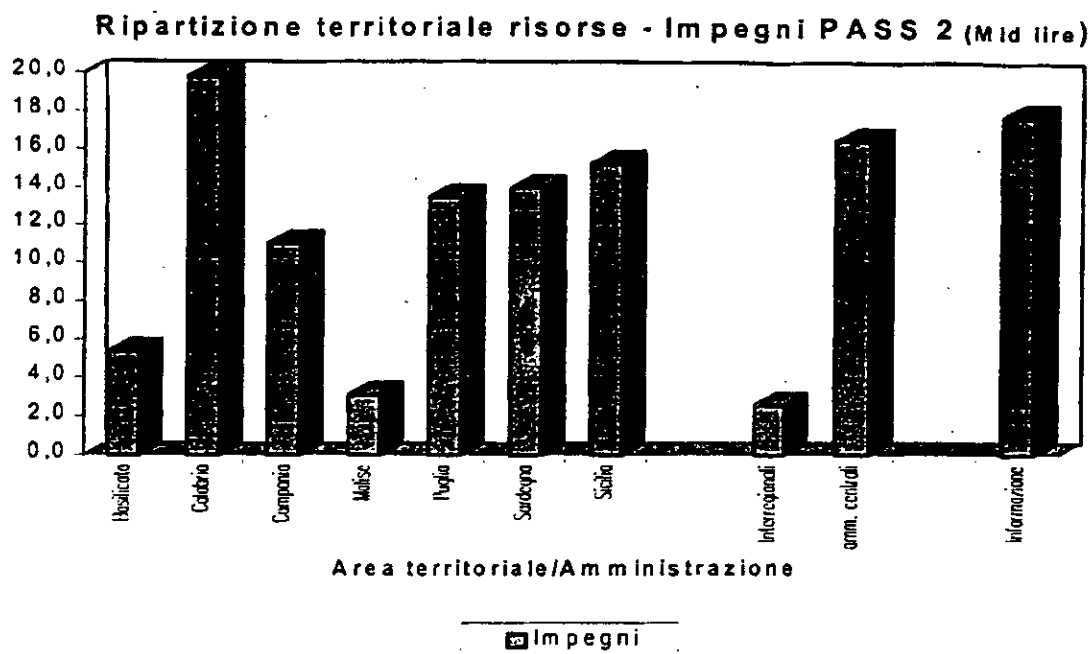




2.8 LA PROGETTAZIONE ESECUTIVA DELLE ANNUALITÀ SUCCESSIVE - PASS 3

Il terzo progetto esecutivo di PASS tiene conto dello stato di attuazione del programma e delle modifiche del contesto istituzionale in cui si colloca la parte finale del programma stesso. Con il terzo progetto esecutivo il Dipartimento intende condurre a conclusione il programma stesso nei tempi previsti, esaurendo le risorse residue. La Commissione europea ha formalizzato la propria approvazione il 16 gennaio scorso.

Su tali basi il Dipartimento intende dare avvio alla procedure di definizione dei programmi mirati di formazione e assistenza formativa con le amministrazioni interessate.

2.9 IL LIVELLO DI ATTUAZIONE E LE ESIGENZE DI ACCELERAZIONE DEGLI IMPEGNI E DELLA SPESA

Il livello di attuazione

Al 31 dicembre, l'impegnato è costituito dall'ammontare dei progetti selezionati nell'autunno 1996 e approvati con il decreto del 4 dicembre 1996, a cui va aggiunto il limitato ammontare delle attività a gestione diretta, nonché dall'ammontare dei

progetti ammessi al finanziamento con i decreti del 30/9, del 31/10 e del 17/11 citati al paragrafo 6.3.

Le risorse impegnate sono pertanto le seguenti:

	impegnato	% ct	speso	% ct
al 31/12/97	142.000	57,2	11.900	4,8

costo totale in milioni di Lit.

le percentuali fanno riferimento al totale del sottoprogramma riprogrammato 1994-99 = 247.744.000.632 (130.666.667 ECU)

Ecu= 1896,38

Attualmente, sono giunte al Dipartimento richieste di secondi anticipi relativi alla prima annualità.

Le previsioni per le successive scadenze trimestrali sono le seguenti:

	impegnato	% ct	speso	% ct
al 31/3/98	142.000	57,2	75.000	30,4
al 30/6/98	190.000	76,7	84.400	34
al 31/12/98	247.744	100	120.400	48
totale risorse			247.744	100

le percentuali fanno riferimento al totale 1994-99 riprogrammato di Lit. 247.744.000.632

Le previsioni sopra indicate si basano sulle seguenti considerazioni:

- al 31 dicembre 1997, sono stati erogati tutti gli acconti - prime anticipazioni - sui progetti 1996, nei limiti delle risorse disponibili, gli acconti relativi agli stages 1996-97 e le spese per la valutazione Pass 1;
- al 31 marzo 1998, compatibilmente con le relative disponibilità finanziarie, saranno stati versati i secondi anticipi di PASS 1 ed i primi di PASS2;
- al 30 giugno sarà possibile impegnare parte delle risorse relative al PASS 3, attualmente in stato avanzato di progettazione, e si dovrebbe completare l'erogazione dei primi anticipi di PASS 2;
- al 30 dicembre, tutte le risorse del programma saranno impegnate.

3. LA FORMAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

Obiettivo di questa parte del Rapporto è quello di fornire indicazioni sul sistema formativo delle amministrazioni centrali dello Stato, con particolare riferimento al comparto Ministeri e al comparto Enti pubblici non economici. I dati raccolti fanno riferimento alle risorse per la formazione, alle attività realizzate negli anni 1996 e 1997, ai partecipanti ai corsi e alle spese sostenute. Inoltre vengono fornite alcune brevi indicazioni, anche di carattere qualitativo, sulle principali attività realizzate dalle Scuole pubbliche.

E' importante notare che il Rapporto presenta alcuni limiti derivanti principalmente da due fattori:

- **La profonda diversità delle amministrazioni:** ci sono amministrazioni che hanno al loro interno una vera e propria scuola (Difesa, Finanze, Affari Esteri, Interno) o più scuole (Grazia e Giustizia); amministrazioni che hanno un ufficio per la formazione dei dipendenti, generalmente collocato nella direzione del personale; amministrazioni che non hanno risorse specifiche per la formazione, né un ufficio, né personale adibito alla formazione, né una specifica voce nel capitolo di bilancio.
- **L'assenza di un sistema informativo unico per le amministrazioni** e, in molti casi, l'assenza di un qualsiasi sistema informativo interno alle singole amministrazioni.

Da questi limiti sono derivati numerosi problemi relativi sia al reperimento dei dati, sia alla loro uniformità. Tali difficoltà sono particolarmente evidenti nella parte relativa ai costi: non tutte le amministrazioni, ad esempio, hanno potuto individuare le spese sostenute per le missioni legate all'attività formativa; inoltre, nell'individuazione dei costi sostenuti per le attività svolte all'interno, alcune amministrazioni hanno inserito i soli costi relativi alla docenza, mentre altre hanno incluso anche i costi sostenuti per il materiale didattico.

In generale, considerato l'esiguo numero di amministrazioni che non sono riuscite a fornire indicazioni su alcuni degli aspetti indagati, si è ritenuto opportuno stimare i valori mancanti, al fine di avvicinarsi ad una conoscenza più completa possibile del fenomeno nel suo complesso. I dati presentati sono comunque rappresentativi del fenomeno considerato e costituiscono una base conoscitiva sufficientemente affidabile.

3.1. LE RISORSE PER LA FORMAZIONE

Le risorse considerate sono relative al personale adibito all'attività formativa, al numero di aule a disposizione e ai finanziamenti per la formazione.

Per ognuno di questi dati è possibile ravvisare difformità formali e sostanziali notevoli. Innanzitutto, per quanto riguarda i finanziamenti, non tutte le amministrazioni hanno un apposito capitolo in bilancio per la formazione. In questo caso è stato considerato come finanziamento la spesa sostenuta per la formazione anche se imputata ad altri capitoli di bilancio.

Al di là degli aspetti di contabilità, le differenze tra amministrazioni sono sostanziali e molto profonde: il numero di aule interne varia da 0 a 68, il numero di formatori, varia da 0 a 210.

All'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Tab.1) riveste una posizione particolare la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), che ha come compito istituzionale quello di formare i dirigenti e i funzionari di tutte le amministrazioni centrali dello Stato. I dati della SSPA vengono di conseguenza trattati solo per la parte relativa alle risorse e alle spese, mentre per le attività tali dati sono ricompresi tra quelli delle altre amministrazioni, come numero di corsi e di partecipanti presso istituzioni pubbliche.

Tab. 1 – Risorse per la formazione Presidenza e Cnel

AMMINISTRAZIONE	NUMERO FORMATORI	NUMERO AULE	FINANZIAMENTI	
			1996	1997
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	4	0	165.440.000	165.440.000
SSPA	213	34	3.680.000.000	3.680.000.000
CONSIGLIO DI STATO	3	0	0	0
CORTE DEI CONTI	0	0	300.000.000	500.000.000
AVVOCATURA GENERALE	1	1	390.000.000	495.000.000
CNEL	4	0	40.000.000	37.100.000
TOTALE	225	35	4.575.440.000	4.877.540.000

I ministeri dispongono complessivamente di 542 formatori, di 166 aule e di finanziamenti per un importo di circa 38,84 miliardi nel 1996 e di 43,31 miliardi nel 1997. L'incremento dei finanziamenti tra i due anni è di circa il 12 per cento. I ministeri che dispongono al loro interno di almeno una scuola (Difesa, Finanze, Affari Esteri, Grazia e Giustizia, Interno) hanno a disposizione un numero di risorse umane, strumentali e finanziarie molto superiore alla media del comparto. Complessivamente, si occupano di formazione in queste cinque amministrazioni 50 dirigenti, 118 funzionari e 242 impiegati, per un totale di 410 persone. Le aule a disposizione sono 143; i finanziamenti ammontano a 23,685 miliardi nel 1996 e a 28,347 miliardi nel 1997 (Tab. 2), con un incremento percentuale tra i due anni del 20 per cento.

In questo comparto vi è infine da notare le scuole interne alle amministrazioni sono in realtà più numerose di quante risultano formalmente essere, perché in alcuni casi non sono riconosciute come tali.

Gli enti pubblici non economici hanno complessivamente a disposizione 194 formatori, 97 aule e finanziamenti per un importo di circa 39 miliardi nel 1996 e di circa 37 miliardi nel 1997. In questo comparto si ha quindi un decremento tra i due anni di circa il 5 per cento. Tra gli enti considerati, la quasi totalità delle risorse sono a carico degli enti previdenziali, e in modo particolare dell'Inps (Tab. 3).

Tab. 2 – Risorse per la formazione Ministeri.

AMMINISTRAZIONE	NUMERO		FINANZIAMENTI	
	FORMATORI	AULE	1996	1997
AMBIENTE	6	0	110.920.000	111.000.000
BENI CULTURALI	31	2	5.159.800.000	159.800.000
BILANCIO	3	0	20.000.000	10.000.000
COMMERCIO ESTERO	2	0	38.000.000	90.882.000
COMUNICAZIONI	2	3	0	515.000.000
INDUSTRIA C.A.	2	2	71.349.000	41.649.000
LAVORI PUBBLICI	4	1	8.460.000	84.616.000
LAVORO e P.S.	32	2	6.828.066.000	7.100.033.290
POLITICHE AGRICOLE	4	1	117.320.000	117.320.000
PUBBLICA ISTRUZIONE	10	3	780.000.000	3.920.716.000
SANITA'	6	0	60.000.000	74.200.000
TESORO	16	7	519.772.000	1.053.200.000
TRASPORTI e NAVIGAZIONE	12	2	445.362.000	218.199.000
UNIVERSITA' e R.S.T.	2	0	996.000.000	666.320.000
MINISTERI SENZA SCUOLA	132	23	15.155.049.000	14.162.935.000
AFFARI ESTERI	20	3	2.143.672.000	2.572.300.000
DIFESA	69	12	6.509.222.000	4.836.106.000
FINANZE	136	53	6.441.934.000	6.401.605.000
GRAZIA e GIUSTIZIA	129	68	6.115.999.000	9.433.001.000
INTERNO	76	10	4.618.348.000	5.902.932.000
MINISTERI CON SCUOLA	410	143	23.685.503.000	29.145.944.000
TOTALE MINISTERI	542	166	38.840.552.000	43.308.879.000

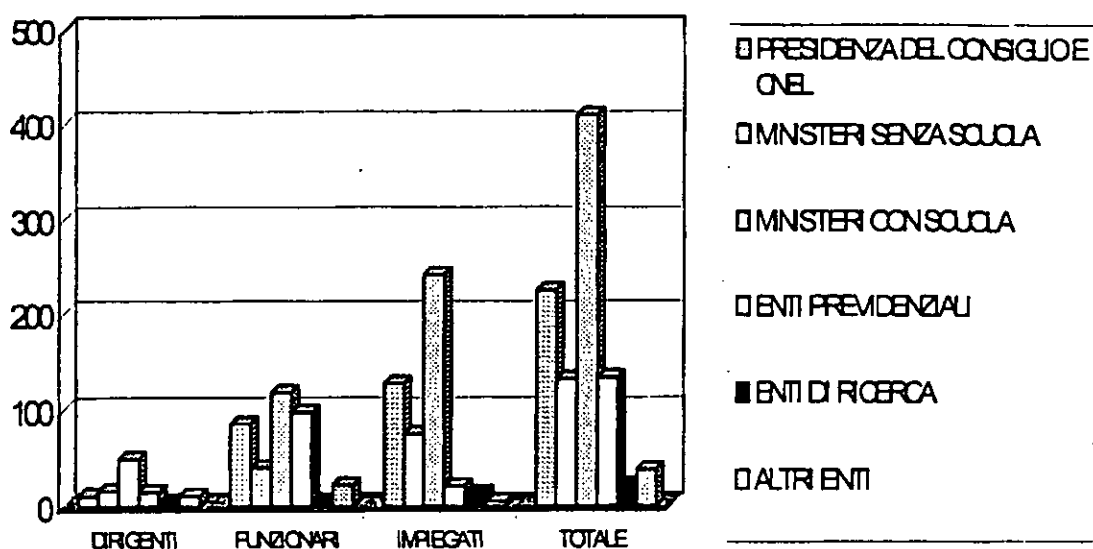
Tab. 3 – Risorse per la formazione Enti pubblici non economici

AMMINISTRAZIONE	NUMERO	NUMERO	FINANZIAMENTI	
	FORMATORI	AULE	1996	1997
INAIL	22	23	7.500.000.000	7.500.000.000
INPDAI	2	1	180.000.000	300.000.000
INPDAP	6	6	1.500.000.000	3.000.000.000
INPS	101	56	24.000.000.000	21.000.000.000
IPSEMA	3	0	20.000.000	20.000.000
ENTI PREVIDENZIALI	134	86	33.200.000.000	31.820.000.000
CNR	3	0	400.000.000	300.000.000
ISFOL	0	0	40.000.000	61.000.000
ISTAT	16	4	2.500.000.000	2.500.000.000
ISTITUTO SUP. SANITA'	3	2	500.000.000	500.000.000
ENTI DI RICERCA	22	6	3.440.000.000	3.361.000.000
ACI	30	3	1.500.000.000	1.000.000.000
CONI	0	1	400.000.000	250.000.000
ICE	8	1	430.000.000	552.000.000
ALTRI ENTI	38	5	2.330.000.000	1.802.000.000
TOTALE ENTI	194	97	38.970.000.000	36.983.000.000

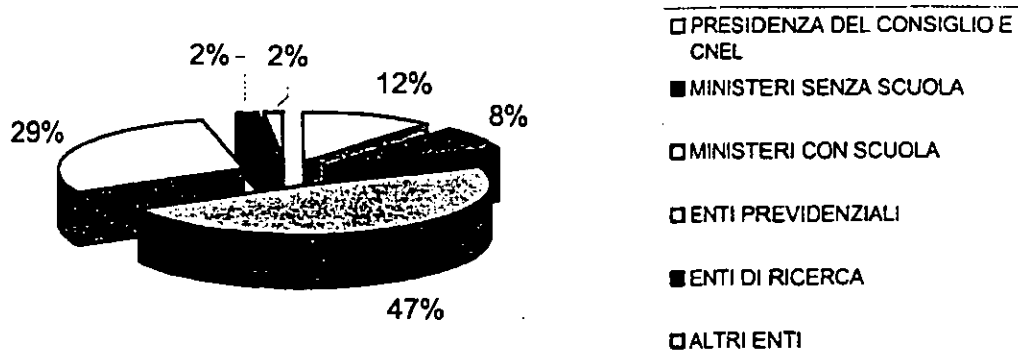
Confrontando i dati relativi al personale addetto alla formazione, si nota la generale preponderanza nei ministeri con scuola e nella Presidenza (Fig. 1). La composizione degli addetti per qualifica mostra sostanziali differenze per gli enti previdenziali e gli altri enti dove la maggior parte degli addetti appartiene alla qualifica intermedia, rispetto a ministeri, Presidenza e enti di ricerca dove la maggior parte degli addetti è costituita da impiegati.

Per quanto riguarda la dotazione di aule, sono i ministeri con scuola (47%) e gli enti previdenziali (29%) a disporne maggiormente (Fig. 2).

**Fig. 1 - Personale per la formazione
al 31.12.1996**

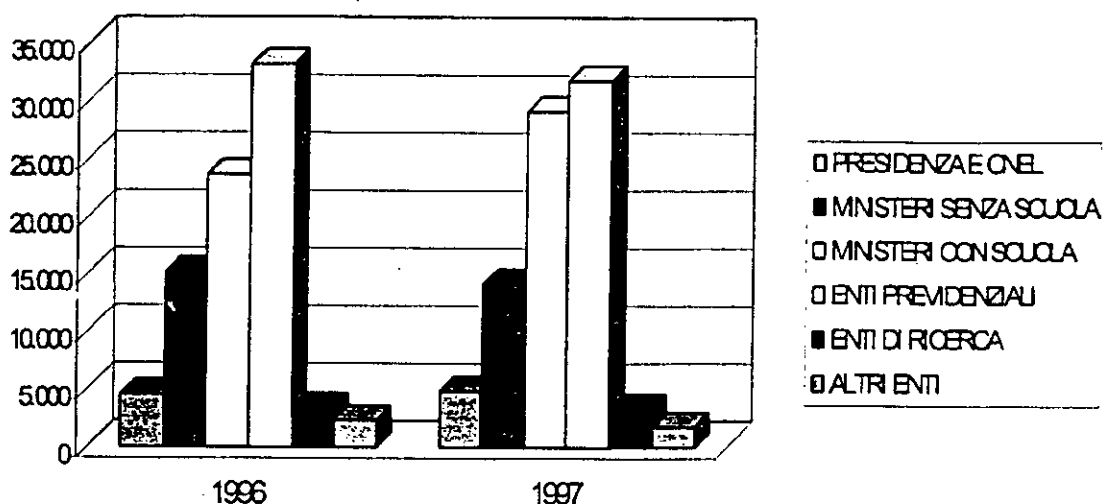


**Fig. 2 - Aule per la formazione
al 31.12.1996**



Gli enti previdenziali e i ministeri con scuola dispongono anche di maggiori risorse finanziarie. Mentre però per i primi si registra una flessione tra il 1996 e il 1997, per i secondi nello stesso periodo si verifica un consistente aumento, tale da avvicinare l'entità di risorse dei due gruppi. Le altre amministrazioni dispongono invece di risorse finanziarie decisamente inferiori (Fig. 3).

Fig 3 - Finanziamenti per la formazione 1996 e 1997 (valori in milioni)



3.2. LE ATTIVITÀ REALIZZATE NEGLI ANNI 1996 E 1997

Presso le strutture che fanno riferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Cnel sono stati realizzati complessivamente 61 corsi nel 1996 e 74 nel 1997, con un incremento tra i due anni del 22 per cento. Complessivamente sono state erogate 2.301 ore di formazione nel 1996 e 3.656 nel 1997. La durata media dei corsi è stata di 38 ore nel 1996 e di 49 nel 1997 (Tab. 4).

Tab. 4 - Presidenza e Cnel: numero corsi e durata - anni 1996 e 1997

AMMINISTRAZIONE	1996			1997		
	N.CORSI	N.ORE CORSI	DURATA MEDIA CORSI	N.CORSI	N.ORE CORSI	DURATA MEDIA CORSI
Presidenza del Consiglio	24	924	39	21	1.444	69
Consiglio di Stato	2	153	77	9	366	41
Corte dei Conti	10	462	46	14	910	65
Avvocatura Generale	11	260	24	19	485	26
CNEL	14	502	36	11	451	41
TOTALE	61	2.301	38	74	3.656	49

Nei dati relativi all'attività della Presidenza non sono compresi i corsi realizzati dalla SSPA che, come si è già detto, svolge la propria attività per il personale dirigenziale e direttivo di tutte le amministrazioni centrali dello Stato.

Nel comparto ministeri sono stati realizzati complessivamente 2.042 corsi nel 1996 e 2.336 nel 1997, con un incremento tra i due anni del 15 per cento. Complessivamente sono state erogate 128.083 ore di formazione nel 1996 e 145.082 nel 1997. La durata media dei corsi è stata di 63 ore nel 1996 e di 62 ore nel 1997.

I ministeri che hanno realizzato più corsi sono quelli che hanno al loro interno una scuola più Pubblica Istruzione, Tesoro e Trasporti (Tab. 5).

Negli Enti pubblici non economici sono stati realizzati complessivamente 3.952 corsi nel 1996 e 3.070 nel 1997, per un totale rispettivamente di 103.535 ore e di 149.972 ore. Al decremento del 25 per cento del numero dei corsi è corrisposto un aumento complessivo delle ore erogate: la durata media dei corsi nei due anni si è quasi raddoppiata, passando dalle 26 ore del 1996 alle 49 del 1997 (Tab. 6).

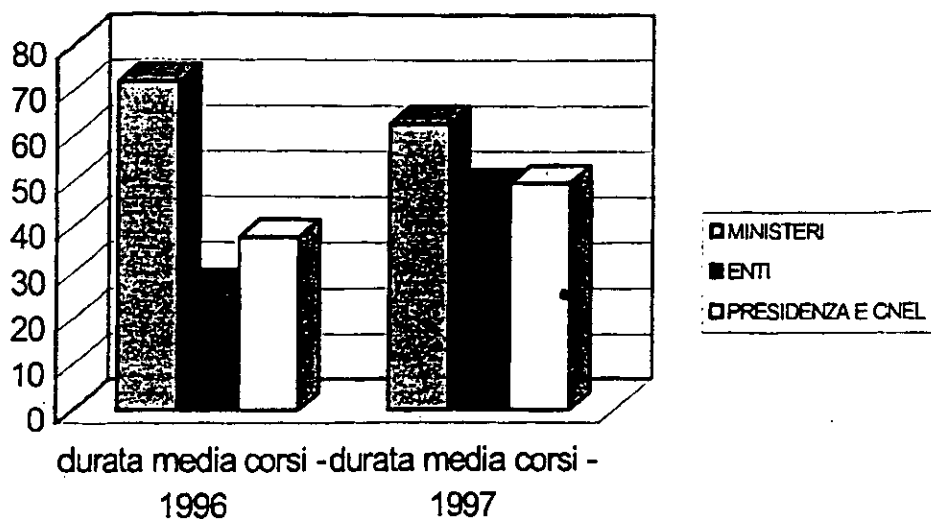
Tab. 5 - Ministeri: numero corsi e durata - anni 1996 e 1997

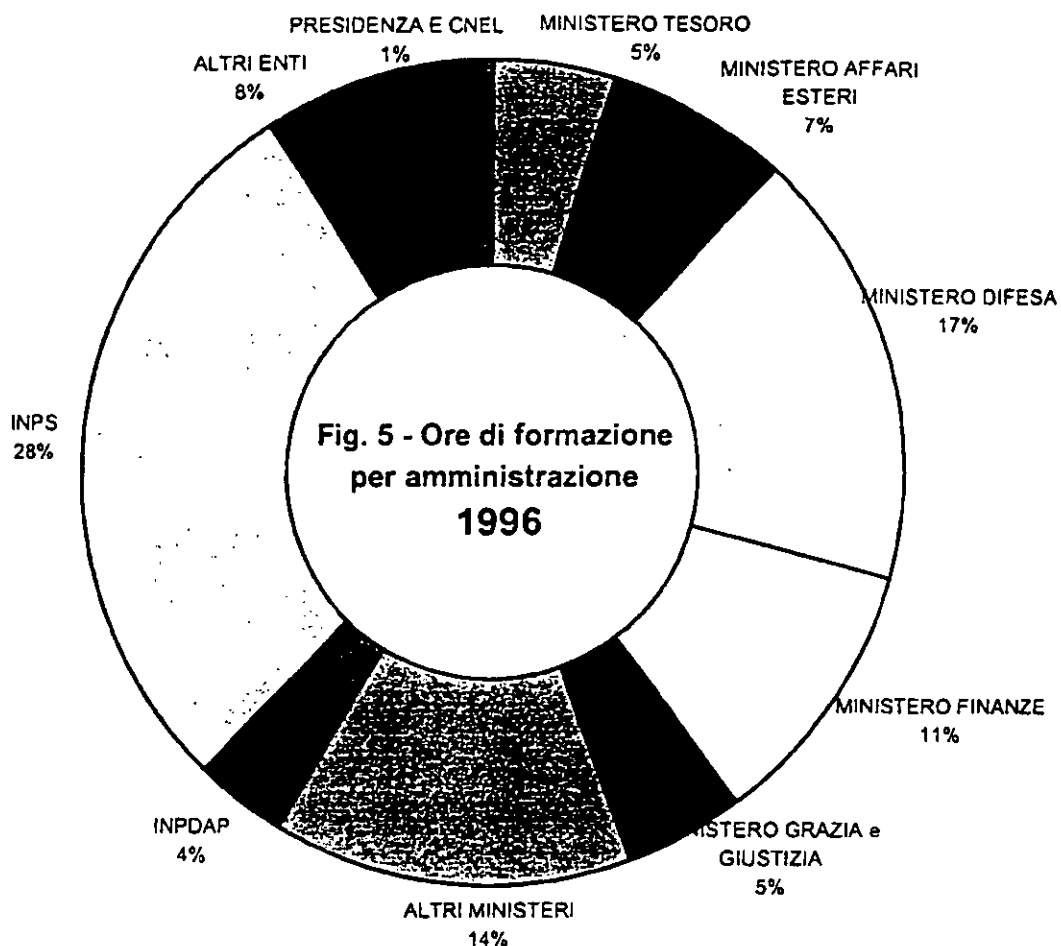
AMMINISTRAZIONE	1996			1997		
	N.CORSI	N.ORE CORSI	DURATA MEDIA CORSI	N.CORSI	N.ORE CORSI	DURATA MEDIA CORSI
Affari Esteri	88	18.170	206	185	26.221	142
Ambiente	7	350	50	6	154	26
Beni culturali	37	1.244	34	18	804	45
Bilancio	15	1.074	72	27	1.701	63
Commercio Estero	5	190	38	8	202	25
Comunicazioni	0	0	0	34	3.784	111
Difesa	388	43.277	112	569	33.843	59
Finanze	492	26.502	54	310	16.761	54
Grazia e Giustizia	197	11.458	58	278	12.165	44
Industria C.A.	20	1.402	70	16	1.150	72
Interno	96	6.230	65	124	8.049	65
Lavori Pubblici	18	8.304	461	20	8.038	402
Lavoro e P.S.	64	3.972	62	94	5.968	63
Politiche Agricole	21	1.032	49	6	191	32
Pubblica Istruzione	214	3.210	15	249	4.073	16
Sanità	34	1.136	33	61	2.806	46
Tesoro	203	11.543	57	182	11.400	63
Trasporti e Navigazione	131	6.765	52	135	7.391	55
Università e R.S.T.	6	236	39	14	381	27
TOTALE MINISTERI	2.042	128.083	63	2.336	145.082	62

Tab. 6 - Enti: numero corsi e durata - anni 1996 e 1997

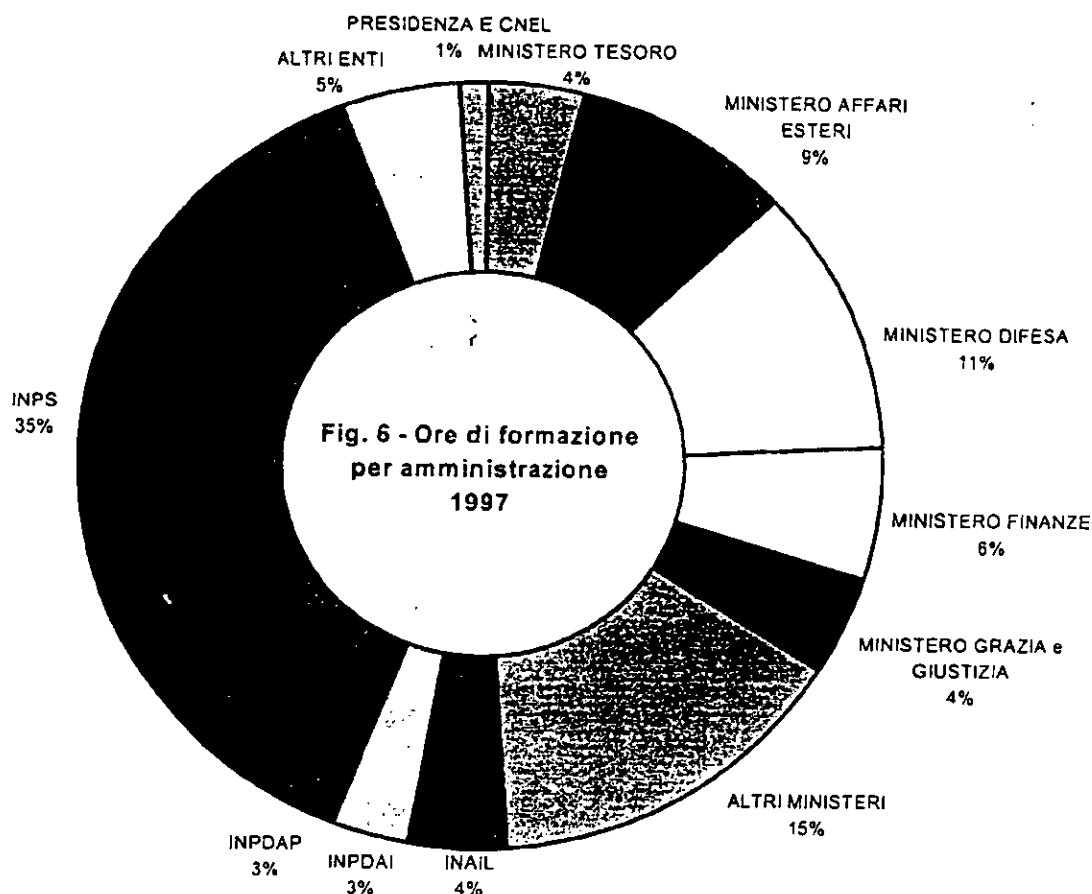
AMMINISTRAZIONE	1996			1997		
	N.CORSI	N.ORE CORSI	DURATA MEDIA CORSI	N.CORSI	N.ORE CORSI	DURATA MEDIA CORSI
INAIL	183	7.488	41	581	11.240	19
INPDAI	25	999	40	34	9.212	271
INPDAP	322	9.380	29	291	8.904	31
INPS	2.692	71.527	27	1.031	105.108	102
IPSEMA	0	0	0	7	53	8
ENTI PREVIDENZIALI	3.222	89.394	28	1.944	134.517	69
CNR	31	373	12	6	63	11
ISFOL	3	126	42	3	78	26
ISTAT	297	8.336	28	271	7.458	28
Istituto Superiore Sanità	49	354	7	74	450	6
ENTI DI RICERCA	380	9.189	24	354	8.049	23
ACI	281	2.133	8	655	4.758	7
CONI	32	708	22	27	562	21
ICE	37	2.111	57	90	1.043	12
ALTRI ENTI	350	4.952	14	772	7.406	10
TOTALE ENTI	3.952	103.535	26	3.070	149.972	49

In generale si può rilevare una certa tendenza all'omologazione della durata dei corsi: infatti, mentre la durata degli stessi presso i ministeri è diminuita, negli enti pubblici e nella Presidenza è aumentata (Fig. 4).

Fig. 4 - Confronto sulla durata media dei corsi
1996 - 1997



Nei due anni considerati spiccano per quantità le ore dedicate alle attività di formazione da parte dell'INPS e dei ministeri che hanno al loro interno una scuola di formazione (Figg. 5 e 6).

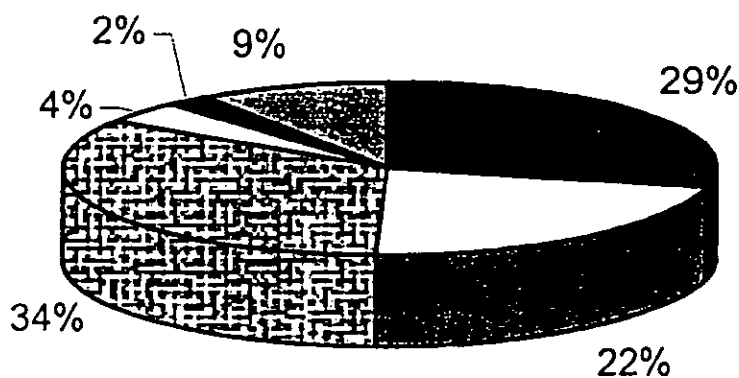


Le tipologie di corsi più diffuse sono relative alle nuove norme generali e di settore, all'informatizzazione e ai mutamenti organizzativi interni che nel 1996 rappresentano circa l'85 per cento delle attività realizzate. E' da notare una sostanziale differenza tra i tipi di corsi realizzati dalle diverse amministrazioni: in particolare, solo gli enti previdenziali sembrano attribuire grande importanza alle attività formative a sostegno dei processi organizzativi interni. Decisamente marginali sono le iniziative organizzate per l'acquisizione o il perfezionamento delle lingue e per lo sviluppo delle competenze dirigenziali (Tab. 7 e Fig. 7).

Tab. 7 - Numero corsi per tipologia - anno 1996

AMMINISTRAZIONE	MUTAMENTI INTERNI	INFORMATICA	NUOVE NORME	FORMAZ. DIRIGENZA	LINGUE	ALTRO	TOTALE
PRESID. CONSIGLIO E CNEL	1	15	20	5	9	11	61
MINISTERI SENZA SCUOLA	154	254	178	41	28	126	781
MINISTERI CON SCUOLA	98	371	474	24	73	221	1.261
ENTI PREVIDENZIALI	1.236	329	1.322	151	12	172	3.222
ENTI DI RICERCA	111	207	10	8	11	33	380
ALTRI ENTI	156	126	34	27	2	5	350
TOTALE	1.756	1.302	2.038	256	135	568	6.055

Fig. 7 - Distribuzione corsi per tipologia - anno 1996



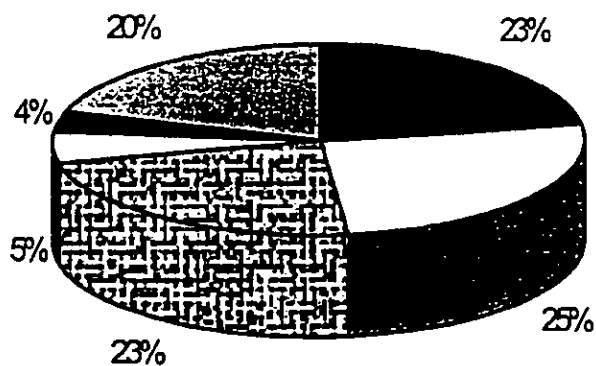
■ MUTAMENTI ORGANIZZATIVI INTERNI	□ INFORMATICA
▨ NUOVE NORME GENERALI E DI SETTORE	□ FORMAZIONE PER LA DIRIGENZA
■ LINGUE	□ ALTRO

Nel 1997 si registra una riduzione delle iniziative relative alle nuove norme e ai mutamenti organizzativi interni e un aumento dei corsi di informatica e di tipo specialistico (Tab. 8 e Fig. 8).

Tab. 8 - Numero corsi per tipologia - anno 1997

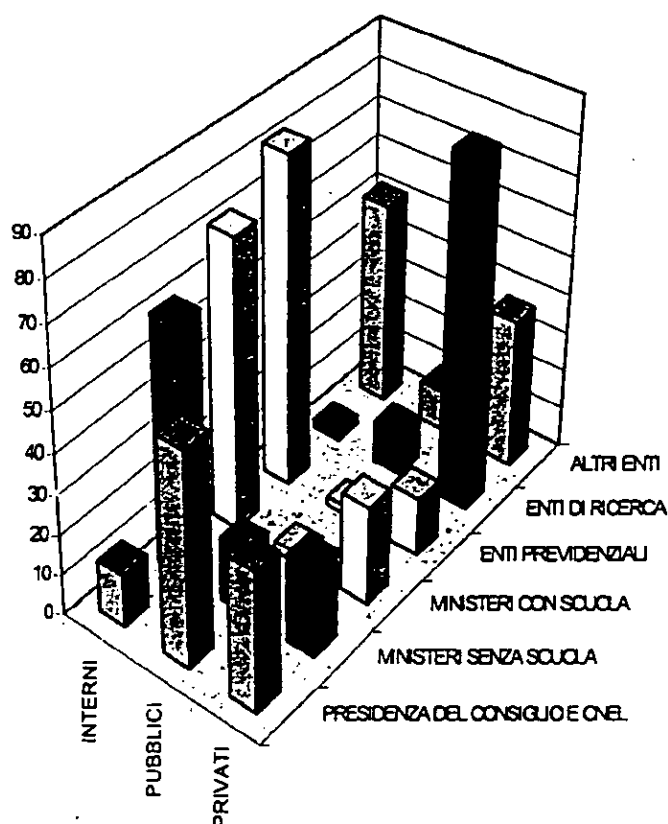
AMMINISTRAZIONE	MUTAMENTI INTERNI	INFORMATICA	NUOVE NORME	FORMAZ. DIRIGENZA	LINGUE	ALTRO	TOTALE
PRESID. CONSIGLIO E CNEL	1	18	28	8	7	12	74
MINISTERI SENZA SCUOLA	123	322	246	60	33	86	870
MINISTERI CON SCUOLA	88	439	367	76	127	369	1.466
ENTI PREVIDENZIALI	476	275	569	48	4	572	1.944
ENTI DI RICERCA	120	166	14	8	21	25	354
ALTRI ENTI	427	198	33	86	2	26	772
TOTALE	1.235	1.418	1.257	286	194	1.090	5.480

Fig. 8 - Distribuzione corsi per tipologia - anno 1997



- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| ■ MUTAMENTI ORGANIZZATIVI INTERNI | □ INFORMATICA |
| ■ NUOVE NORME GENERALI E DI SETTORE | □ FORMAZIONE PER LA DIRIGENZA |
| ■ LINGUE | □ ALTRO |

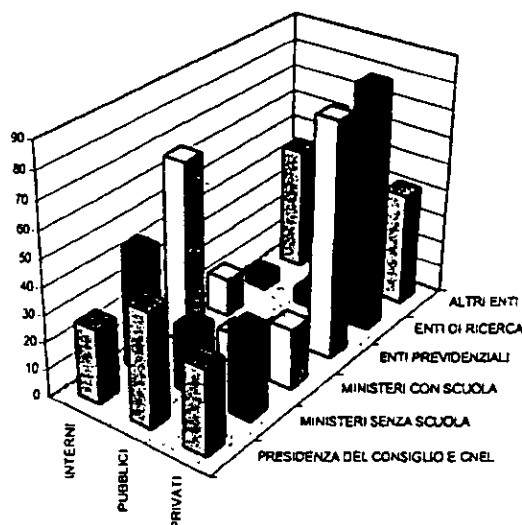
Fig. 9 - Distribuzione corsi per Ente erogatore (%) 1996



La distribuzione dei corsi per ente erogatore (Figg. 9 e 10) mostra significative differenze tra le diverse amministrazioni: mentre i ministeri, soprattutto quelli che hanno al loro interno una scuola, e gli enti previdenziali svolgono gran parte dell'attività in proprio, gli enti di ricerca si rivolgono prevalentemente al mercato.

Le amministrazioni che fanno capo alla Presidenza del Consiglio, invece, formano i propri dipendenti soprattutto presso istituzioni pubbliche, in particolare la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Fig. 10 - Distribuzione corsi per Ente erogatore (%) 1997



3.3. I PARTECIPANTI AI CORSI

Nel 1996 hanno partecipato ai corsi di formazione realizzati dai ministeri e dalla Presidenza del Consiglio e dal Cnel 39.787 allievi, di cui oltre la metà funzionari e solo poco più del 5 per cento dirigenti. Nel 1997 il numero complessivo di partecipanti è rimasto pressoché invariato, mentre si è modificata la composizione percentuale: sono aumentati considerevolmente i dirigenti che hanno partecipato ai corsi, mentre la percentuale dei funzionari si è ridotta al 46 per cento circa (Tab. 9).

All'interno del comparto le amministrazioni che hanno formato il maggior numero di dipendenti sono le Finanze e la Pubblica Istruzione per il 1996, alle quali si aggiungono nel 1997 Grazia e Giustizia e Difesa.