quest'ultima offre alle Amministrazioni l'opportunità di autorappresentarsi presso la cittadinanza e presso i soggetti sociali qualificati).

La minore frequenza con la quale sono state adottate innovazioni riguardanti lo sviluppo locale, le relazioni tra le istituzioni, il governo del territorio e gli investimenti dipendono anche dal fatto che vengono di solito adottate a intervalli di tempo più lunghi.

L'immagine sintetica delle innovazioni, tuttavia, è parziale, poiché le differenze tra i Comuni sono molto rilevanti.

Intanto, la frequenza e il tasso di diffusione delle innovazioni cambiano vistosamente: se tra i Comuni più piccoli e nelle aree metropolitane sono segnalate mediamente 2,6-2,7 innovazioni introdotte, esse salgono a 3,8 per le città medio-grandi e a 3,2 per i centri intermedi (da 50.000 a 100.000 abitanti).

La propensione ad innovare è la principale diversità, crea il *gap* qualitativo tra Amministrazioni in cui l'innovazione è processo continuo, tendenzialmente pervasivo, e quelle in cui è ancora episodico: le città medio-grandi innovano più degli altri Comuni in tutti i campi (specialmente quelli in cui l'innovazione è meno frequente), egualmente in quasi tutti i campi i Comuni piccoli innovano meno degli altri.

Cambiano anche le priorità, come mostra la tabella 22. Nelle aree metropolitane prevale, infatti, la riorganizzazione del lavoro con le ICT, seguita dalla comunicazione esterna.

Nei Comuni più piccoli, da 50.000 a 10.000 abitanti, i servizi sul *Web*, la riorganizzazione dei processi di lavoro, la comunicazione esterna e i rapporti con l'utenza.

Oltre la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT, è azzardato individuare priorità per le città medio-grandi, tutte molto orientate all'innovazione.

Analogamente per le città medio-piccole, meno innovative e più adagate sul profilo generale.

**Tab. 22 - Comuni. Innovazioni realizzate negli ultimi 3 anni per ampiezza demografica (valori %)**

|  | Oltre<br>250.000 | da 100.000<br>a 250.000 | da 50.000<br>a 100.000 | da 10.000<br>a 50.000 | Nel<br>complesso |
|--|------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|
| Comunicazione esterna e con l'utenza           | 41,7             | 50,0                    | 50,0                   | 32,9                  | 36,9             |
| Comunicazione interna                          | 33,3             | 35,0                    | 41,4                   | 27,1                  | 30,1             |
| Pianificazione finanziaria, controllo gestione | 25,0             | 45,0                    | 24,3                   | 26,1                  | 26,7             |
| <i>Customer satisfaction</i>                   | 0,0              | 5,0                     | 0,0                    | 2,6                   | 2,2              |
| Riorganizzazione lavoro attraverso le ICT      | 83,3             | 60,0                    | 48,6                   | 35,2                  | 40,0             |
| Processi di integrazione interistituzionale    | 16,7             | 15,0                    | 15,7                   | 18,4                  | 17,7             |
| Marketing del territorio, sviluppo locale      | 8,3              | 20,0                    | 21,4                   | 13,2                  | 14,8             |
| Adeguamento alle nuove funzioni conferite      | 8,3              | 10,0                    | 11,4                   | 7,1                   | 8,0              |
| <i>Project financing</i> con soggetti privati  | 8,3              | 30,0                    | 7,1                    | 8,4                   | 9,2              |
| Semplificazione amministrativa                 | 16,7             | 25,0                    | 22,9                   | 15,8                  | 17,5             |
| Servizi su <i>web</i>                          | 16,7             | 35,0                    | 44,3                   | 39,4                  | 39,4             |
| Servizi all'utenza                             | 0,0              | 10,0                    | 15,8                   | 10,3                  | 10,9             |
| Sportello unico                                | 8,4              | 35,0                    | 20,0                   | 23,2                  | 22,8             |
| Totale   | 266,7            | 375,0                   | 322,9                  | 259,7                 | 276,2            |

*Nota: elaborazione su 412 Comuni. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte.*

Per alcuni versi simmetriche sono le differenze su base geografica che evidenziano, innanzitutto, le sensibili differenze nel livello di innovatività: si va da un numero medio di innovazioni di 3,5 tra i Comuni del nord est a 2,2 dei Comuni del Mezzogiorno, passando attraverso le medie di 2,9 dei Comuni del nord ovest e di 2,7 dei Comuni del centro.

Un divario sistematico, che quindi vede:

- ogni innovazione sovrarappresentata tra i Comuni del nord est e sottorappresentata tra quelli del Mezzogiorno;
- le innovazioni meno frequenti sensibilmente più diffuse nel nord est anche rispetto al nord ovest e al centro.

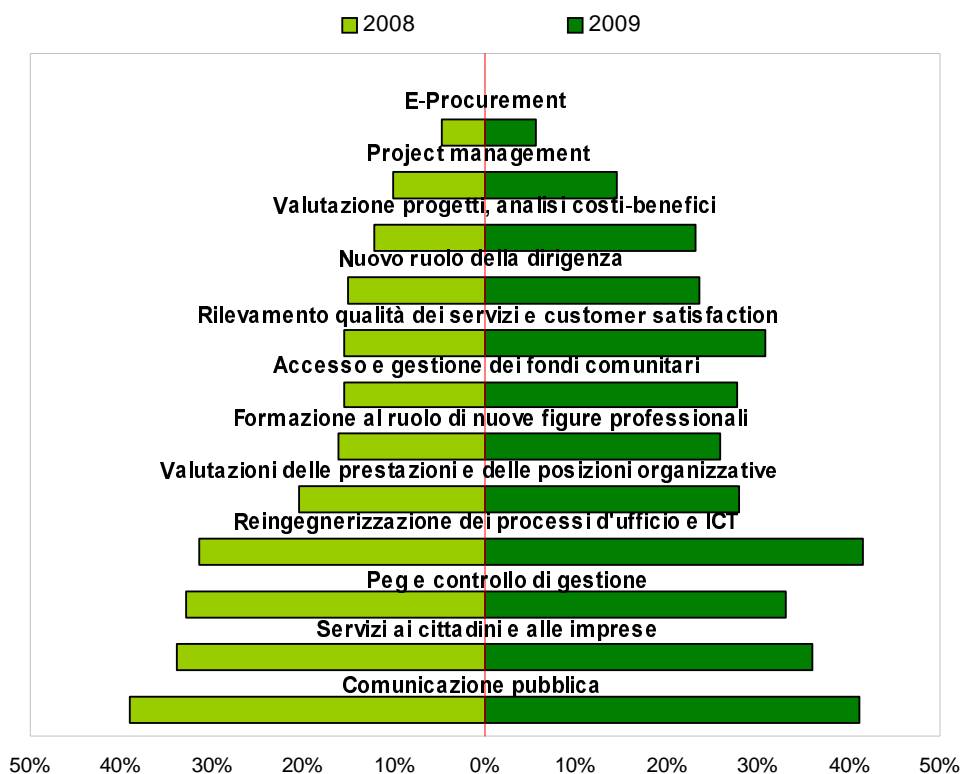
In breve, una modernizzazione trainata dal nord est che tende ad accentuare i ritardi dei Comuni meridionali.

Si è anche cercato di mettere a fuoco le attività formative svolte nel 2008 e ritenute di particolare efficacia per l'innovazione.

Queste attività formative si distribuiscono sostanzialmente su due livelli (grafico 6):

- un primo gruppo di attività formative, presente in un terzo circa delle Amministrazioni, riguarda la comunicazione pubblica, i servizi ai cittadini e alle imprese, il controllo di gestione, la reingegnerizzazione dei processi di ufficio;
- un secondo gruppo di attività formative è molto meno frequente (10-20%). Esso comprende tematiche più legate al personale (la formazione di nuove figure professionali, la valutazione delle prestazioni e delle posizioni lavorative, la dirigenza), all'analisi della qualità dei servizi, al finanziamento e alla gestione dei progetti (accesso e gestione di Fondi comunitari, valutazione progetti e analisi costi-benefici, *project management*).

**Graf. 6 – Comuni. Attività formative di particolare impatto per il processo di innovazione realizzate nel 2008 e previste per il 2009 (% degli Enti)**



Dal punto di vista geografico vi è stata una grande omogeneità di indicazioni da parte delle Amministrazioni: l'unico scostamento significativo è la più ampia presenza, nei Comuni del Mezzogiorno, di formazione all'accesso e alla gestione dei Fondi comunitari, che è stata svolta nei 25% dei Comuni.

Molto diversificati, invece, sono i comportamenti in ragione della grandezza dei Comuni.

Le aree metropolitane indicano, infatti, la revisione dei processi di lavoro e le ICT, i piani e il controllo di gestione, la formazione di nuove figure professionali. Si tratta, come si può vedere, di tematiche molto legate al miglioramento delle prestazioni dell'organizzazione. A queste hanno accompagnato con buona diffusione (42% dei Comuni) il rilevamento della qualità dei servizi e della soddisfazione dell'utenza.

Le città medio-grandi indicano prioritariamente la formazione sui processi di ufficio e i sistemi informatici.

I centri con meno di 100.000 abitanti, invece, segnalano la comunicazione pubblica, i servizi ai cittadini e alle imprese, il controllo di gestione e i piani economico gestionali.

Per il 2009 le prospettive della formazione più innovativa non sono molto diverse. Le indicazioni più frequenti riguardano:

- la reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e i sistemi informatici;
- la comunicazione pubblica;
- i servizi ai cittadini e alle imprese;
- i piani economico- gestionali e il controllo di gestione.

A seguire le altre tematiche che sono già state proposte della formazione nel 2008. Bisogna, comunque, tener conto che le intenzioni sono normalmente più ampie delle realizzazioni successive.

Anche dal punto di vista geografico gli assi prevalenti restano sostanzialmente i quattro prima indicati. Si possono segnalare due particolarità:

- l'interesse dei Comuni del nord a fare formazione sull'analisi della *customer satisfaction*;
- l'interesse dei Comuni del Mezzogiorno verso le tematiche connesse alle politiche di sviluppo comunitario (acquisizione e gestione di Fondi comunitari, valutazione progetti e analisi costi-benefici).

Sensibili anche per l'immediato futuro appaiono le differenze in rapporto alla grandezza dei Comuni. Le aree metropolitane sembrano puntare decisamente sulla *customer satisfaction* (tre quarti di essi la indicano tra gli obiettivi formativi del 2009), come anche sull'investimento sul personale (nuove figure professionali e dirigenza).

Per i Comuni di dimensione inferiore l'ordine delle priorità tende a sostanzialmente coincidere con le tematiche prevalenti per il complesso degli Enti. Si possono segnalare soltanto tre scostamenti di un qualche interesse:

- i Comuni medio-grandi, per la metà circa, indicano al primo posto anche il rilevamento della qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza;
- i Comuni medio-piccoli (da 50.000 a 10.000 abitanti) più degli altri vorrebbero puntare sulla formazione per l'utilizzo dei Fondi comunitari, delle nuove figure professionali e della dirigenza;
- tutti i Comuni al di sopra dei 50.000 abitanti danno importanza alla formazione sul *management* di progetto.

Un'indicazione più visibile dell'evoluzione prevista nel 2009 può esser data dall'ampiezza dello scostamento tra le attività di formazione innovativa fatte e quelle che si intendono fare. Per questa via si ottiene un ordine di tematiche che vede in testa:

- l'analisi della qualità dei servizi e la soddisfazione dell'utenza;
- l'accesso ai Fondi comunitari e la loro gestione;
- la valutazione dei progetti e l'analisi dei costi benefici.

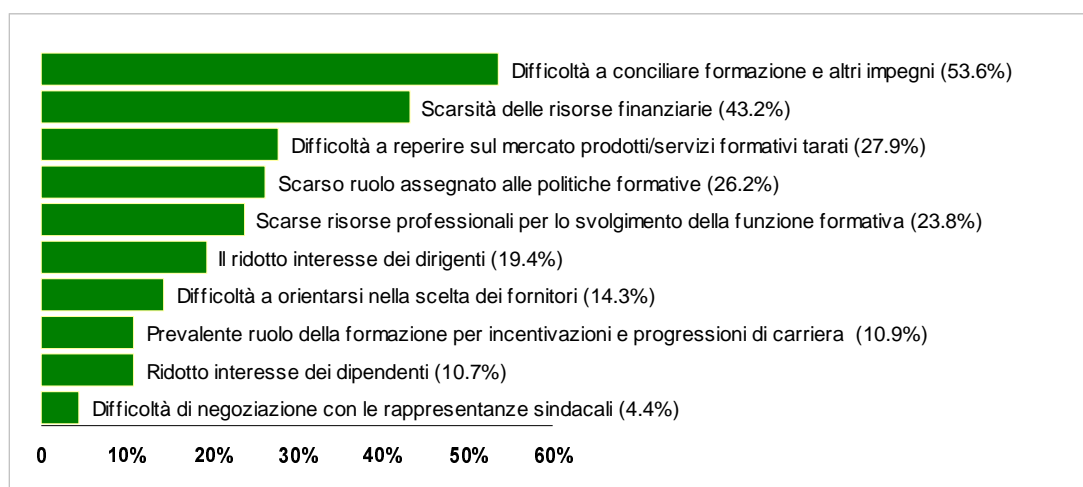
L'esperienza delle indagini precedenti prova che i programmi enunciati subiscono successivamente una attuazione attenuata, però gli scostamenti possono indicare un orientamento.

### 1.8 Fattori critici e obiettivi di qualificazione

Le principali difficoltà della formazione sono ormai largamente consolidate e, come mostra il grafico 7, sono rappresentate da:

- la difficoltà per i dipendenti di conciliare la formazione con gli altri impegni;
- l'insufficienza delle risorse finanziarie.

**Graf. 7 – Comuni. Fattori critici nella gestione delle attività formative (% degli Enti)**



Questi fattori tendono ad interessare la metà circa dei Comuni. Un rilievo minore hanno altri ostacoli, anche se alcuni di essi riguardano un quarto circa degli Enti:

- la difficoltà di reperire sul mercato prodotti e servizi formativi tarati sulle esigenze del Comune;
- lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni;
- l'insufficienza delle risorse professionali dedicate alla programmazione e gestione della funzione formativa.

Peso più contenuto hanno le altre criticità indicate nel grafico, con una varietà di ostacoli su base geografica e dimensionale che lascia intuire un panorama abbastanza frastagliato:

- nel nord la fatica a reperire il tempo per la formazione nel pacchetto degli impegni dei dipendenti è nettamente prevalente (quasi due terzi dei Comuni vi fa riferimento);
- nel centro e nel Mezzogiorno il principale ostacolo è la scarsità delle risorse finanziarie (nel Mezzogiorno tocca il 60% circa dei Comuni);
- i Comuni del nord est, più proiettati sull'offerta privata di formazione, hanno problemi a trovare sul mercato prodotti/servizi adatti alle loro esigenze;
- un terzetto di difficoltà etichettabili come "insufficiente investimento istituzionale" (lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle

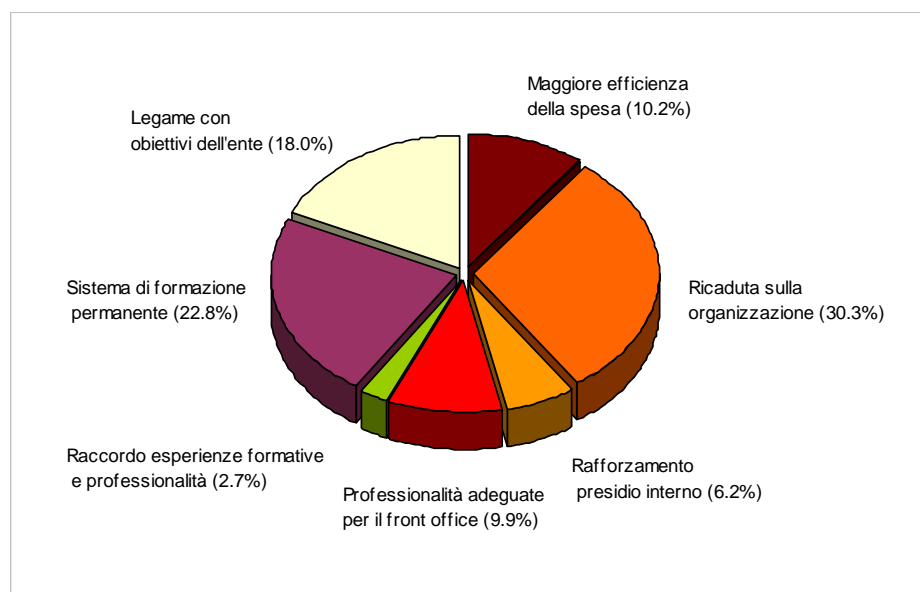
Amministrazioni, le risorse professionali insufficienti per lo svolgimento della funzione formativa, il ridotto l'interesse dei dirigenti) hanno un evidente maggiore peso tra i Comuni del centro e del sud (pur interessando, al massimo, un terzo circa degli Enti);

- la difficoltà finanziaria è massima nelle aree metropolitane, dove tocca i due terzi dei Comuni, anche in ragione della maggiore dimensione degli interventi formativi;
- nei Comuni sotto i 100.000 abitanti prevalgono la difficoltà a combinare gli impegni per la formazione con gli altri impegni dei dipendenti ed a trovare sul mercato un'offerta formativa adeguata alle proprie esigenze (questi Comuni, più degli altri, fanno ricorso all'offerta su catalogo delle società private).

Qualcosa cambia, per contro, nella visione condivisa degli obiettivi da perseguire per accrescere la qualità della formazione. L'esperienza accumulata, le esigenze osservate e, probabilmente, anche gli stimoli provenienti dagli indirizzi politici (ad esempio, quelli delle politiche comunitarie) portano gli incaricati della competenza formativa (che sono la maggior parte degli intervistati nell'indagine) a indicare come priorità (grafico 8):

- la ricaduta degli interventi formativi sull'organizzazione del lavoro (30%);
- l'adozione di un sistema permanente di formazione (23%);
- il legame con gli obiettivi dell'Amministrazione (18%).

**Graf. 8 – Comuni. Obiettivi per accrescere la qualità della formazione (valori %)**



Minore consenso hanno altri obiettivi, quali la maggiore efficienza della spesa o la formazione di professionalità adeguate per i ruoli di *front office* o anche il rafforzamento del presidio interno della formazione.

Questa scala di priorità, tuttavia, non è univocamente condivisa, anzi deve confrontarsi con evidenti diversità geografiche:



- i Comuni del nord est e del centro danno maggiore importanza al legame tra la formazione e gli obiettivi dell'Amministrazione collocandola al secondo posto, dopo la ricaduta degli interventi formativi sull'organizzazione (i Comuni del nord est al terzo posto mettono anche la formazione di professionalità adeguate per i ruoli di *front office*);
- i Comuni del Mezzogiorno, discostandosi dalle altre aree, mettono invece al primo posto, con il 37% delle indicazioni, l'attuazione di un sistema di formazione permanente e al terzo posto indicano la ricerca di una maggiore efficienza della spesa formativa.

Oltre ai Comuni meridionali, anche quelli maggiori tendono a distinguersi:

- le aree metropolitane danno importanza molto minore alle ricadute sull'organizzazione del lavoro (collocandola al terzo posto con il 17% di indicazioni), dando priorità al legame con gli obiettivi dell'Amministrazione ed a un sistema di formazione permanente;
- tra i Comuni medio grandi, invece, il conseguimento di effetti tangibili della formazione è accentuato (38%), mentre un minore interesse c'è verso il sistema di formazione permanente e un peso limitato hanno gli altri possibili obiettivi;
- i Comuni medio-piccoli (da 50.000 a 100.000 abitanti) tendono ad accentuare l'importanza, ancorché minoritaria, del rafforzamento del presidio interno della formazione e delle professionalità per i ruoli di *front office*.

Nel complesso, dunque, una articolazione degli obiettivi abbastanza evidente e che esprime bene la diversa realtà e percezione delle carenze della formazione e la differente urgenza dei bisogni dei vari contesti geografici e organizzativi.

Su tali aspetti, nell'indagine di quest'anno si è cercato di fare un ulteriore approfondimento per dare più concretezza all'enunciazione degli obiettivi per migliorare la formazione.

Si è quindi proposto il quesito "Potrebbe sintetizzare i più importanti passi in avanti realizzati negli ultimi 3 anni nelle politiche di formazione dei dipendenti e cosa dovrebbe essere fatto per migliorare il rendimento e l'efficacia?". Trattandosi di una domanda "aperta", le risposte vanno ovviamente trattate con una certa cautela.

La riclassificazione, in forma aggregata, delle risposte fornite mette in luce la continuità tra i progressi fatti e quanto necessario ad ulteriori miglioramenti, principalmente su tre campi (tabella 23):

- la "formazione finalizzata", caratterizzata cioè da requisiti specifici (continuità, adozione di metodologie appropriate), da tematiche ben definite o mirata a destinatari *targeted*;
- le funzioni ausiliarie (la rilevazione dei fabbisogni, la programmazione e la valutazione);
- l'organizzazione della formazione, comprendente le risorse disponibili e la configurazione organizzativa (le strutture dedicate, le professionalità e i compiti svolti, le risorse finanziarie, le formule organizzative).

**Tab. 23 - Comuni. I più importanti passi in avanti realizzati negli ultimi 3 anni o i miglioramenti da introdurre nelle politiche di formazione dei dipendenti**

| Passi in avanti                     | Passi in avanti | Miglioramenti da introdurre |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------------------|
| Formazione finalizzata              | 26,7            | 26,8                        |
| Funzioni ausiliarie                 | 21,1            | 24,8                        |
| Organizzazione della formazione     | 20,7            | 22,9                        |
| Accrescimento competenze e ricadute | 10,5            | 3,9                         |
| Cultura della formazione            | 9,8             | 6,8                         |
| Altro                               | 11,3            | 14,8                        |
| Totale                              | 100,0           | 100,0                       |

Nota: elaborazione su 241 Comuni

Sono tre campi che concentrano le istanze di base:

- la maggiore 'proprietà' della formazione (definizione delle specifiche tecniche, gestione in proprio, valorizzazione delle risorse interne, ottimizzazione delle risorse);
- la qualità delle politiche formative;
- la finalizzazione degli interventi formativi e l'integrazione con i percorsi professionali.

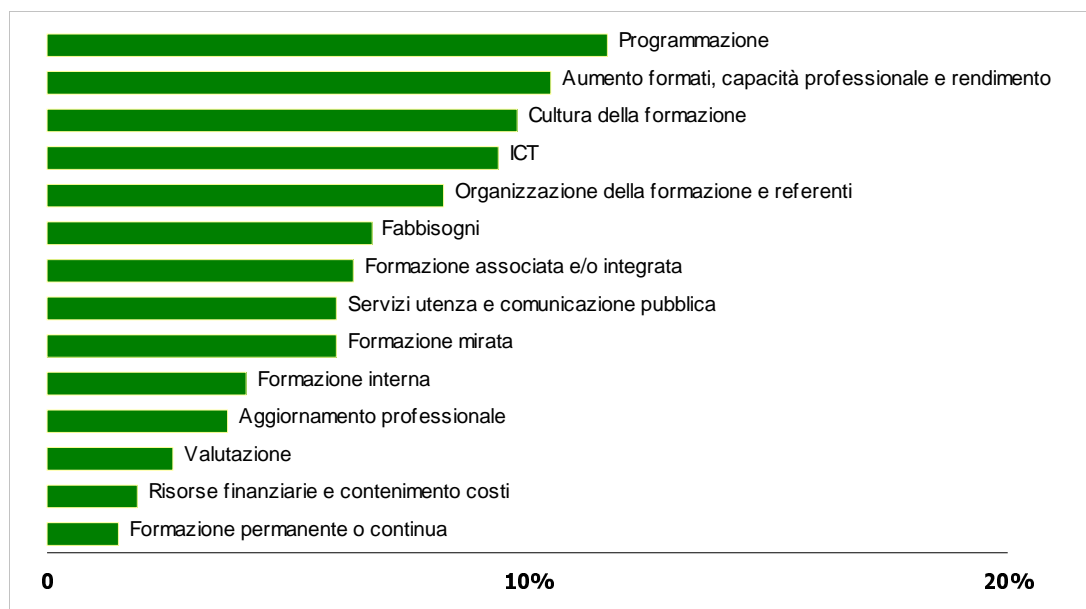
La classificazione aggregata evidenzia quindi, come si vede, le istanze di base delle Amministrazioni e la continuità del percorso di crescita dell'attività formativa.

Una rappresentazione, invece, più descrittiva deriva dalla classificazione disaggregata. A cominciare dalle esperienze già fatte, riassunte nel grafico 9, che si può considerare una mappa dell'attività formativa dei Comuni nella quale i miglioramenti delle politiche formative derivano da un'ampia gamma di iniziative (o di risultati):

- la "cultura" della formazione, intesa come crescita dello *status* della formazione nelle politiche dei Comuni (sensibilizzazione del personale, importanza attribuita dalla dirigenza, maggiore peso nelle politiche, aspettative di professionalizzazione);
- l'organizzazione della formazione, che designa con più frequenza il ruolo dei referenti per la formazione, meno frequentemente la costituzione di strutture *ad hoc*, l'uso del *Web* per comunicare sulla formazione, l'attribuzione di responsabilità e autonomie ai dirigenti di settore;
- la formazione integrata, più frequentemente in associazione con altri Comuni, ma anche assieme ad altri Enti (Province, Enti pubblici, Università). Una formula indicata come fattore di contenimento dei costi (assieme, ovviamente, ai casi in cui la formazione è pagata da un altro Ente), da considerare insieme alle risposte classificate nella voce "risorse finanziarie e contenimento dei costi";
- le funzioni ausiliarie valutate più positivamente sono la programmazione della formazione e l'analisi dei fabbisogni e il bilancio delle competenze (fatta attraverso il sistema dei referenti interni o convenzioni con società esterne, con la partecipazione di tutti gli uffici o dei dirigenti, attraverso una rete di "facilitatori");

- l'aumento del personale formato e delle capacità professionali (un pò meno frequenti) sono le indicazioni più elementari;
- gli interventi formativi più evidentemente mirati, soprattutto sotto l'aspetto dei contenuti, con prevalenza della formazione sull'ICT, ma anche sul *front line* dei servizi all'utenza o come formazione di gruppi ben definiti (neoassunti, nuove figure professionali, formazione manageriale, corsi rivolti a singole categorie professionali o a specifiche attività lavorative). Fino a interventi (episodicamente indicati) rivolti a soddisfare bisogni formativi individualizzati.

**Graf. 9 – Comuni. I più importanti passi in avanti realizzati negli ultimi 3 anni nelle politiche di formazione dei dipendenti**



Nota: elaborazione su 241 Comuni

Dai passi in avanti già compiuti ai miglioramenti da introdurre gli interessi restano sostanzialmente analoghi. Si rileva negli orientamenti una maggiore genericità, che induce, ad esempio, ad evocare principi molto generali, quali la coerenza tra formazione e obiettivi di cambiamento dell'Amministrazione.

Ad ogni modo, le istanze vengono confermate e, talvolta, modulate in senso più innovativo:

- nell'organizzazione della formazione restano importanti i referenti, ma si segnala anche l'importanza di *database* e sistemi informativi di gestione integrata di formazione/risorse umane;
- in tema di risorse finanziarie e contenimento dei costi, accanto all'ovvia richiesta di maggiori stanziamenti, si conferma la formazione associata/integrata con altri soggetti esterni, e si aggiunge la formazione interna;
- cresce l'istanza della valutazione;
- si confermano la formazione mirata a gruppi specifici (o a percorsi individuali) come anche una formazione continua nel tempo;
- resta alta l'esigenza di fare formazione sull'ICT.

Tutto questo configura un ampio ventaglio di possibilità per le politiche formative. Ma al di là di questo, dall'osservazione d'insieme dello "sciame propositivo" emergono tre esigenze rilevanti:

- far funzionare in modo efficace i canali di comunicazione per rendere disponibile la "mappa delle esperienze", con tutte le sue opportunità;
- costruire su questa mappa una "segnaletica" che favorisca una condensazione della molteplicità su alcuni modelli preferenziali;
- promuovere attivamente i modelli preferenziali più collaudati e condivisi.

### 1.9 La spesa per la formazione

La spesa per la formazione ha raggiunto lo 0,45% delle retribuzioni lorde nel corso del 2008 (tabella 24). La metà circa dell'obiettivo, probabilmente in questi anni irraggiungibile, dell'1% indicato dalla contrattazione collettiva.

**Tab. 24 - Comuni. Incidenza della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per area geografica (valori %)**

| Biennio | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|---------|------------|----------|--------|------|---------------|
| 2007    | 0,38       | 0,59     | 0,47   | 0,39 | 0,46          |
| 2008    | 0,43       | 0,53     | 0,45   | 0,38 | 0,45          |

*Nota: elaborazione su 354 Comuni*

Il calo appare contenuto rispetto all'anno precedente. Non deriva, tuttavia, da una riduzione della spesa formativa nel 2008, perché questa è cresciuta di poco più del 2%, ma da un maggiore aumento delle retribuzioni lorde, cresciute del 4% circa in modo abbastanza equidistribuito. Gli esiti diversificati mostrati dalla tabella 24 (calo dell'incidenza della spesa nel centro e, soprattutto nel nord est, e aumento del nord ovest) sono dovuti soprattutto a una riduzione della spesa in formazione dei Comuni del nord est e del centro ed a un aumento consistente tra i Comuni del nord ovest (+16%). Nel Mezzogiorno la spesa formativa è salita dell'1% circa, cioè meno delle retribuzioni.

Questa varietà geografica degli andamenti annui ha praticamente influito soltanto sui Comuni più piccoli che hanno visto l'indice della spesa formativa scendere da 0,67% a 0,62%. Stabili i Comuni intermedi attorno al valore 0,5%, come anche le aree metropolitane sul valore 0,27% (tabella 25).

**Tab. 25 - Comuni. Incidenza della spesa per formazione sulle retribuzioni lorde per ampiezza demografica (valori %)**

| Biennio | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|---------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| 2007    | 0,27          | 0,52                 | 0,56                | 0,67               | 0,46          |
| 2008    | 0,27          | 0,52                 | 0,57                | 0,62               | 0,45          |

*Nota: elaborazione su 354 Comuni*

Questa evoluzione è sostanzialmente confermata dalla distribuzione dei Comuni secondo il livello dell'investimento formativo fatto nell'anno:

- il 41% circa ha fatto un investimento maggiore dell'anno precedente;
- una quota di poco minore (38% circa) ne ha fatto uno minore;
- il restante 21% è rimasto stabile sull'investimento dell'anno precedente.

Una stabilità generale che varia solo geograficamente, con la parte di Comuni con l'investimento in crescita sensibilmente più alta nel nord ovest e nel Mezzogiorno rispetto a quelli con spesa in calo (44-46% contro 35-34%). E, all'opposto, con la parte di Comuni che hanno ridotto l'investimento maggiore di quelli che l'hanno aumentato, nel nord est e nel centro.

In tempi di difficoltà a finanziare la spesa formativa, un utilizzo ottimale dei possibili canali di finanziamento è evidentemente un obiettivo primario. Le fonti finanziarie dei Comuni sono:

- i fondi propri, utilizzati dal 92% degli Enti;
- i fondi di altri Enti territoriali (Regioni e Province), presenti nel 32% dei casi;
- il Fondo sociale europeo (16%);
- i Programmi nazionali di formazione (8%);
- altre fonti varie.

L'immagine delle fonti di finanziamento utilizzate nel corso del 2008 è sintetizzata nella tabella 26 che riassume la situazione dei canali di finanziamento per soglia dimensionale dei Comuni.

**Tab. 26 - Comuni. Tipologia di finanziamenti attivati per la formazione per ampiezza demografica (% degli Enti)**

| Tipologia finanziamenti       | Oltre 250.000 | da 100.000 a 250.000 | da 50.000 a 100.000 | da 10.000 a 50.000 | Nel complesso |
|-------------------------------|---------------|----------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| Fondi propri                  | 91,6          | 95,0                 | 94,2                | 91,1               | 91,8          |
| Fondi degli Enti Territoriali | 25,0          | 45,0                 | 39,1                | 29,4               | 31,7          |
| FSE                           | 33,3          | 40,0                 | 24,7                | 11,2               | 15,6          |
| Programmi nazionali           | 41,7          | 15,0                 | 14,5                | 5,3                | 8,4           |
| Altro                         | 16,7          | 5,0                  | 2,9                 | 2,6                | 3,2           |
| Totale                        | 208,3         | 200,0                | 175,4               | 139,6              | 150,7         |

*Nota: elaborazione su 404 Comuni. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Come si vede, le fonti di finanziamento varie hanno un'incidenza trascurabile, tranne per le aree metropolitane, dove il 17% dei Comuni li ha utilizzati.

I fondi degli altri Enti territoriali acquistano molta importanza tra i Comuni intermedi (da 50.000 a 250.000 abitanti), soprattutto del nord ovest. Il Fondo sociale europeo è strumento che interessa soprattutto i Comuni maggiori (in particolare, quelli sopra i 100.000 abitanti) ma è largamente sottoutilizzato dai Comuni più piccoli. Più usato dai Comuni del centro e del Mezzogiorno, lo è poco tra i Comuni del nord est. I Programmi nazionali di formazione operano soprattutto nelle aree metropolitane e nel Mezzogiorno.

Il finanziamento dell'attività formativa, al di là del *plafond* comune, segue alcune direttrici specifiche dotate di una loro logica:

- i Comuni meridionali finanziano meno con fondi propri e fanno più ricorso al Fondo sociale europeo e ai Programmi nazionali;
- i Comuni del nord est tendono a fare in proprio, autofinanziando quasi tutti le proprie attività;
- i Comuni del centro fanno più frequentemente ricorso al Fondo sociale europeo;
- i Comuni del nord ovest in parte maggiore appaiono sostenuti dagli altri Enti territoriali (Province e Regioni);
- le grandi città metropolitane più delle altre si approvvigionano attraverso il Fondo sociale europeo e i Programmi nazionali;
- le città medio-grandi fanno anch'esse largo ricorso al Fondo sociale europeo, ma paiono molto sostenute dai fondi degli Enti territoriali.

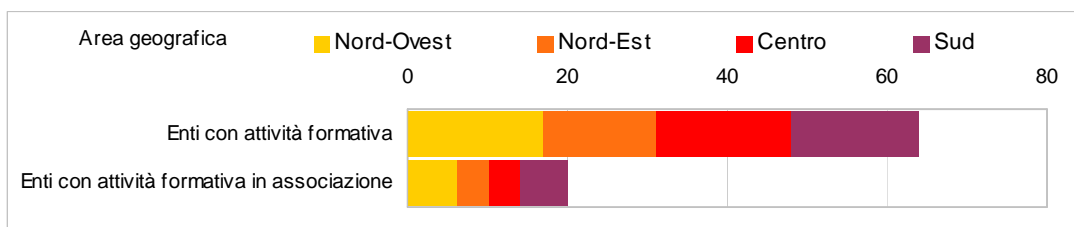
Non è difficile immaginare che, in prospettiva, aumenteranno i problemi di quei Comuni che non possono contare molto sull'autofinanziamento.

## 2. LE ATTIVITÀ FORMATIVE DELLE PROVINCE

Come nei precedenti anni tutte le Province hanno svolto un'attività formativa che, a meno di circostanze particolari, è ormai radicata nella prassi delle Amministrazioni.

Poco meno di un quarto degli Enti ha realizzato gli interventi formativi in associazione con altre Province (grafico 1). Anche questo è un indicatore interessante, soprattutto se si considera che nel Mezzogiorno, area geografica tradizionalmente meno orientata verso formule organizzative associate, le Province che operano in associazione hanno raggiunto il 27%.

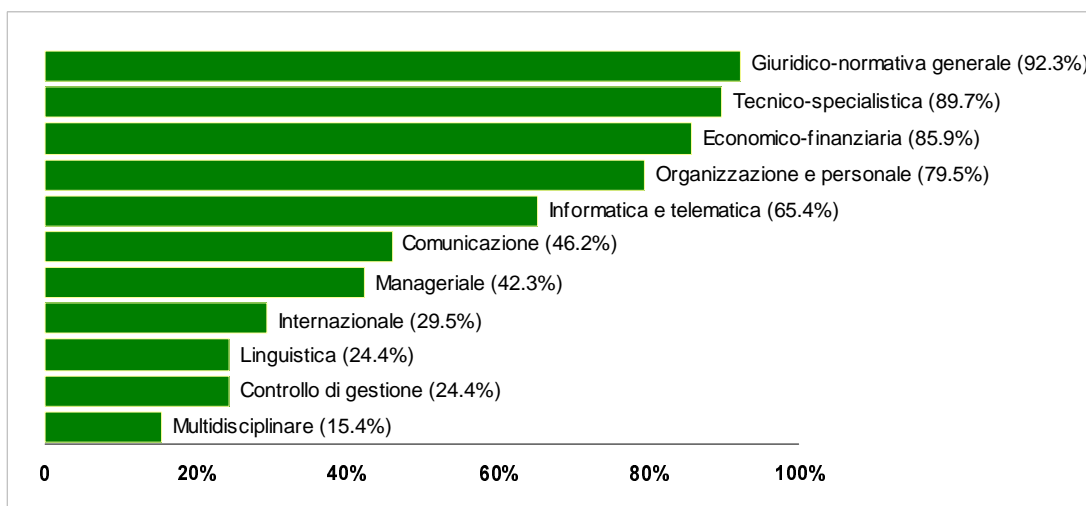
**Graf. 1 - Province. Numero Amministrazioni con interventi formativi per area geografica**



*Nota: elaborazione su 84 Province*

La diffusione dei contenuti della formazione, sintetizzata nel grafico 2, evidenzia gli orientamenti delle Amministrazioni.

**Graf. 2 - Province. Enti con attività di formazione per area tematica (valori %)**



*Nota: elaborazione su 78 Province*

La massima diffusione si osserva per le tematiche giuridico-normativa, tecnico-specialistica (che comprende una varietà di materie, dalle normative di settore al sociale e alla cultura, a quelle inerenti l'ambiente, l'urbanistica e il territorio), ed economico-finanziaria, praticamente presenti nella formazione di tutte le Province.

Seguono l'organizzazione e personale e l'informatica/telematica, presenti dai due terzi all'80% delle Province. In circa metà dei casi viene fatta formazione nelle tematiche manageriali e nella comunicazione.

Minore presenza hanno altre discipline, quali il controllo di gestione, le lingue, le materie internazionali e i corsi multidisciplinari (soprattutto per il personale di nuovo ingresso).

Rispetto all'anno precedente si registra una più larga diffusione della tematica economico-finanziaria.

La distribuzione dei corsi e delle giornate di formazione non si discosta dalle tematiche preferenziali (tabella 1):

- l'area tecnico-specialistica comprende un terzo dei corsi;
- l'area giuridica un altro 18%;
- l'organizzazione e personale e l'informatica/telematica ne coprono l'11-12% ciascuna.

**Tab. 1 - Province. Corsi e giornate di formazione per area tematica (valori %)**

| Area tematica                | Province con attività formative | Corsi | Giornate |
|------------------------------|---------------------------------|-------|----------|
| Giuridico-normativa generale | 92,3                            | 18,0  | 19,0     |
| Organizzazione e personale   | 79,5                            | 12,1  | 6,5      |
| Manageriale                  | 42,3                            | 3,5   | 6,8      |
| Comunicazione                | 46,2                            | 5,0   | 7,3      |
| Economico-finanziaria        | 85,9                            | 9,0   | 4,2      |
| Controllo di gestione        | 24,4                            | 0,9   | 0,5      |
| Informatica e telematica     | 65,4                            | 11,4  | 17,5     |
| Linguistica                  | 24,4                            | 1,7   | 6,1      |
| Tecnico-specialistica        | 89,7                            | 34,4  | 29,4     |
| Internazionale               | 29,5                            | 2,0   | 2,0      |
| Multidisciplinare            | 15,4                            | 2,0   | 0,7      |
| Totale                       |                                 | 100,0 | 100,0    |
| Casi                         | 78                              | 4.287 | 16.780   |

Non molto diversa la concentrazione delle giornate:

- con l'area tecnico-specialistica che ne assorbe il 29%,
- il 19% è dedicato a formazione nell'area giuridica,
- il 18% è nell'informatica/telematica.

I corsi, come si ricava dalla tabella 2, hanno diversa durata:

- sono più brevi quelli in organizzazione e personale, in materia economico-finanziaria e nella tematica tecnico-specialistica;
- sono invece più lunghi quelli nelle tematiche manageriali, nella comunicazione, nell'informatica/telematica e nelle lingue.

Nelle aree geografiche la distribuzione dei corsi per area tematica evidenzia alcune differenze significative, soprattutto nel Mezzogiorno, dove bisogna segnalare il basso peso, rispetto alle altre aree, della tematica giuridica, di quella manageriale e, in particolare, dell'informatica/telematica e delle lingue. Al contrario, sono più frequenti i



corsi in organizzazione e personale, in materia economico-finanziaria e in materie internazionali (tabella 2).

Per le altre aree geografiche, si individua la maggiore propensione delle Province del nord a fare corsi in informatica/telematica e in area tecnico-specialistica. Le Amministrazioni del centro fanno meno corsi nell'area tecnico-specialistica e in informatica/telematica, ma ne fanno di più in tema di comunicazione e lingue e nell'area multidisciplinare.

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

| Area tematica                | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|------------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Giuridico-normativa generale | 15,7       | 21,9     | 20,5   | 13,6  | 18,0          |
| Organizzazione e personale   | 12,6       | 9,7      | 11,5   | 15,4  | 12,1          |
| Manageriale                  | 4,4        | 2,2      | 4,0    | 2,7   | 3,5           |
| Comunicazione                | 5,8        | 4,0      | 7,6    | 1,3   | 5,0           |
| Economico-finanziaria        | 5,5        | 6,0      | 10,6   | 18,7  | 9,0           |
| Controllo di gestione        | 1,4        | 0,6      | 0,6    | 1,1   | 0,9           |
| Informatica e telematica     | 14,2       | 14,2     | 9,4    | 3,8   | 11,4          |
| Linguistica                  | 0,5        | 1,3      | 4,8    | 0,4   | 1,7           |
| Tecnico-specialistica        | 38,9       | 37,6     | 24,3   | 34,4  | 34,4          |
| Internazionale               | 0,9        | 0,4      | 1,4    | 7,6   | 2,0           |
| Multidisciplinare            | 0,1        | 2,1      | 5,3    | 1,0   | 2,0           |
| Totale                       | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 78 Province*

## 2.1 I partecipanti

Un indicatore basilare dell'incidenza dell'attività formativa è la quota di personale che ha partecipato a corsi di formazione. Essa equivale al 71% circa dei dipendenti (la misurazione diretta non è possibile, in quanto non sono note le partecipazioni plurime del medesimo dipendente).

I tassi di partecipazione, tuttavia, appaiono molto vari nel territorio, tanto che soltanto le Province del centro si avvicinano al profilo complessivo, mentre le altre mostrano scostamenti rilevanti (tabella 3).

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

| Qualifica     | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|---------------|------------|----------|--------|------|---------------|
| Dirigenti     | 122,9      | 166,8    | 114,8  | 69,6 | 118,0         |
| Direttivi     | 108,9      | 142,3    | 87,2   | 46,5 | 94,5          |
| Altri         | 69,0       | 88,4     | 59,5   | 27,4 | 57,2          |
| Nel complesso | 84,1       | 110,0    | 69,2   | 33,6 | 70,5          |

*Nota: elaborazione su 76 Province*

Elemento comune è una partecipazione decrescente al ridursi della qualifica professionale. Ma, a parte questo aspetto, si rileva come:

- le Province del Mezzogiorno abbiano una partecipazione più bassa, rispetto alle altre aree, sul totale (34%) e in tutte le qualifiche del personale;
- la partecipazione più alta sia nelle Province del nord est, che raggiungono il 110%, cioè offrono mediamente l'opportunità di più di un corso a ciascun dipendente, con una più alta partecipazione in tutte le qualifiche;
- minore sia la partecipazione delle Province del nord ovest, benchè sensibilmente più alta di quelle del centro e del Mezzogiorno (84%).

Come si vede, l'investimento formativo sul personale delinea una Italia delle Province a molte velocità.

I partecipanti ai corsi rilevati dall'indagine, per disporre di un'immagine sintetica e orientativa della composizione, sono:

- per più della metà, personale delle altre categorie (dipendenti di categoria A, B e C),
- per poco meno della metà, funzionari direttivi,
- per una parte limitata, (stimabile attorno al 5%) dirigenti.

È un flusso di corsisti proveniente per due terzi circa dalle Province del nord, per meno di un terzo da quelle del centro e per un pò più di un decimo da quelle del Mezzogiorno. Si tratta, quindi, di uno spaccato del personale molto "settentrionale" e prevalentemente composto da personale delle qualifiche inferiori.

Ci sono evidentemente differenze nei contenuti della formazione svolta, come evidenzia la tabella 4:

- tra i dirigenti, pur prevalendo la tematica giuridico-normativa e quella tecnico-specialistica, acquistano maggiore importanza, rispetto al resto del personale, le tematiche manageriali ed economico-finanziaria, mentre, all'opposto, trascurabile è il peso della formazione informatica e telematica;
- anche tra i direttivi si segnala un maggior peso delle tematiche manageriale ed economico-finanziaria;
- nelle altre categorie del personale, pur restando forte il peso dei settori di "base" (l'area giuridica e tecnico-specialistica), acquistano importanza maggiore l'informatica/telematica (21% dei corsisti) e la comunicazione.

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

| Area tematica                | Dirigenti | Direttivi | Altri | Nel complesso |
|------------------------------|-----------|-----------|-------|---------------|
| Giuridico-normativa generale | 28,3      | 27,2      | 25,9  | 26,6          |
| Organizzazione e personale   | 13,0      | 8,5       | 10,4  | 9,8           |
| Manageriale                  | 15,5      | 8,2       | 0,6   | 4,5           |
| Comunicazione                | 4,3       | 7,7       | 11,6  | 9,6           |
| Economico-finanziaria        | 11,5      | 8,1       | 4,9   | 6,5           |
| Controllo di gestione        | 1,8       | 1,1       | 0,6   | 0,8           |
| Informatica e telematica     | 3,0       | 14,5      | 20,8  | 17,3          |
| Linguistica                  | 1,8       | 1,2       | 1,5   | 1,4           |
| Tecnico-specialistica        | 17,0      | 20,8      | 19,4  | 19,9          |
| Internazionale               | 2,8       | 1,5       | 0,4   | 1,0           |
| Multidisciplinare            | 1,0       | 1,2       | 3,9   | 2,6           |
| Totale                       | 100,0     | 100,0     | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 78 Province*

Anche il flusso dei corsisti varia sensibilmente in rapporto al territorio (tabella 5):

- nelle Province del nord la parte dei formati nell'informatica e telematica è più ampia (22%). Inoltre, le Province del nord ovest hanno fatto più formazione manageriale e quelle del nord est più formazione giuridica;
- le Province del centro hanno più formati nell'area giuridica, nelle materie manageriali e nell'area economico-finanziaria. Viceversa ne hanno meno nell'informatica e telematica;
- alquanto diversa la composizione dei corsisti meridionali, con molti più formati nell'organizzazione e personale ed economico-finanziaria, ma con meno partecipanti in informatica/telematica.

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

| Area tematica                | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|------------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Giuridico-normativa generale | 19,6       | 32,4     | 33,0   | 19,7  | 26,6          |
| Organizzazione e personale   | 11,5       | 5,5      | 7,5    | 18,7  | 9,8           |
| Manageriale                  | 6,0        | 1,9      | 6,3    | 1,9   | 4,5           |
| Comunicazione                | 11,6       | 5,7      | 12,5   | 6,2   | 9,6           |
| Economico-finanziaria        | 4,0        | 6,3      | 8,3    | 9,7   | 6,5           |
| Controllo di gestione        | 1,8        | 0,2      | 0,6    | 0,2   | 0,9           |
| Informatica e telematica     | 21,8       | 21,9     | 9,4    | 13,5  | 17,3          |
| Linguistica                  | 0,5        | 1,2      | 2,1    | 1,8   | 1,3           |
| Tecnico-specialistica        | 22,5       | 18,4     | 18,6   | 18,6  | 19,9          |
| Internazionale               | 0,7        | 0,1      | 1,0    | 3,4   | 1,0           |
| Multidisciplinare            | 0,0        | 6,4      | 0,7    | 6,3   | 2,6           |
| Totale                       | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 78 Province*

Nell'insieme, si registra quindi una più accentuata tendenza delle Province del nord alla formazione nell'ICT.

Sempre molto alta e maggiore di quella degli uomini è la partecipazione delle donne alla formazione: un numero di corsiste equivalente all'84% del personale femminile, che conferma un livello già toccato negli anni precedenti. La più ampia partecipazione del personale femminile è costante nelle diverse aree geografiche, sia pure con le differenze già viste per l'insieme dei dipendenti.

Le tematiche della formazione del personale femminile non divergono significativamente da quelle del personale totale. Non sono state utilizzate, per quel che consente di osservare la distribuzione per area tematica, come uno strumento di riequilibrio della presenza meno qualificata della componente femminile nella struttura professionale.

Le differenze territoriali non sono particolarmente rilevanti. Le due principali sono rappresentate:

- dal maggior numero di corsiste di informatica/telematica nelle Province del nord rispetto a quelle del centro e del Mezzogiorno;
- dalla quota sensibilmente più alta di formate dell'area giuridica nelle Province del nord est.

Minore importanza hanno le più estese frazioni di corsiste in materia tecnico-specialistica nel nord ovest, nella comunicazione nel centro e nell'organizzazione e personale tra le Province meridionali.

In sintesi, emerge uno scenario bilanciato da cui non si ricava un indirizzo distintivo, se non il già visto maggiore orientamento alla formazione nelle ICT nelle Province del nord.

La formazione dei neoassunti (segnalata da un numero minoritario di Enti) riguarda pochi dipendenti, stimabili attorno al 5%. La tendenza verso questo segmento del personale è di fare formazione più diffusamente in informatica/telematica e nella comunicazione, perseguendo un rafforzamento di competenze innovative.

Un segmento di nicchia è rappresentato dalle altre attività formative (convegni e conferenze), indicate soltanto da due terzi delle Province (tabella 6), e per un numero di partecipanti quantificabile intorno al 6% del personale. Questo tipo di formazione, nelle Province del nord est, è comparativamente più frequente per il personale delle altre categorie, mentre nel centro e nel sud è più praticato dai dirigenti rispetto alle altre aree geografiche.

Si tratta di differenze, non radicali, che possono indicare un maggiore uso di moduli formativi brevi per aggiornamenti professionali specifici in alcune Amministrazioni del nord e per esperienze formative di più alto livello nelle Province del centro e del meridione.

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

| Qualifica | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|-----------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Dirigenti | 9,6        | 7,5      | 15,2   | 15,2  | 10,9          |
| Direttivi | 50,4       | 44,2     | 54,5   | 47,1  | 49,3          |
| Altri     | 40,0       | 48,3     | 30,3   | 37,7  | 39,8          |
| Totale    | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazioni su 48 Province*

## 2.2 La spesa per la formazione

L'incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde raggiunge nel 2008 il valore di 0,74%, con un calo rispetto all'anno precedente (tabella 7). Ciò deriva dall'effetto combinato di una riduzione della spesa formativa (il numero indice della spesa, fatto 100 il 2007, scende a 99) e di un più consistente aumento della spesa per le retribuzioni (con un indice che sale di 6 punti percentuali).

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

| Biennio | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|---------|------------|----------|--------|------|---------------|
| 2007    | 0,73       | 0,88     | 0,92   | 0,61 | 0,79          |
| 2008    | 0,68       | 0,75     | 0,93   | 0,56 | 0,74          |
| Casi    | 20         | 18       | 21     | 19   | 78            |

L'andamento aggregato, tuttavia, è poco rappresentativo, a causa di andamenti diversificati o divergenti nelle diverse aree geografiche. Le Province del centro, infatti, registrano un leggero miglioramento dell'incidenza della spesa, che dipende esclusivamente dall'aumento della spesa formativa (il numero indice sale di cinque punti percentuali dal 2007 al 2008). Al contrario, le sensibili riduzioni dell'incidenza della spesa formativa sulle retribuzioni lorde tra le Province del Mezzogiorno e del nord est dipendono molto da un incremento della spesa per le retribuzioni superiore al valore nazionale e, per le Province del nord est, da una sensibile riduzione della spesa in formazione (il numero indice scende di circa otto punti dal 2007 al 2008).

La riduzione della spesa formativa, tuttavia, è una opzione meno diffusa. La parte di Province che dichiara di aver aumentato l'investimento in formazione dal 2007 al 2008 (42%) è più ampia di quella che dichiara di averlo ridotto (37%). Evidentemente le riduzioni di spesa sono maggiori degli incrementi, ma il numero delle Province in cui la spesa aumenta è maggiore. Considerando la variabile territoriale si può osservare che:

- nel nord, il numero delle Province che hanno ridotto la spesa è superiore a quello delle Province che l'hanno aumentata,
- nel centro e nel sud, invece, è avvenuto il contrario. Soprattutto nel centro le Province con aumento dell'investimento formativo sono molto più numerose di quelle che segnalano una riduzione.

Una spiegazione della flessione della spesa formativa, oltre che da ragioni di andamento generale, può venire anche dalla capacità (e dalla possibilità) di attivare canali di finanziamento per le proprie iniziative. Come mostra la tabella 8, questa capacità è stata molto maggiore tra le Province del centro e del Mezzogiorno. Mediamente ogni Provincia ha attivato 1,5 canali di finanziamento per la formazione; un valore che sale a 2 tra le Province del Mezzogiorno e resta a 1,5 tra quelle del centro. Nelle Province del nord è più basso, pari a 1,3.

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

| Tipologia Finanziamenti | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|-------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Fondi propri            | 95,7       | 100,0    | 95,2   | 100,0 | 97,6          |
| Fondi Enti Territoriali | 17,4       | 22,2     | 4,8    | 31,8  | 19,0          |
| FSE                     | 17,4       | 0,0      | 47,6   | 31,8  | 25,0          |
| Programmi nazionali     | 4,3        | 5,6      | 0,0    | 31,8  | 10,7          |
| Totale                  | 134,8      | 127,8    | 147,6  | 195,4 | 152,3         |

*Nota: elaborazione su 84 Province. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte.*

Lo scenario che emerge è sostanzialmente il seguente:

- in tutte le aree geografiche quasi la totalità delle Province usa fondi propri per finanziare progetti formativi;
- c'è stato anche un buon contributo da parte degli altri Enti territoriali, particolarmente evidente per le Province del Mezzogiorno;
- il Fondo Sociale Europeo, che è il secondo canale finanziario per frequenza d'uso, è stato utilizzato moltissimo dalle Province dell'Italia centrale (48% di esse) e da quelle meridionali (32%), al contrario molto poco dalle Province settentrionali (addirittura per nulla da quelle del nord est);
- i Programmi nazionali di formazione hanno rilevanza praticamente solo nelle Province del Mezzogiorno.

Rispetto all'anno precedente, pur con la cautela dovuta a questi confronti, il fenomeno macroscopico è il forte calo del ricorso al Fondo Sociale Europeo da parte delle Province settentrionali, che potrebbe essere spiegato dalla realizzazione completa di tutti i progetti finanziabili, come anche dalla mancanza di risorse o dalla destinazione ad altri impieghi.

In positivo, nell'evoluzione annua si deve annotare la conferma di una alta diversificazione dei canali di finanziamento delle Province meridionali e la capacità di sostegno del FSE e dei Programmi nazionali nei loro confronti.

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

Come ha mostrato anche l'indagine presso i Comuni, le risorse dedicate alle attività formative sono determinanti per la qualità della formazione.

Al confronto, le Province sono più dotate di strutture preposte alla formazione. Infatti:

- soltanto l'11% ne è sprovvisto;
- tra le Province "attrezzate", un 43% è dotato di un ufficio formazione;

- un 46% ha scelto, come formula organizzativa, una unità organizzativa specializzata operante presso altri uffici (tabella 9).

**Tab. 9 - Province. Presenza di strutture preposte alla formazione per area geografica (% degli Enti)**

| Strutture                   | Nord Ovest | Nord Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|-----------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Ufficio Formazione          | 52,2       | 33,3     | 42,8   | 40,9  | 42,9          |
| Unità organizzativa         | 39,1       | 61,1     | 52,4   | 36,4  | 46,4          |
| Nessuna struttura specifica | 8,7        | 5,6      | 4,8    | 22,7  | 10,7          |
| Totale                      | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 84 Province*

La distribuzione territoriale evidenzia varie particolarità:

- le Province prive di qualunque struttura sono quasi tutte nel Mezzogiorno;
- l'ufficio formazione è molto più diffuso tra le Province del nord ovest (52% del totale);
- l'unità organizzativa è più frequente nel nord est e nel centro.

Gli uffici formazione hanno una discreta dotazione di personale: mediamente 3,6 addetti, con un peso maggiore del personale a tempo pieno (1,9 in media) e con un rilevante divario territoriale a favore degli uffici formazione delle Province del centro Italia, che hanno mediamente 4,9 addetti. Anche l'assegnazione dei dirigenti non è trascurabile, in media 0,8, sia pure con la prevalenza dei dirigenti a tempo parziale.

Le strutture dedicate, tuttavia, non esauriscono il reticolo organizzativo che segue la formazione: il 57% delle Province affida ai dirigenti dei settori la gestione di alcuni interventi formativi e un *budget ad hoc*. Questa prassi (minoritaria nel nord est) assume una configurazione diversa tra le Province del nord e quelle meridionali:

- tra le prime è più diffusa dove già opera un ufficio formazione e, quindi, diventa uno strumento di cooperazione all'attività del centro responsabile primario;
- nelle seconde è molto più diffusa dove mancano strutture responsabili della formazione oppure dove è presente l'unità organizzativa: tende, quindi, ad essere sostitutiva dell'intervento della struttura dedicata, almeno parzialmente.

A conferma di questa diversità di modello organizzativo tra le Province del nord e quelle del sud si può segnalare che:

- dove c'è compresenza di ufficio formativo e responsabilità decentrata dei dirigenti di settore la cooperazione avviene soprattutto attraverso lo scambio di informazioni e la programmazione concertata degli interventi;
- quando la responsabilità decentrata dei dirigenti si accompagna all'unità organizzativa le due "infrastrutture" più frequentemente non intrattengono relazioni.

In linea con l'anno precedente appare, con leggere migliorie, la dotazione di risorse logistiche e professionali per l'attuazione degli interventi di formazione (tabella 10):

- i tre quarti delle Province sono dotate di aule e laboratori didattici per la formazione;
- i formatori interni sono presenti in un terzo delle Province, così come i referenti interni della formazione;
- i siti *Web* dedicati alla formazione sono presenti in un quarto delle Province.

**Tab. 10 - Province. Amministrazioni per dotazioni a supporto dell'attività formativa per area geografica (% degli Enti)**

| Dotazioni                   | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|-----------------------------|------------|----------|--------|------|---------------|
| Aule e laboratori didattici | 73,9       | 83,3     | 81,0   | 63,6 | 75,0          |
| Formatori interni           | 30,4       | 50,0     | 42,9   | 22,7 | 35,7          |
| Referenti per la formazione | 43,5       | 27,8     | 42,9   | 27,3 | 35,7          |
| Siti <i>web</i> dedicati    | 17,4       | 22,2     | 42,9   | 22,7 | 26,2          |

*Nota: elaborazione su 84 Province*

Complessivamente emerge un quadro rafforzato, seppure con rilevanti divari territoriali, così sintetizzabili:

- la sottodotazione delle Province meridionali per tutte le tipologie di risorse;
- la dotazione maggiore della media in tutte le risorse delle Province del centro, con un distacco evidente soprattutto nei siti *Web* dedicati alla formazione;
- la particolare ampiezza della quota di Enti per quel che concerne le aule, i laboratori didattici e i formatori interni del nord est;
- l'importante quota di Province con i referenti interni nel nord ovest.

Anche l'uso di sistemi informativi e banche dati, che è un indicatore indiretto di una gestione più evoluta della formazione e delle risorse professionali, riproduce uno scenario analogo:

- l'80% circa delle Province del nord est e del centro ne è dotata;
- nel nord ovest si scende ai due terzi circa;
- nel Mezzogiorno si arriva a un terzo.

Prevalgono i sistemi informativi locali rispetto a quelli su *server*, soprattutto nelle Province del nord est e del centro.

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

La diffusione delle attività ausiliarie della formazione (l'analisi dei fabbisogni di formazione, la programmazione e la valutazione degli interventi), la numerosità delle azioni svolte e la qualificazione dei metodi adottati sono indicatori abbastanza efficaci della qualità con cui si progettano ed attuano le politiche formative.

L'analisi dei bisogni di formazione, che è il punto di partenza, si svolge secondo le modalità indicate nella tabella 11. La numerosità degli strumenti usati per determinare i fabbisogni è relativamente alta, poiché mediamente le Province hanno adottato 1,9 modalità di analisi del problema.



**Tab. 11 - Province. Modalità di analisi dei fabbisogni formativi (valori %)**

| Modalità                     | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|------------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Indicazioni dei responsabili | 69,6       | 77,8     | 90,5   | 72,7  | 77,4          |
| Analisi delle competenze     | 52,2       | 72,2     | 57,1   | 50,0  | 57,1          |
| Richieste dei dipendenti     | 60,9       | 50,0     | 47,6   | 45,5  | 51,2          |
| Totale                       | 182,7      | 200,0    | 195,2  | 168,2 | 185,7         |

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

Il metodo più largamente diffuso sono le indicazioni dei responsabili degli uffici, esteso ai tre quarti delle Province. In circa metà dei casi, invece, si adottano sia l'analisi dell'organizzazione e il bilancio delle competenze professionali, sia le richieste dei dipendenti (vagliate dalle sedi responsabili).

In sintesi, l'uso di più metodi di individuazione dei fabbisogni e una buona diffusione del metodo dell'analisi organizzativa e del bilancio delle competenze sono due connotazioni positive nell'attuazione di questa funzione.

La diversificazione territoriale è rilevante, come mostra la tabella 11. Le Province del Mezzogiorno usano un minor numero di strumenti (1,7 in media contro 2 circa) e questo si riflette anche nella frequenza con cui ciascuna modalità di apprezzamento dei fabbisogni viene utilizzata. Ciascuna delle altre ripartizioni geografiche si caratterizza per l'uso molto più elevato di una modalità di rilevazione dei fabbisogni:

- il ricorso alle indicazioni dei responsabili degli uffici è molto alto nelle Province del centro (91%);
- l'analisi dell'organizzazione e il bilancio delle competenze si impiega in quasi tre quarti delle Province del nord est;
- il ricorso alle richieste dei dipendenti è, invece, molto più frequente tra le Province del nord ovest (61%).

Maggiore impegno delle Province del nord est e ritardo di quelle meridionali sono gli estremi tra cui varia la dimensione territoriale: le Province meridionali, tuttavia, pur nel ritardo, per la metà adottano la metodologia dell'analisi organizzativa e del bilancio delle competenze, che è più impegnativa e richiede un coinvolgimento più forte del personale e dei centri responsabili dell'Amministrazione.

La programmazione della formazione consente di ottimizzare l'impiego delle risorse, ma anche di rendere visibile la rilevanza delle politiche formative rispetto agli obiettivi degli Enti. Essa si traduce nella formulazione di piani annuali e di piani pluriennali: abitualmente si ritengono più strategici i secondi e più operativi i primi, ma si tratta di "etichette" con numerose eccezioni e sono pertanto da considerare orientative.

La programmazione viene effettuata solo nei due terzi delle Province (tabella 12). L'assenza di programmazione formativa è particolarmente evidente tra le Province meridionali (68% di esse), ma anche il 30% di Province del nord ovest prive di attività programmatica non si può certo considerare un risultato positivo.

**Tab. 12 - Province. Presenza di un piano di formazione per area geografica (% degli Enti)**

| Piani di formazione | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|---------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Piano annuale       | 39,2       | 22,2     | 28,6   | 18,2  | 27,4          |
| Piano pluriennale   | 30,4       | 66,7     | 52,4   | 13,6  | 39,3          |
| Nessun piano        | 30,4       | 11,1     | 19,0   | 68,2  | 33,3          |
| Totale              | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 84 Province*

Il piano pluriennale della formazione è la formula più diffusa, interessando il 39% delle Province, con larga frequenza tra le Amministrazioni del nord est (i due terzi) e del centro (la metà). Il piano annuale, invece, è più diffuso tra le Province del nord ovest (39%).

Anche per questa funzione si evidenzia, quindi, un modello tendenzialmente più avanzato delle Province del nord est e del centro.

La programmazione dell'attività formativa rispecchia abbastanza fedelmente la presenza/assenza di strutture responsabili della formazione: infatti, quasi tutte le Province che ne sono sprovviste non fanno alcuna programmazione. Il tipo di programmazione adottato (annuale o pluriennale), invece, è abbastanza indifferente ai requisiti della struttura responsabile: è presente in misura equivalente, con l'ufficio formazione o con l'unità organizzativa. La vera discriminante è la presenza della struttura responsabile della formazione.

La valutazione della formazione tende a confermare uno schema già osservato negli anni passati (tabella 13):

- un terzo delle Province non effettua alcuna valutazione degli interventi formativi;
- prevale una valutazione selettiva, svolta soltanto su alcuni degli interventi (41% delle Province);
- solo un quarto circa delle Province effettua una valutazione sistematica di tutte le iniziative di formazione.

**Tab. 13 -Province. Attività di valutazione degli interventi formativi per area geografica (% degli Enti)**

| Valutazione             | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|-------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Su tutti gli interventi | 30,5       | 29,4     | 42,9   | 4,6   | 26,5          |
| Su alcuni interventi    | 47,8       | 41,2     | 42,9   | 31,8  | 41,0          |
| Nessuna valutazione     | 21,7       | 29,4     | 14,2   | 63,6  | 32,5          |
| Totale                  | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 83 Province*

Come per le altre funzioni, lo schema di sintesi sovrappone realtà territoriali disomogenee, facendo rilevare:

- il ritardo delle Province meridionali, che, per due terzi, non fanno alcuna valutazione;

- l'ottima *performance* delle Province del centro, che soltanto per il 14% non effettuano la valutazione;
- la valutazione selettiva degli interventi formativi relativamente più diffusa tra le Province del nord ovest (48%), meno presente tra quelle del Mezzogiorno;
- la valutazione sistematica di tutta la formazione largamente praticata nelle Province del centro (43%) e alquanto episodica, invece, tra le Province del Mezzogiorno.

In breve, le Province meridionali si manifestano come il vero punto critico delle attività di valutazione della formazione delle Amministrazioni provinciali. Non sorprende, quindi, che questo ritardo trovi ulteriore riscontro nelle modalità con cui la valutazione viene effettuata.

Come per i Comuni, i metodi di valutazione degli interventi formativi si distinguono, innanzitutto, per una diversa finalità della valutazione rivolta:

- ad apprezzare il giudizio del personale formato, in una logica di *customer satisfaction*, adottando strumenti come il questionario ai partecipanti ai corsi;
- a misurare l'apprendimento, con metodi quali i *test* di valutazione, il giudizio di docenti e *tutor*, le interviste ai responsabili degli uffici;
- a verificare le ricadute operative della formazione sui processi di lavoro, coinvolgendo i responsabili degli uffici.

I vari metodi, di conseguenza, non solo non si escludono reciprocamente, ma spesso è opportuno adottarne più di uno, per raggiungere scopi molteplici o un unico obiettivo con maggiore solidità.

E, in effetti, come mostra la tabella 14, la "multimodalità" è una regola affermata: mediamente le Province hanno adottato 2 modalità di valutazione. Quanto alla diffusione delle diverse metodologie:

- prevale nettamente (si rinviene nei tre quarti circa delle Province) il questionario al personale sul gradimento dell'esperienza formativa;
- metà delle Province effettua *test* di valutazione dell'apprendimento;
- un terzo delle Province ricorre al giudizio di docenti e *tutor*;
- un quinto scarso delle Province verifica con i responsabili degli uffici le ricadute della formazione sull'attività di lavoro o intervista i responsabili degli uffici sull'apprendimento dei formati.

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

| Modalità  | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|---|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Questionario al personale                               | 77,8       | 76,9     | 83,3   | 62,5  | 77,2          |
| Interviste ai responsabili sui livelli di apprendimento | 22,2       | 23,1     | 0,0    | 12,5  | 14,0          |
| Verifiche con i responsabili sulle ricadute nel lavoro  | 16,7       | 23,1     | 16,7   | 25,0  | 19,3          |
| Giudizio docenti/ <i>tutor</i>                          | 27,8       | 30,8     | 38,9   | 37,5  | 33,3          |
| Test di valutazione                                     | 44,4       | 76,9     | 55,6   | 25,0  | 52,6          |
| Totale  | 188,9      | 230,8    | 194,5  | 162,5 | 196,4         |

*Nota: elaborazione su 57 Province. Il totale è maggiore di 100 per la possibilità di dare più risposte*

Si confermano il ritardo delle Province meridionali e la posizione “di testa” delle Province del nord est: le prime adottano in media 1,6 modalità di valutazione, mentre le seconde ne adottano 2,3. Le altre aree geografiche sono più prossime al valore d’insieme, con un certo ritardo delle Province del nord ovest.

Anche le singole modalità di valutazione hanno una distribuzione molto oscillante in ragione dell’area geografica:

- il questionario al personale sul gradimento dell’esperienza formativa tende a diventare quasi uno *standard* delle Province centro-settentrionali (è utilizzato da più di tre quarti di esse) e la minore frequenza con cui è adottato nel Mezzogiorno sembra un riflesso del ritardo generale più che scarsa fiducia nello strumento;
- il *test* di valutazione, invece, è molto usato nel nord est (tre quarti delle Province) e nel centro (56%);
- il giudizio dei docenti e *tutor*, pur distribuito meno irregolarmente sul territorio, vede, comunque, una maggior diffusione tra le Province del centro e del Mezzogiorno;
- le verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute della formazione sui processi di lavoro sono, invece, sensibilmente più diffuse nelle Province meridionali (25%).

In sintesi, emerge l’uso di molte metodologie di valutazione, sia pure con rilevanti dislivelli di frequenza ed un modello particolarmente incisivo di valutazione nelle Province del nord est cui fa riscontro un ritardo delle Province meridionali anche in questo campo. Ritardo attenuato dal fatto di puntare di più alle verifiche con i responsabili degli uffici sulle ricadute effettive dell’attività formativa (si può quindi trattare di un *surplus* di concretezza per supplire ad una carenza quantitativa di metodologie messe in campo).

Lo scenario delle attività ausiliarie della formazione è coerente con quanto osservato in tema di organizzazione della formazione e di dotazione di risorse: l’entità e la completezza dell’investimento formativo ne sostengono una migliore qualità.

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

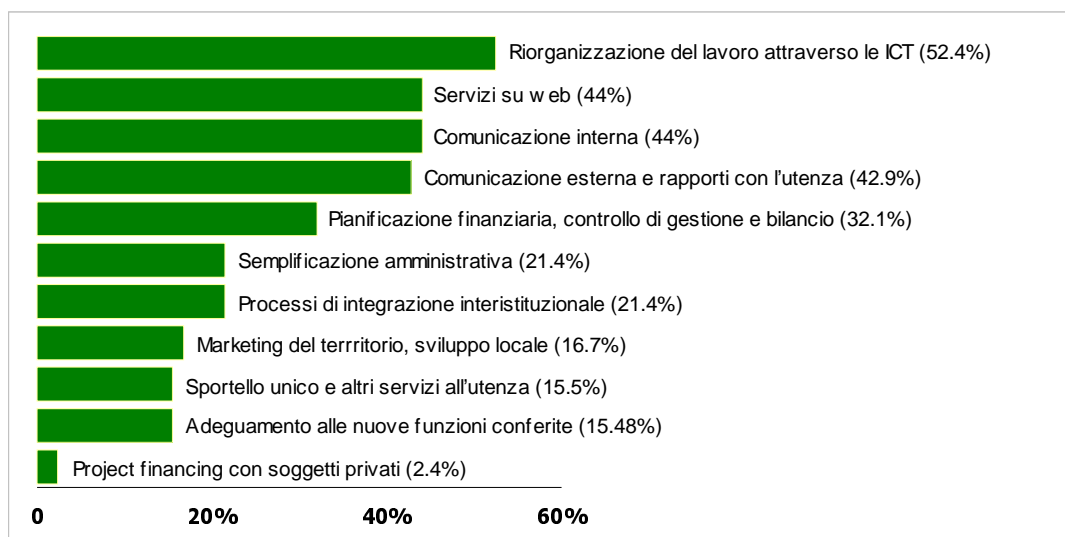
Negli ultimi anni molte trasformazioni hanno interessato le Amministrazioni provinciali: le politiche di sviluppo locale e le politiche regionali comunitarie, il decentramento di funzioni dallo Stato centrale e dalle Regioni, l'aumento delle interazioni tra istituzioni. Si sono avviate nuove funzioni, quelle tradizionali si sono modificate e c'è stata una consistente evoluzione della struttura professionale e delle competenze.

Tutto questo ha indotto una spinta all'innovazione in più settori ed ha determinato, in connessione diretta o indirettamente, una formazione più innovativa.

Le innovazioni realizzate negli ultimi tre anni dalle Amministrazioni provinciali sono sintetizzate nel grafico 3. Le più diffuse tra esse, che hanno interessato una metà circa delle Province, sono:

- la riorganizzazione dei processi di lavoro attraverso le tecnologie dell'informazione;
- la comunicazione interna, i servizi sul *Web* e la comunicazione esterna;
- la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione.

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



Nota: elaborazione su 84 Province

Prevalgono, dunque, una innovazione d'apparato, orientata a guadagnare produttività all'interno, ed una comunicazione esterna centrata sull'interattività telematica con l'utenza e sulle relazioni esterne (URP, uffici stampa, ecc.). Com'è logico in una Amministrazione che, nonostante i cambiamenti, ha meno di altre il compito di erogare direttamente servizi all'utenza.

Minore frequenza hanno altre innovazioni, alcune orientate alla riorganizzazione istituzionale (l'adeguamento delle funzioni o l'integrazione con altre istituzioni), altre

orientate all'utenza (il *marketing* del territorio e lo sviluppo locale, lo Sportello unico e altri servizi). Del tutto occasionale appare il *project financing*.

Sugli orientamenti innovativi prevalenti nelle aree geografiche si manifesta una sostanziale convergenza, dal momento che le innovazioni più ricorrenti sono le stesse. Cambia però, e di molto, la propensione ad innovare, e quindi la frequenza di ciascuna innovazione nelle ripartizioni territoriali. Se mediamente ciascuna Provincia ha fatto circa 3 innovazioni negli ultimi anni, questo valore scende a 2 nelle Province meridionali, mentre sale a 3,6 nelle Province del nord est, a 3,4 e a 3,3 in quelle del nord ovest e del centro, configurando un divario radicale.

Si osserva, in particolare, una sistematica rarefazione delle innovazioni nelle Province meridionali (con l'eccezione dei servizi sul *Web* e di alcune innovazioni minori, sulle quali possono influire circostanze occasionali), anche se in alcune innovazioni primarie (i servizi sul *Web* e la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT) lo scostamento non è rilevante.

Nelle altre aree geografiche si notano accentuazioni che non intaccano le tendenze prevalenti, che sono l'introduzione delle tecnologie dell'informazione e la comunicazione esterna:

- nel nord ovest, infatti, hanno frequenza maggiore la riorganizzazione del lavoro attraverso le ICT, i servizi sul *Web* e la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione;
- nel nord est si è, comparativamente, innovato di più nella comunicazione interna, nella comunicazione esterna e nell'integrazione interistituzionale;
- nel centro hanno acquistato peso la comunicazione esterna, la pianificazione finanziaria e il controllo di gestione e, pur con frequenza minore, la semplificazione amministrativa.

A questo *trend* si è ben collegata, nel 2008, la formazione con impatto innovativo svolta dalle Amministrazioni provinciali (grafico 4):

- le Province che hanno fatto formazione in tema di reingegnerizzazione dei processi d'ufficio e sistemi informatici e nella comunicazione pubblica si avvicinano al 40%;
- si scende a un pò meno di un quarto di Province che hanno fatto formazione per l'acquisizione e gestione dei Fondi comunitari, il controllo di gestione e i piani economico-gestionali, sulle nuove figure professionali e sulla dirigenza, puntando, dunque, sulla valorizzazione delle competenze professionali e sul miglioramento della capacità di gestione e pianificazione.

**Graf. 4 – Province. Attività formative realizzate nel 2008 di particolare impatto per il processo di innovazione (% degli Enti)**



Nota: elaborazione su 84 Province

Alcune di queste tematiche innovative restano frequenti anche nella formazione prevista per il 2009 (in particolare, la formazione nell'ICT). L'evoluzione degli indirizzi formativi, tuttavia, emerge meglio dalla differenza tra i filoni di formazione innovativa già realizzati e quelli che si intende realizzare nel 2009 (con l'avvertenza che questi sono abitualmente sovrastimati). Emerge, così, una più evidente tendenza verso:

- la formazione manageriale e dirigenziale;
- l'accrescimento delle "competenze di progetto" (acquisizione/gestione dei Fondi comunitari, valutazione progetti e analisi costi-benefici, un po' meno *project management*);
- il rilevamento della qualità dei servizi e la *customer satisfaction*.

Esistono anche in questo caso diversità territoriali, sintetizzabili:

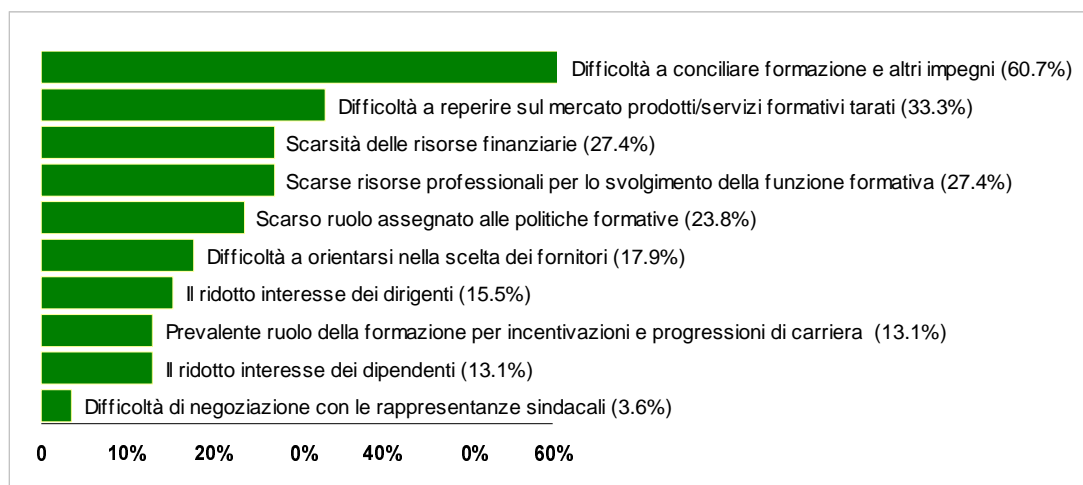
- nel maggior interesse verso la formazione della dirigenza nelle Province del nord ovest e del Mezzogiorno,
- verso l'acquisizione e gestione dei Fondi comunitari nelle Province del nord est e del centro.

Le difficoltà che le Province avvertono nell'attività formativa concordano da diverso tempo su uno schema consolidato (grafico 5):

- la difficoltà del personale nel conciliare la formazione con gli altri impegni, fattore critico segnalato dai due terzi circa delle Province;
- in secondo luogo (ma indicata solo da un terzo degli Enti), la difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi fatti "su misura" delle esigenze formative specifiche dell'Amministrazione provinciale;
- in un terzo "scalino" di frequenza (un quarto circa di Province), ci sono altri tre fattori critici (l'insufficienza delle risorse professionali destinate alla funzione formativa, la scarsità delle risorse finanziarie, lo scarso ruolo assegnato alle politiche formative dalle Amministrazioni).

Incidenza secondaria o trascurabile hanno le altre difficoltà indicate nel grafico 5.

**Graf. 5 – Province. Fattori critici che condizionano la gestione delle attività formative (% degli Enti)**



*Nota: elaborazione su 84 Province*

La convergenza su queste valutazioni è abbastanza larga e gli scostamenti sono principalmente nel Mezzogiorno:

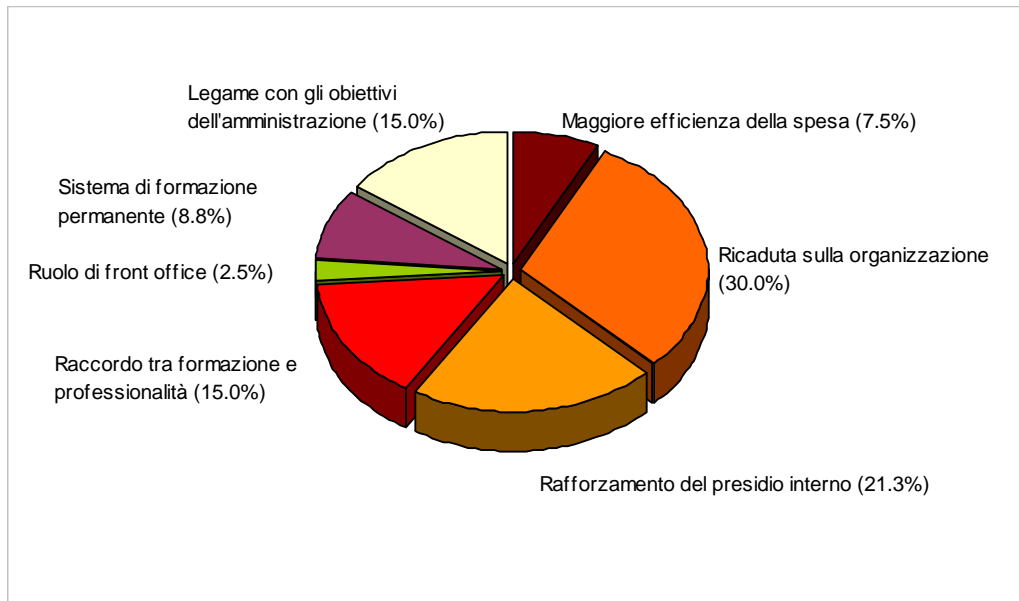
- le Province meridionali infatti, come prevedibile, segnalano più delle altre la scarsità delle risorse finanziarie (46%), così come percepiscono più acutamente la difficoltà a reperire sul mercato prodotti e servizi formativi “su misura” e l’insufficiente importanza attribuita alle politiche formative dalle Amministrazioni;
- le Province del nord ovest lamentano più diffusamente la difficoltà di conciliare formazione e altri impegni (74%) e danno molta importanza alle scarse risorse professionali disponibili per la funzione formativa (39%);
- le Province del nord est e del centro non si discostano in misura significativa dal profilo d'assieme.

Gli scostamenti delle Province meridionali sono, da un lato, coerenti con i risultati dell'indagine circa gli altri aspetti dell'attività formativa (strutture, risorse, qualità delle funzioni ausiliarie, *output* dei formati, ecc.), da un altro lato confermano un ridimensionamento del vincolo finanziario sulla formazione, che una volta era il principale fattore critico. E anche le minori difficoltà a trovare prodotti idonei sul mercato e a rendere compatibili altri impegni e formazione documentano un avvicinamento alle altre aree del Paese.

Quest'avvicinamento nella "visione" delle criticità e delle politiche della formazione è confermato anche dalle indicazioni sugli obiettivi da perseguire per accrescere la qualità della formazione (grafico 6).



**Graf. 6 - Province. Obiettivi per accrescere la qualità della formazione per area geografica**



*Nota: elaborazione su 80 Province*

Le priorità delle Amministrazioni provinciali, pur non presentando un elevato grado di concentrazione, hanno una scansione abbastanza chiara:

- il primo obiettivo è ricercare una ricaduta della formazione sull'organizzazione e sui processi di lavoro (30% delle Province);
- il secondo è il rafforzamento del presidio interno della formazione (21%);
- al terzo posto, entrambi segnalati da un 15% delle Province, il legame con gli obiettivi dell'Amministrazione e il raccordo tra la formazione e lo sviluppo delle professionalità.

A discostarsi sono le Province meridionali che, un pò paradossalmente, attribuiscono scarso peso al rafforzamento del presidio interno della formazione (nonostante siano più sguarnite delle altre), mentre assegnano importanza primaria alla costruzione di un sistema di formazione permanente ed attribuiscono anche importanza non irrilevante al raccordo tra le esperienze formative e lo sviluppo della professionalità. Quest'ultimo obiettivo viene indicato come secondo in graduatoria anche dalle Province del nord est. Nel complesso, comunque, la condivisione dei due principali obiettivi resta abbastanza ampia.

Per chiarire meglio la traduzione operativa degli obiettivi indicati dalle Amministrazioni, l'indagine ha effettuato quest'anno due approfondimenti riguardanti, rispettivamente:

- le iniziative formative che, a giudizio degli intervistati, hanno prodotto ricadute concrete sull'attività lavorativa nelle Province;
- le politiche formative attuate e da attuare, ed in particolare i passi in avanti fatti dalle politiche formative delle Province negli ultimi anni e le linee da sviluppare nel futuro per migliorare la qualità della formazione.

Questi approfondimenti sono stati effettuati attraverso due domande "aperte", senza classificazioni specifiche che vincolassero le risposte, fornite solo da una parte dell'universo interrogato ha fornito. Le informazioni ottenute, come si è detto anche a proposito dei Comuni, sono molto disomogenee e lasciano scoperti diversi aspetti della problematica. In più, ci sono larghi margini di soggettività, soprattutto per il diverso stadio evolutivo dell'organizzazione delle Province che fa sì che molti risultati, in contesti più arretrati, rappresentino un successo, mentre in contesti più avanzati siano uno *standard* acquisito che non viene considerato come significativo.

È, tuttavia, utile riflettere sulle indicazioni principali, quelle dove si addensano con maggiore frequenza le segnalazioni.

Circa le ricadute della formazione sull'attività lavorativa l'indicazione - fornita da 41 Amministrazioni rispondenti - è univoca (ed anche coerente con i processi formativi innovativi):

- gli interventi con ricadute concrete sull'attività di lavoro sono stati quelli di formazione nelle ICT;
- l'effetto principale è stato un aumento della capacità professionale nel 'maneggiare' queste tecnologie;
- trattandosi di innovazioni pervasive, che "entrano" in moltissime attività, le ricadute sono avvertite in tutti i settori (o in molti settori) dell'Amministrazione.

Meno univoche, invece, le osservazioni (espresse da 52 Amministrazioni rispondenti) sui passi in avanti fatti dalle politiche formative nelle Province:

- al primo posto, un insieme che si potrebbe etichettare come "riaggiustamento delle strategie", nel senso che vengono considerati passi in avanti già realizzati l'aumento di interventi formativi mirati a gruppi professionali e tematiche specifiche, l'aumento dei corsi attuati su specifiche dell'Amministrazione e l'incremento dei corsi gestiti direttamente all'interno;
- al secondo posto, il rafforzamento di due funzioni ausiliarie, l'analisi dei fabbisogni e delle competenze e la programmazione; accanto a queste, il maggiore coordinamento interno tra le sedi decisionali dell'Amministrazione e i vari attori della formazione.

Vi sono indicazioni meno ricorrenti: per la valenza qualitativa si possono sottolineare i modelli di formazione innovativa (*e-learning*, formazione a distanza) o il rafforzamento di strutture e risorse (referenti per la formazione, utilizzo dell'aula multimediale, la creazione di siti interni per la formazione).

I campi di intervento per migliorare le politiche formative sono in stretta contiguità con i miglioramenti realizzati. Infatti:

- al primo posto, compare sempre il riaggiustamento delle scelte, con l'indicazione di un maggiore impegno per la formazione interna, la realizzazione di corsi più mirati e di interventi di formazione manageriale;
- in secondo luogo, il miglioramento dell'analisi dei fabbisogni e dell'analisi delle competenze;
- in terzo luogo, la programmazione dell'attività formativa, soprattutto come finalizzazione o personalizzazione degli interventi formativi (fino ad arrivare a piani individuali di sviluppo delle professionalità).

Altre indicazioni appaiono con minor frequenza, come nel caso dell'avvio/sviluppo dell'attività di valutazione, della creazione della struttura preposta alla gestione della funzione formativa e della formazione *on line*.

Riaggregando tali osservazioni, si evidenziano indirizzi di politica formativa abbastanza chiari:

- innanzitutto il potenziamento delle funzioni ausiliarie, l'analisi di fabbisogni e la programmazione (ma la valutazione è, comunque, segnalata da diversi intervistati);
- l'accentuazione delle capacità di "autoproduzione" e di indirizzo;
- una ricerca accurata di interventi formativi mirati, fino al limite del piano personale di crescita professionale.

## 2.6 Le metodologie dell'apprendimento

Come avviene per i Comuni, le metodologie impiegate nella formazione del personale delle Province seguono uno schema consolidato (tabella 15).

**Tab. 15 - Province. Corsi per area tematica e modalità d'erogazione (valori %)**

| Area tematica                | Aula | Aula e laboratorio informatico | Auto apprendimento | E-learning | Learning on the job | Formazione intervento | Totale |
|------------------------------|------|--------------------------------|--------------------|------------|---------------------|-----------------------|--------|
| Giuridico-normativa generale | 88,3 | 0,3                            | 1,2                | 1,9        | 0,6                 | 7,7                   | 100,0  |
| Organizzazione e personale   | 93,9 | 0,6                            | 0,0                | 0,0        | 0,0                 | 5,5                   | 100,0  |
| Manageriale                  | 82,3 | 0,0                            | 0,0                | 0,8        | 0,1                 | 16,8                  | 100,0  |
| Comunicazione                | 95,2 | 3,6                            | 0,2                | 0,0        | 0,0                 | 1,0                   | 100,0  |
| Economico-finanziaria        | 93,3 | 0,3                            | 0,0                | 0,9        | 0,5                 | 5,0                   | 100,0  |
| Controllo di gestione        | 92,5 | 2,5                            | 0,0                | 0,0        | 0,0                 | 5,0                   | 100,0  |
| Informatica e telematica     | 14,5 | 77,7                           | 0,5                | 5,6        | 0,3                 | 1,4                   | 100,0  |
| Linguistica                  | 94,8 | 2,8                            | 1,0                | 0,0        | 0,0                 | 1,4                   | 100,0  |
| Tecnico-specialistica        | 90,8 | 1,7                            | 0,0                | 1,0        | 3,3                 | 3,2                   | 100,0  |
| Internazionale               | 95,3 | 0,0                            | 0,0                | 0,5        | 2,0                 | 2,2                   | 100,0  |
| Multidisciplinare            | 20,2 | 0,0                            | 1,2                | 77,4       | 0,0                 | 1,2                   | 100,0  |
| Nel complesso                | 80,8 | 9,9                            | 0,3                | 3,0        | 1,4                 | 4,6                   | 100,0  |

*Nota: elaborazione su 77 Province*

In quasi tutte le discipline si fa ricorso alla lezione in aula, che di fatto rappresenta il modello unico. Altre metodologie che hanno un qualche rilievo (andando a coprire il 19% dei corsi che non adottano la lezione in aula) sono il laboratorio informatico (ma sempre impegnato in combinazione con l'aula), presente nel 10% dei corsi, l'*e-learning* e la formazione intervento (5% di corsi).

Si tratta di metodologie caratteristiche di aree tematiche specifiche:

- il laboratorio informatico, utilizzato insieme all'aula, è presente nel 78% dei corsi di informatica/telematica, per i quali si utilizza anche, per un piccolo spicchio, l'*e-learning*;
- quest'ultima metodologia, invece, rappresenta gran parte (77%) dei corsi multidisciplinari che sono, però, una parte molto piccola del totale;

- la formazione-intervento è significativamente presente nei corsi dell'area manageriale (17% dei corsi).

L'impiego molto ridotto dell'*e-learning*, tuttavia, non implica una attenzione trascurabile a questa metodologia. Il 43% delle Province (che diventa il 59% nel Mezzogiorno) dichiara infatti di aver investito in progetti formativi che adottano tale metodica. Essa è attualmente molto limitata sull'insieme dei corsi per ragioni analoghe a quelle viste per i Comuni: la preferenza verso la metodologia d'aula, la mancanza di finanziamenti *ad hoc* e la scarsa informazione sulle metodologie di *e-learning*.

## 2.7 La tipologia della domanda formativa

La domanda di formazione delle Province nel 2008 si è prevalentemente orientata verso l'offerta su catalogo proposta da società operanti nel settore della formazione, con una quota pari alla quasi metà dei corsi (tabella 16). Poco più di un terzo è stato commissionato su specifiche indicate dalle Amministrazioni, mentre una parte minore (16%) è stata scelta in base alle richieste dei dipendenti.

**Tab. 16 - Province. Corsi per area tematica e tipologia della domanda (valori %)**

| Area tematica                | Da catalogo | Su specifiche dell'Ente | Su domanda dipendenti | Totale |
|------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------|--------|
| Giuridico-normativa generale | 36,7        | 45,5                    | 17,8                  | 100,0  |
| Organizzazione e personale   | 59,1        | 25,4                    | 15,5                  | 100,0  |
| Manageriale                  | 23,2        | 68,2                    | 8,6                   | 100,0  |
| Comunicazione                | 22,5        | 72,6                    | 4,9                   | 100,0  |
| Economico-finanziaria        | 59,3        | 23,3                    | 17,4                  | 100,0  |
| Controllo di gestione        | 30,0        | 52,5                    | 17,5                  | 100,0  |
| Informatica e telematica     | 15,8        | 74,0                    | 10,2                  | 100,0  |
| Linguistica                  | 10,9        | 87,6                    | 1,5                   | 100,0  |
| Tecnico-specialistica        | 60,6        | 21,5                    | 17,9                  | 100,0  |
| Internazionale               | 66,6        | 24,3                    | 9,1                   | 100,0  |
| Multidisciplinare            | 7,1         | 31,0                    | 61,9                  | 100,0  |
| Nel complesso                | 46,4        | 37,2                    | 16,4                  | 100,0  |

*Nota: elaborazione su 68 Province*

È un risultato che sembra dipendere più dal *mix* delle tematiche affrontate che da orientamenti sulla qualità dell'offerta: infatti, mentre la formazione su richiesta dei dipendenti è stabilmente ridotta in alcune discipline o trascurabile in altre (manageriale, comunicazione, lingue, materie internazionali), le altre due alternative (corsi su catalogo o su specifiche della Provincia) incidono in funzione dell'area tematica.

La domanda formativa su specifiche definite dalle Province è prevalente, con grande evidenza, nei corsi di lingue, nell'informatica/telematica, nella comunicazione, nella formazione manageriale e nel controllo di gestione. La richiesta di corsi su catalogo prevale, invece, nelle discipline internazionali, nella tematica tecnico-specialistica, nell'area economico-finanziaria e nell'organizzazione e personale.

Nel complesso, tenendo conto dell'incidenza limitata della formazione su richiesta dei dipendenti, la parte molto ampia di corsi effettuati su proprie specifiche in tematiche importanti per l'innovazione (formazione manageriale, comunicazione, informatica/telematica) evidenzia una scelta di politica formativa da parte delle Province.

La specializzazione geografica tende a confermare quanto già emerso in precedenza (tabella 17):

- la maggiore propensione delle Province del nord est e del Mezzogiorno verso la selezione sui cataloghi delle società che offrono prodotti e servizi formativi;
- la netta prevalenza, nel centro, della domanda di formazione su specifiche definite dalle sedi responsabili delle Amministrazioni provinciali;
- uno spazio molto maggiore (25% dei corsi) lasciato dalle Province del nord ovest alle richieste dei dipendenti.

Si conferma, tra le Province meridionali, il ridimensionamento della parte di corsi su richiesta dei dipendenti, tradizionalmente molto significativa in quest'area del paese.

**Tab. 17 - Province. Corsi per tipologia della domanda e per area geografica (valori %)**

| Tipologia                 | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|---------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Da catalogo               | 46,8       | 53,5     | 34,1   | 55,3  | 46,4          |
| Su specifiche dell'Ente   | 28,3       | 37,8     | 50,9   | 33,2  | 37,2          |
| Su domanda dei dipendenti | 24,9       | 8,7      | 15,0   | 11,5  | 16,4          |
| Totale                    | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 68 Province*

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

L'attuazione operativa della formazione avviene attraverso una molteplicità di soggetti erogatori, ma con un'incidenza molto scandita. Infatti (tabella 18):

- le imprese e gli altri soggetti privati della formazione hanno coperto, nel 2008, il 61% dei corsi;
- il 18% è stato svolto dalle Scuole ed altri soggetti pubblici della formazione;
- un 8% dei corsi è stato realizzato in proprio dalle Province;
- un altro 8% è stato affidato ad altri soggetti idonei a svolgere attività formativa;
- una parte secondaria è stata svolta dalle Università e dalle Associazioni di rappresentanza.

**Tab. 18 - Province. Corsi per area tematica e ente erogatore (valori %)**

| Area tematica                | Realizzati in proprio | Soggetti privati | Università | Altri soggetti pubblici | Associazioni di rappresentanza | Altro | Totale |
|------------------------------|-----------------------|------------------|------------|-------------------------|--------------------------------|-------|--------|
| Giuridico-normativa generale | 4,3                   | 66,2             | 2,8        | 11,2                    | 2,7                            | 12,8  | 100,0  |
| Organizzazione e personale   | 4,2                   | 70,6             | 1,2        | 15,3                    | 1,8                            | 6,9   | 100,0  |
| Manageriale                  | 4,3                   | 68,3             | 6,1        | 18,6                    | 0,7                            | 2,0   | 100,0  |
| Comunicazione                | 1,8                   | 81,2             | 1,0        | 10,6                    | 2,4                            | 3,0   | 100,0  |
| Economico-finanziaria        | 5,7                   | 70,5             | 1,7        | 15,1                    | 3,5                            | 3,5   | 100,0  |
| Controllo di gestione        | 7,5                   | 78,9             | 2,6        | 5,1                     | 3,3                            | 2,6   | 100,0  |
| Informatica e telematica     | 21,9                  | 48,0             | 0,0        | 22,2                    | 0,6                            | 7,3   | 100,0  |
| Linguistica                  | 0,1                   | 89,6             | 0,0        | 3,2                     | 0,0                            | 7,1   | 100,0  |
| Tecnico-specialistica        | 9,5                   | 57,1             | 2,7        | 17,4                    | 4,6                            | 8,7   | 100,0  |
| Internazionale               | 1,3                   | 22,1             | 1,2        | 67,9                    | 1,5                            | 6,0   | 100,0  |
| Multidisciplinare            | 2,4                   | 7,1              | 1,2        | 67,9                    | 0,0                            | 21,4  | 100,0  |
| Nel complesso                | 7,9                   | 61,2             | 2,0        | 17,8                    | 2,8                            | 8,3   | 100,0  |

*Nota: elaborazione su 78 Province*

Rispetto al 2007 l'unica variazione di rilievo è una evidente crescita dei corsi realizzati in proprio dalle Amministrazioni. Una variazione molto caratterizzata dal peso assunto in due aree tematiche importanti, quali l'informatica/telematica (22% dei corsi) e l'area tecnico-specialistica (10%).

Anche per gli altri soggetti erogatori della formazione l'intreccio con le aree tematiche è molto evidente:

- le società e gli altri soggetti privati hanno un ruolo predominante in quasi tutte le aree tematiche, tranne l'informatica/telematica, l'internazionale, i corsi multidisciplinari;
- le Scuole ed altre istituzioni pubbliche di formazione hanno attuato la maggior parte dei corsi nella tematica internazionale e nei corsi multidisciplinari (i due terzi) ed hanno acquistato una discreta importanza nell'informatica/telematica e nella formazione manageriale;
- gli apporti dell'Università e delle Associazioni di rappresentanza hanno un qualche rilievo, rispettivamente, nella formazione manageriale e nell'area tecnico-specialistica.

Alcune differenze geografiche sono abbastanza evidenti, anche se soltanto tra le Province del nord est sembra affermarsi un modello più diversificato di offerta formativa (l'offerta privata copre soltanto il 45% dei corsi ed il resto è distribuito su una molteplicità di soggetti). Nelle Province delle altre aree la concentrazione sull'offerta dei privati è nettamente prevalente e non è messa in discussione dall'emergere di potenziali concorrenti (tabella 19).

**Tab. 19 - Province. Corsi per Ente erogatore e area geografica (valori %)**

| Ente erogatore                 | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud   | Nel complesso |
|--------------------------------|------------|----------|--------|-------|---------------|
| Realizzati autonomamente       | 8,4        | 17,0     | 1,7    | 3,3   | 7,9           |
| Soggetti privati               | 67,4       | 44,7     | 68,6   | 61,3  | 61,2          |
| Università                     | 2,3        | 1,6      | 1,7    | 2,7   | 2,0           |
| Altri soggetti pubblici        | 11,3       | 20,9     | 20,2   | 22,6  | 17,8          |
| Associazioni di rappresentanza | 1,8        | 2,6      | 1,1    | 7,6   | 2,8           |
| Altro                          | 8,8        | 13,2     | 6,7    | 2,5   | 8,3           |
| Totale                         | 100,0      | 100,0    | 100,0  | 100,0 | 100,0         |

*Nota: elaborazione su 78 Province*

Innanzitutto, la realizzazione in proprio dei corsi ha un certo peso nelle Province del nord est (17%) e del nord ovest (8% dei corsi), mentre nelle Province del centro sud resta trascurabile. In secondo luogo, le Scuole e istituzioni pubbliche di formazione hanno coperto poco più di un quinto della formazione tra le Province del nord est e del centro sud (molto meno nel nord ovest). Infine, nel Mezzogiorno hanno un certo peso (trascurabile, invece, nelle altre aree geografiche) i corsi gestiti dalle Associazioni di rappresentanza e nel nord est hanno incidenza molto maggiore i corsi erogati da altri soggetti erogatori di servizi e prodotti formativi.

Nel quadro dell'indiscussa prevalenza dell'offerta privata e della dualità di modelli tra il nord est e le altre aree geografiche, si osserva, comunque, che i soggetti pubblici (le stesse Province che fanno formazione in proprio, le Scuole ed istituzioni pubbliche di formazione, le Università) hanno importanza comparativamente maggiore in tematiche di rilievo, quali la formazione manageriale, l'informatica/telematica e l'area internazionale.

## NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto si basa sui risultati dell'indagine, condotta dal Fornez nel periodo febbraio-aprile 2009, relativa all'attività formativa svolta nell'anno 2008 dalle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti (1.086 Comuni) e provinciali (104 Province). All'indagine, condotta tramite questionario, hanno partecipato 84 Province e 412 Comuni (tabelle 1 e 2).

**Tab. 1 – Province. Amministrazioni rispondenti per area geografica**

|                        | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud | Nel complesso |
|------------------------|------------|----------|--------|-----|---------------|
| Numero Amministrazioni | 23         | 18       | 21     | 22  | 84            |

**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 | 3          | 3        | 2      | 4   | 12            |
| Da 100.000 a 250.000   | 3          | 8        | 3      | 6   | 20            |
| Da 50.000 a 100.000    | 15         | 8        | 17     | 30  | 70            |
| Da 10.000 a 50.000     | 88         | 72       | 62     | 88  | 310           |
| Nel complesso          | 109        | 91       | 84     | 128 | 412           |

La rappresentatività delle Province indagate sul complesso delle Amministrazioni provinciali<sup>1</sup> si attesta intorno all'80%. Le Province rispondenti rappresentano l'80,8% delle Amministrazioni, il 77,0% del personale dipendente e l'84,0% della popolazione amministrata (tabella 3).

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

|   | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|---|------------|----------|--------|------|---------------|
| Rispetto alla numerosità delle Province | 100,0      | 90,0     | 84,0   | 61,1 | 80,8          |
| Rispetto al personale in servizio       | 100,0      | 91,5     | 81,5   | 56,5 | 76,9          |
| Rispetto alla popolazione               | 100,0      | 91,2     | 93,0   | 62,7 | 84,0          |

Analogamente, i Comuni presenti nell'indagine costituiscano in termini di numerosità il 37,9% dell'insieme delle Amministrazioni comunali coinvolte, e complessivamente rappresentano (tabelle 4 e 5):

- il 66,5% dell'intero personale in servizio nelle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti;
- il 61,3% della popolazione amministrata dagli stessi Comuni;

<sup>1</sup> Nel rapporto si fa riferimento a un complesso di 104 Province (sono comprese le 4 nuove Province sarde). Non sono considerate dall'indagine le Province Autonome di Aosta, Trento e Bolzano.



- la quasi totalità dei Comuni maggiori (92,3% dei Comuni con una popolazione superiore a 250 mila abitanti, 71,4% dei Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti).

**Tabella 4 – Comuni. Rapporto percentuale rispondenti/universo per area geografica**

|                                     | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud  | Nel complesso |
|-------------------------------------|------------|----------|--------|------|---------------|
| Rispetto alla numerosità dei Comuni | 44,7       | 42,5     | 38,9   | 31,1 | 37,9          |
| Rispetto alla popolazione           | 71,3       | 63,9     | 65,1   | 51,3 | 61,3          |
| Rispetto al personale in servizio   | 78,0       | 66,7     | 69,6   | 57,8 | 66,5          |

**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 | 92,3                   | 71,4                 | 70,7                | 37,2               | 37,9          |
| Rispetto alla popolazione           | 96,5                   | 73,6                 | 71,4                | 24,4               | 61,3          |
| Rispetto al personale in servizio   | 98,2                   | 72,1                 | 71,4                | 37,8               | 66,5          |

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

Il protocollo per la partecipazione delle Amministrazioni alla rilevazione prevede:

- la pubblicazione sul sito web del Fornez dell'invito alla partecipazione all'indagine e l'inoltro a tutte le Amministrazioni di una lettera d'invito con l'indicazione della pagina web da dove scaricare il questionario elettronico;
- il rinnovo dell'invito a partecipare per via telefonica e per e-mail contattando direttamente i Responsabili della formazione di tutte le Province e di tutti i Comuni, con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e, inoltre, del 50% delle Amministrazioni comunali con popolazione compresa tra 10.000 e 20.000 abitanti. Quest'ultimo gruppo di Amministrazioni è selezionato come campione casuale stratificato per classe dimensionale di popolazione e per area geografica e funge anche da gruppo di controllo;
- il monitoraggio continuo dei rispondenti, nella fase di rilevazione di campo, per raggiungere attraverso solleciti mirati l'equilibrio sostanziale dei rispondenti tra i diversi strati e, al contempo, la verifica dei non rispondenti al fine di registrare le motivazioni della mancata partecipazione;

- la validazione<sup>2</sup> dei questionari dei Comuni con meno di 20.000 abitanti non presenti nel campione delle Amministrazioni oggetto della procedura di espresso invito (come indicato nel punto 2). Tali questionari vengono, infatti, validati 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 (campione stratificato dei Comuni per area geografica e per classe dimensionale).

Le motivazioni di autoesclusione dichiarate dalle Amministrazioni contattate (sia per i grandi che per i piccoli Comuni), essendo 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.

La possibilità di estendere i risultati relativi ai rispondenti all'intero universo dei Comuni rimane comunque limitata, oltre che per l'elevata varianza interna del campione (elementi che comporterebbero valori di riporto all'universo assolutamente inconsistenti), anche per l'oggetto proprio dell'indagine: l'attività di formazione svolta nelle Amministrazioni è infatti un processo 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 contattata. La qualità dei dati forniti dagli Enti che partecipano da più tempo all'indagine periodica è infatti decisamente superiore a quella dei nuovi rispondenti<sup>3</sup>.

Pur se confermato dall'analisi e ben articolato territorialmente, il raggruppamento dei Comuni minori (con popolazione minore di 50.000 abitanti) rimane tuttavia un aggregato a rappresentatività limitata e con differenziazioni al suo interno. Di ciò si tenga conto nella valutazione dei risultati riferiti al complesso dei Comuni o nei confronti tra lo strato in differenti annualità, i cui valori potrebbero entrambi essere influenzati dalla maggiore o minore presenza di partecipanti dei Comuni minori. Ove possibili, tali confronti sono richiamati nel rapporto e si riferiscono a comportamenti e tendenze che trovano puntuale conferma nei comportamenti delle Amministrazioni presenti in entrambe le rilevazioni.

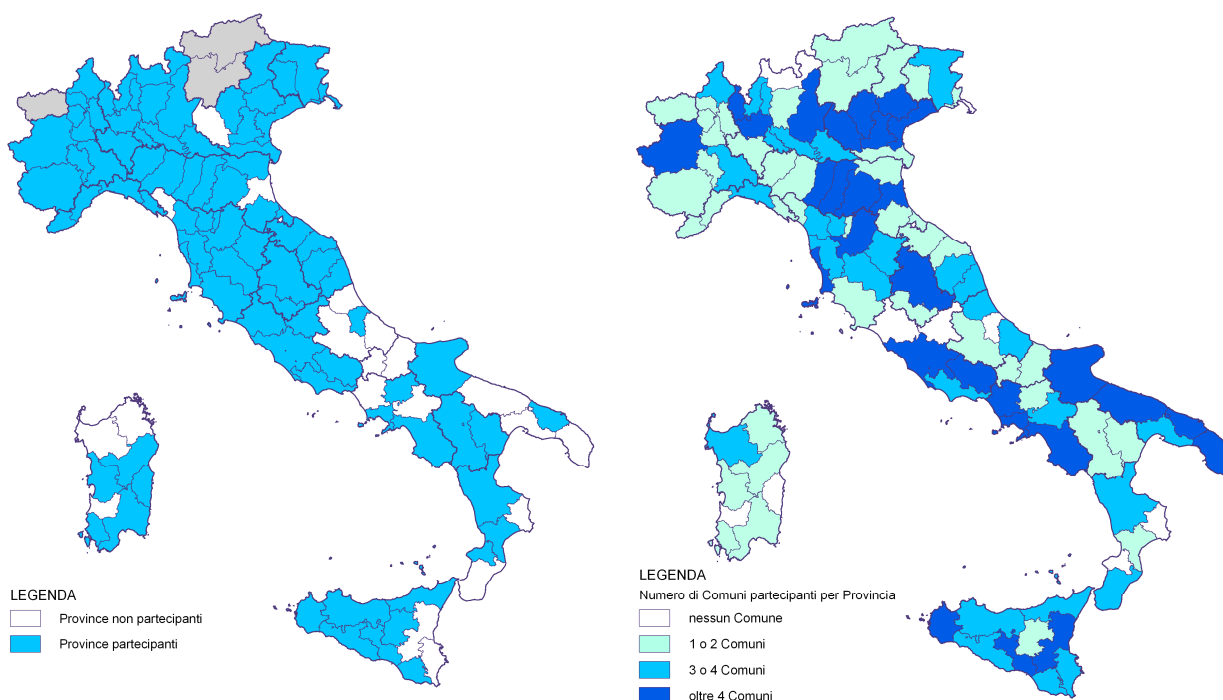
La distribuzione territoriale delle Amministrazioni partecipanti all'indagine è illustrata nei successivi cartogrammi.

---

<sup>2</sup> La procedura di validazione è effettuata tramite l'analisi della varianza (ANOVA *One-way*) sui principali indicatori quantitativi della ricerca (formati, spesa, giornate di formazione, dipendenti, retribuzioni)

<sup>3</sup> Il tasso di riconferma rispetto alla precedente indagine è pari al 49,5% per i Comuni e al 90% per le Province.

### *Indagine 2009: distribuzione territoriale delle Province e del campione dei Comuni*



Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei Comuni si può osservare una lieve prevalenza delle Amministrazioni del nord ovest (44,7%) e del nord est (42,5%) rispetto alle Amministrazioni del centro (38,9) e del sud (31,1%). Per le Province, si registra la totale rappresentatività del nord ovest, l'elevata presenza delle Province del nord est (90%) e del centro (84,0%), mentre la partecipazione del sud è lievemente inferiore (61,1%).

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

Si ringraziano le Amministrazioni partecipanti all'indagine.

## **Amministrazioni partecipanti all'indagine**

---

### **ABRUZZO**

**Province:** Pescara

**Comuni:** Atri, Chieti, Francavilla al Mare, L'Aquila, Martinsicuro, San Salvo, Sulmona, Teramo, Vasto

---

### **BASILICATA**

**Province:** Matera, Potenza

**Comuni:** Policoro, Rionero in Vulture

---

### **CALABRIA**

**Province:** Catanzaro, Cosenza, Vibo Valentia

**Comuni:** Bisignano, Catanzaro, Cosenza, Locri, Luzzi, Melito di Porto Salvo, Paola, Reggio di Calabria

---

### **CAMPANIA**

**Province:** Benevento, Napoli, Salerno

**Comuni:** Acerra, Ariano Irpino, Arzano, Atripalda, Aversa, Bacoli, Battipaglia, Benevento, Brusciano, Caivano, Casalnuovo di Napoli, Casavatore, Caserta, Castellammare di Stabia, Cava dè Tirreni, Cercola, Cervinara, Cicciano, Ercolano, Fisciano, Giugliano in Campania, Gragnano, Lusciano, Marano di Napoli, Mondragone, Montesarchio, Napoli, Ottaviano, Pollena Trocchia, Pompei, Portici, Sala Consilina, Salerno, San Giorgio a Cremano, San Nicola la Strada, Sant'Antimo, Torre Annunziata

---

### **EMILIA ROMAGNA**

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

**Comuni:** Alfonsine, Anzola dell'Emilia, Bologna, Bondeno, Carpi, Casalecchio di Reno, Casalgrande, Castel San Pietro Terme, Castelfranco Emilia, Castellarano, Castelnovo né Monti, Castelnuovo Rangone, Cervia, Cesena, Crevalcore, Faenza, Fidenza, Fiorenzuola d'Arda, Forlì, Formigine, Guastalla, Lugo, Modena, Molinella, Novellara, Novi di Modena, Ozzano dell'Emilia, Parma, Piacenza, Pianoro, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Riccione, Rimini, Russi, San Giovanni in Persicelo, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi, Sassuolo, Spilamberto, Vignola

---

### **FRIULI VENEZIA GIULIA**

**Province:** Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine

**Comuni:** Cividale del Friuli, Codroipo, Gorizia, Latisana, Pordenone, Udine

---

### **LAZIO**

**Province:** Frosinone, Latina, Rieti, Roma, Viterbo

**Comuni:** Anagni, Ceccano, Civitavecchia, Colferro, Ferentino, Fiumicino, Frascati, Frosinone, Gaeta, Grottaferrata, Guidonia Montecelio, Isola del Liri, Marino, Mentana, Palombara Sabina, Pomezia, Pontecorvo, Pontinia, Roma, Sezze, Velletri, Veroli,

---

### **LIGURIA**

**Province:** Genova, Imperia, La Spezia, Savona

**Comuni:** Bordighera, Finale Ligure, Genova, Imperia, La Spezia, Lerici, Rapallo, Savona, Sestri Levante

---

---

## **LOMBARDIA**

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

**Comuni:** Alzano Lombardo, Arese, Besana in Brianza, Bovisio Masciago, Brescia, Bresso, Brugherio, Busto Arsizio, Calolziocorte, Cantù, Casalmaggiore, Casalpusterlengo, Casatenovo, Cassano Magnago, Cesano Boscone, Cinisello Balsamo, Codogno, Cologno Monzese, Como, Corbetta, Crema, Cremona, Erba, Fagnano Olona, Garbagnate Milanese, Gardone val Trompia, Giussano, Gorgonzola, Lainate, Lecco, Legnano, Limbiate, Lissone, Lodi, Luino, Lumezzane, Mantova, Mariano Comense, Meda, Melegnano, Milano, Monza, Mortara, Muggiò, Novate Milanese, Olgiate Olona, Paderno Dugnano, Palazzolo sull'Oglio, Paullo, Peschiera Borromeo, Rho, Rozzano, San Donato Milanese, San Giuliano Milanese, Segrate, Senago, Seregno, Seriate, Sesto San Giovanni, Suzzara, Travagliato, Valmadrera, Varedo, Varese, Viadana, Vigevano, Villa Carcina, Villasanta, Vimercate

---

## **MARCHE**

**Province:** Ancona, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro

**Comuni:** Ancona, Ascoli Piceno, Chiaravalle, Cingoli, Fano, Macerata, Montegranaro, Pesaro, Porto, Sant'Elpidio, Recanati

---

## **MOLISE**

**Comuni:** Campobasso, Isernia

---

## **PIEMONTE**

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

**Comuni:** Alba, Alessandria, Alpignano, Asti, Avigliana, Biella, Borgomanero, Carmagnola, Chivasso, Ciriè, Collegno, Domodossola, Fossano, Grugliasco, Moncalieri, Nichelino, Novara, Novi Ligure, Omegna, Pianezza, Rivalta di Torino, Rivarolo Canavese, Rivoli, Santena, Settimo Torinese, Torino, Tortona, Valenza, Verbania, Vercelli

---

## **PUGLIA**

**Province:** Brindisi, Foggia

**Comuni:** Altamura, Barletta, Bisceglie, Brindisi, Capurso, Castellaneta, Ceglie Messapica, Cerignola, Corato, Fasano, Foggia, Francavilla Fontana, Gallipoli, Giovinazzo, Grottaglie, Manfredonia, Martina Franca, Molfetta, Monte Sant'Angelo, Monteroni di Lecce, Nardò, Palo del Colle, Polignano a Mare, Putignano, Racale, Ruvo di Puglia, San Pancrazio Salentino, San Severo, San Vito dei Normanni, Taranto, Taurisano, Ugento

---

## **SARDEGNA**

**Province:** Cagliari, Medio Campidano, Nuoro, Olbia Tempio, Oristano

**Comuni:** Assemini, Nuoro, Olbia, Oristano, Ozieri, Porto Torres, Sant'Antioco, Sassari, Terralba

---

## **SICILIA**

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

**Comuni:** Acireale, Alcamo, Augusta, Avola, Bagheria, Biancavilla, Caltagirone, Caltanissetta, Campobello di Mazara, Capo d'Orlando, Castelvetro, Catania, Cinisi, Erice, Gela, Ispica, Marsala, Menfi, Messina, Mussomeli, Niscemi, Palermo, Palma di Montechiaro, Pozzallo, Priolo Gargallo, Ragusa, Ramacca, Randazzo, San Cataldo, San Giovanni la Punta, Sant'Agata di Militello, Sciacca, Siracusa, Termini Imprese, Trapani, Tremestieri Etneo, Troina, Vittoria

---

---

**TOSCANA**

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

**Comuni:** Arezzo, Aulla, Bagno a Ripoli, Bibbiena, Calenzano, Campiglia Marittima, Capannori, Cascina, Cecina, Cortona, Empoli, Firenze, Grosseto, Impruneta, Livorno, Lucca, Massarosa, Monsummano Terme, Montale, Montemurlo, Montespertoli, Pietrasanta, Piombino, Pistoia, Poggibonsi, Pontedera, Portoferraio, Prato, Reggello, Rosignano Marittimo, Santa Croce sull'Arno, Scandicci, Sesto Fiorentino, Siena, Sinalunga, Volterra

---

**TRENTINO-ALTO ADIGE**

**Comuni:** Arco, Bolzano, Merano, Trento

---

**UMBRIA**

**Province:** Perugia, Terni

**Comuni:** Assisi, Bastia, Città di Castello, Foligno, Orvieto, Perugia, San Giustino

---

**VALLE D'AOSTA**

**Comuni:** Aosta

---

**VENETO**

**Province:** Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Vicenza

**Comuni:** Adria, Albignasego, Bassano del Grappa, Belluno, Bovolone, Bussolengo, Cadoneghe, Castel d'Azzano, Castelfranco Veneto, Chioggia, Cittadella, Concordia Sagittaria, Eraclea, Este, Iesolo, Legnago, Martellago, Mira, Mogliano Veneto, Monselice, Montecchio Maggiore, Padova, Pescantina, Piove di Sacco, Romano d'Ezzelino, Rubano, San Biagio di Callalta, San Donà di Piave, San Giovanni Lupatoto, San Pietro in Cariano, Schio, Selvazzano Dentro, Spinea, Susegana, Trebaseleghe, Treviso, Valdagno, Veduggio, Venezia, Verona

---