

4.3 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel contesto delle realtà amministrative locali esaminate la funzione formazione, unanimemente riconosciuta come leva strategica, stenta ancora ad imporsi come tale: nella maggior parte degli enti (il 64,8% dei Comuni ed il 74% delle Province) mancano a tutt'oggi unità organizzative dedicate esclusivamente alla programmazione e gestione degli interventi formativi. Di questi però il 29% dei Comuni e il 23% delle Province dichiara di averla prevista, si può ben sperare per il futuro. A ciò si aggiunge la generale sottovalutazione del momento di analisi dei fabbisogni formativi, di programmazione e di progettazione degli stessi, fasi, queste, fondamentali nel processo formativo e invece spesso *bypassate* e subordinate alle contingenze occasionali.

Con riferimento all'attività di programmazione, infatti, solo poco più della metà dei Comuni e delle Province rispondenti effettua programmazione, anche se in misura superiore al Nord che al Sud e le più grandi rispetto a quelle più piccole (almeno per i Comuni). L'attività di programmazione che viene svolta per lo più da personale interno, ad eccezione che nei Comuni del Sud dove i soggetti esterni diventano più rilevanti, è sistematizzata (nell'80% circa dei Comuni e delle Province che la effettuano) in un piano di formazione prevalentemente annuale. L'obiettivo prioritario per le amministrazioni comunali (33%) è lo "sviluppo dell'organizzazione" seguito con poco scarto dall'"addestramento" e "aggiornamento", quest'ultimo primario nelle Province (44%).

Sembra quindi scarsa la lungimiranza dei decisori e quindi il senso dell'investimento di lungo periodo in formazione, e più in generale sul fattore umano, il che spiega l'evidenza di obiettivi prioritari relativi al soddisfacimento di necessità contingenti piuttosto che all'individuazione di linee programmatiche di sviluppo.

Tale interpretazione trova conferma nelle relazioni rilevate fra le analisi organizzative e l'attivazione dei processi formativi. Infatti, anche se fra le amministrazioni rispondenti più della metà hanno effettuato analisi organizzative (rilevazione dei carichi di lavoro, revisione della pianta organica, razionalizzazione delle procedure), la maggioranza di questi Comuni e di queste Province (64% e 51% rispettivamente) ha effettuato interventi formativi solo in seguito alla razionalizzazione delle procedure. Inoltre, solo il 25% dei Comuni e circa il 23% delle Province ha promosso attività formativa in seguito alla rilevazione dei carichi di lavoro.

In seguito alla revisione della pianta organica il 39% delle Province ha effettuato interventi formativi sui dipendenti. Nonostante ci sia una qualche attenzione programmatica alla formazione, le risorse finanziarie ad essa dedicata sono molto basse, con una incidenza media dello stanziamento in formazione sul totale della spesa per il personale, nel 1996, pari solo allo 0,25% per i Comuni e leggermente superiore, pari allo 0,43% per le Province.

Lo stanziamento medio per dipendente nello stesso anno è di circa £128.000 per i Comuni e £163.000 per le Province. A questa cifra già bassa corrisponde in termini di impegno un ammontare ancora inferiore, pari allo 0,19% (£102.000 circa per dipendente) con riferimento ai Comuni e allo 0,31% (£124.000 circa per dipendente) con riferimento alle Province.

Per l'anno 1997 si assiste ad un comportamento differente fra Comuni e Province. Per i Comuni l'incidenza media dello stanziamento è cresciuta allo 0,3% per un ammontare di circa £156.000 per dipendente, grazie anche al forte aumento programmatico delle amministrazioni meridionali. In forza di tale incremento, gli impegni nel 1997 sono aumentati anche se non in maniera proporzionale, in quanto la capacità di spesa è diminuita.

Per le Province, di contro, l'incidenza media dello stanziamento è diminuita se pur di poco a causa del forte decremento fatto registrare dalle Province settentrionali e nonostante il forte aumento di quelle centrali. Lo stanziamento medio per dipendente, è comunque aumentato: dalle £163.000 circa a più di £180.000. A tale aumento è corrisposto anche un incremento dell'impegno medio pro capite, che arriva nel 1997 a £136.000, anche se si assiste ancora ad una diminuzione della capacità di spesa.

Gli importi impegnati dai Comuni del Nord sono leggermente superiori rispetto al Centro e al Sud, ma la quota di personale formato nel biennio varia fortemente dal 34% al Nord, al 16% al Centro al 5% al Sud, segno questo che, come evidenziato dai dati, la formazione al Sud è più costosa e di durata media più lunga.

Per le Province il primato del Nord in termini di impegno viene mantenuto per l'anno 1996, per il 1997 invece si osserva che per le amministrazioni del centro l'importo per dipendente è fortemente aumentato. In media le Province, oltre a stanziare e ad impegnare di più rispetto ai Comuni, hanno coinvolto nelle attività formative del biennio una percentuale leggermente maggiore di dipendenti rispetto all'organico, in particolare al Centro (circa il 9%) e al Sud (circa il 6%). Al Nord invece la percentuale di dipendenti è circa del 23%.

Per i Comuni i corsi più frequentati in termini di giornata partecipante sono quelli relativi all'informatica di base, ruolo e responsabilità dei dirigenti, corsi di lingue straniere, introduzione

alla Comunicazione pubblica. Rispetto alle macroaree individuate, i corsi più economici sono quelli di informatica, i più costosi sono quelli di management.

Per le Province i corsi più frequentati sono quelli sulla sicurezza sui luoghi di lavoro e l'informatica di base, seguiti dai corsi su organizzazione e gestione degli uffici. Rispetto alle macroaree identificate i corsi più economici sono ancora quelli di informatica, i più costosi quelli di controllo di gestione oltre che di management.

La variabilità dei costi medi per area geografica è ampia e articolata sia per i Comuni che per le Province. In media i corsi costano di più al Sud e ciò potrebbe essere determinato dalla eventuale presenza di economie di scala nel mercato della formazione. Infatti a costi medi maggiori al Sud corrisponde una numerosità più bassa in termini di numero di corsi, di partecipanti, di giornate partecipante.

Coerentemente con il quadro finora presentato, la valutazione della formazione viene effettuata da meno del 40% delle amministrazioni comunali e provinciali, ovvero neanche tutte quelle più attente che effettuano programmazione in questo settore controllano l'efficacia dell'attività formativa. Comunque, fra coloro che predispongono strumenti di valutazione, lo strumento più utilizzato (dal 54% di amministrazioni comunali e dal 69% delle amministrazioni provinciali) è il questionario/test di fine corso che mira a rilevare il gradimento (ed eventualmente l'apprendimento) del corso stesso. Ma gli effetti della formazione in termini di cambiamenti organizzativi, che potrebbero eventualmente essere rilevati da indagini in maggiore profondità (interviste ai dirigenti), vengono usati solo in minima parte (12% e 11% rispettivamente).

Per il 1998 l'attenzione delle amministrazioni al tema formazione sembra essersi risvegliato: più della metà dei Comuni hanno dichiarato uno stanziamento superiore a quello per il 1997 e una buona parte di questi (17/24) sono meridionali, a conferma che il crescente interesse per la formazione si sta diffondendo anche al Sud Italia. Per le Province, risulta leggermente inferiore la percentuale che dichiara uno stanziamento più elevato (49%), ascrivibile in questo caso perlopiù alle amministrazioni settentrionali (17/40).

I fabbisogni formativi (espressi da 54 amministrazioni comunali e 49 provinciali) riguardano per lo più le qualifiche intermedie (il 41% per i Comuni e 30% per le Province) e VII e VIII (35% per i Comuni e 39% per le Province). Si dovranno inoltre formare 4.921 dirigenti comunali e 3.980 dirigenti provinciali.

La domanda di formazione articolata per tematiche appare simile sia per i Comuni che per le Province, per la posizione di dirigenza la domanda si concentra per entrambi maggiormente

nell'area del Management e Organizzazione e gestione del personale, per le VII e VIII qualifiche nell'area Controllo di gestione, per le V e VI nell'Informatizzazione.

L'analisi fin qui effettuata si presenta come un primo progress di carattere esplorativo sui dati rilevati con i questionari. Come già evidenziato nell'ambito del report, i valori di sintesi riportati risentono dell'aggregazione di elementi che presentano una forte variabilità, tipica, del resto, del mercato della formazione. A questa prima analisi dovrà seguire un'indagine di dettaglio, articolata per singoli corsi, eventualmente raggruppati per categorie omogenee in termini di durata, numerosità e tipologia dei partecipanti e così via.

E' nostra intenzione, pertanto, passare da una serie di elaborazioni di tipo bivariato ad una analisi multidimensionale che consenta di spiegare la variabilità dei fenomeni più macroscopici (ad esempio le differenze di costo) ipotizzando l'interagire di cause concomitanti. Il brevissimo tempo in cui si è svolta l'indagine (ottobre '97-gennaio '98) ha consentito di fornire per ora solo una prima visione d'insieme.

5. LA FORMAZIONE CONTINUA PER IL SISTEMA DELLE CAMERE DI COMMERCIO

L'Istituto Guglielmo Tagliacarne da dieci anni svolge attività di reclutamento, formazione e di consulenza organizzativa per il sistema delle Camere di Commercio, coordinando e realizzando le seguenti linee di attività:

- il *Corso concorso*, corso di selezione e di reclutamento del personale della 6a e della 7a q.f.;
- il *Programma di formazione continua*, un insieme organico di iniziative finalizzate allo sviluppo delle competenze professionali e manageriali del personale delle Camere di Commercio;
- i *Programmi di formazione decentrata* per singole Unioni Regionali o gruppi di Camere appartenenti allo stesso ambito territoriale

La modalità di reclutamento del *Corso concorso* è caratterizzata da una forte finalità formativa che, oltre ad essere un momento di selezione, illustra le funzioni di attività delle C.C.I.A.A. ed ha l'obiettivo principale di valutare le capacità individuali, rispettando le specifiche attitudini e professionalità dei candidati.

La prima edizione del corso-concorso è stata attuata nel 1988 e, da allora, al corso hanno partecipato più di 1200 candidati.

L'offerta di *formazione continua* per le Camere di Commercio si sostanzia nell'elaborazione di un Programma annuale, nel cui ambito si affrontano le tematiche relative a:

- ◊ lo sviluppo delle competenze manageriali dei livelli dirigenziali;
- ◊ l'assistenza alla lettura, all'interpretazione e alla costruzione di indicatori per il governo locale;
- ◊ l'impianto di procedure per la valutazione delle performances degli enti locali nella programmazione e gestione di iniziative di sviluppo territoriale, anche al fine di favorire la conoscenza e l'utilizzo dei Fondi Strutturali e delle opportunità di finanziamento dell'Unione Europea;

- ◊ l'assistenza formativa per la semplificazione dei procedimenti di decisione e controllo (le "Leggi Bassanini");
- ◊ l'impianto e l'assistenza di procedure di controllo di gestione negli enti locali;
- ◊ l'impianto degli Uffici Relazioni con il Pubblico.

Con il *Programma di formazione continua per il 1997* sono state realizzate, in sede nazionale, 100 iniziative, per 191 giornate complessive di formazione (contro le 138 del 1996) a cui hanno partecipato circa 2772 funzionari provenienti da Camere di Commercio di tutta Italia.

Inoltre, la *formazione effettuata in sede decentrata*, che risponde all'esigenza di contestualizzazione e mirare l'azione formativa ai fabbisogni di sviluppo di singole parti del sistema camerale, è stata particolarmente implementata nel corso del 1997, con la realizzazione di 87 iniziative pari a 145 giornate di formazione.

ISTITUTO G. TAGLIACARNE

*Dati relativi al programma nazionale di formazione continua '96 - '97 per il
sistema camerale*

Risorse umane e struttura

<i>N. totale di dipendenti dell'Istituto</i>	25 di cui 17 impegnati su attività di formazione
<i>N. di aule</i>	7 - totale posti 270
<i>N. di laboratori informatici</i>	1 - totale posti 35
<i>N. di laboratori linguistici</i>	1 - totale postazioni 35
<i>N. totale docenti esterni</i>	200 di cui: 50 universitari 50 dirigenti e funzionari P.A. 100 consulenti di P.A.
<i>N. totale tutors</i>	20 tutors

Principali fonti di finanziamento

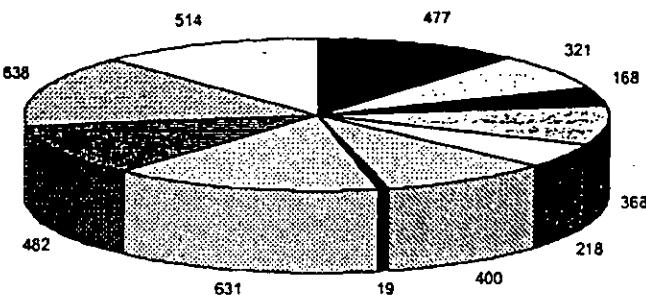
<i>da attività</i>	60%
<i>da programmi europei</i>	25%
<i>da trasferimenti</i>	15%

PROGRAMMA DI FORMAZIONE CONTINUA DEL PERSONALE CAMERALE DELL'ISTITUTO

G. TAGLIACARNE

Dati relativi alla formazione nazionale espressi in gg/formazione uomo

1996



■ Gennaio □ Febbraio ■ Marzo □ Aprile □ Maggio □ Giugno ■ Luglio □ Settembre ■ Ottobre □ Novembre □ Dicembre

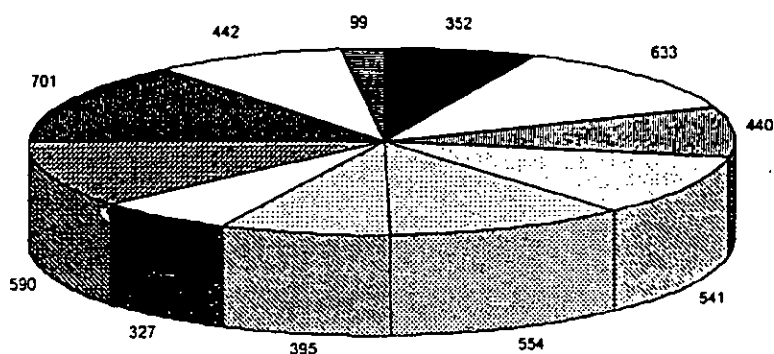
1996	
<i>MESE</i>	<i>GG./FORMAZ. UOMO</i>
Gennaio	477
Febbraio	321
Marzo	168
Aprile	368
Maggio	218
Giugno	400
Luglio	19
Settembre	631
Ottobre	482
Novembre	638
Dicembre	514
TOTALE	4.236

PROGRAMMA DI FORMAZIONE CONTINUA DEL PERSONALE CAMERALE DELL'ISTITUTO

G. TAGLIACARNE

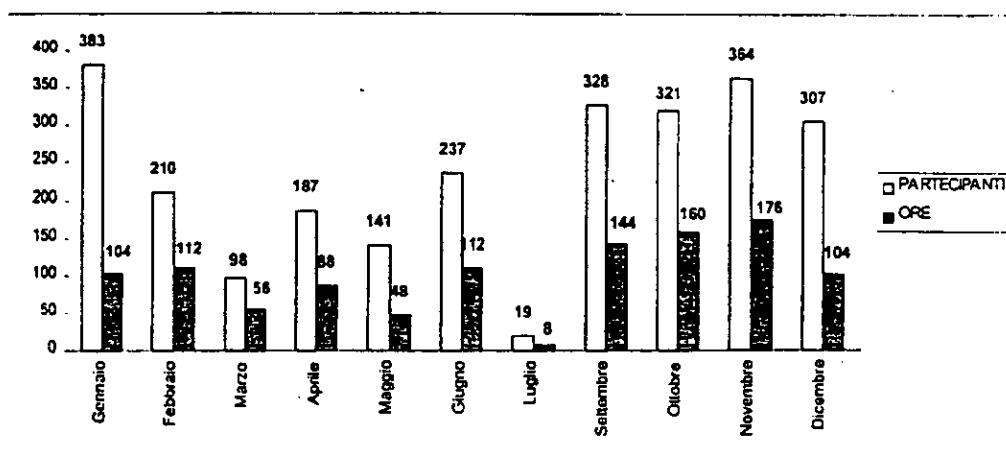
Dati relativi alla formazione nazionale espressi in gg/formazione uomo

1997



■ Gennaio □ Febbraio ■ Marzo □ Aprile □ Maggio □ Giugno □ Luglio ■ Settembre ■ Ottobre □ Novembre ■ Dicembre

1997	
<i>MESE</i>	<i>GG./FORMAZ. UOMO</i>
Gennaio	352
Febbraio	633
Marzo	440
Aprile	541
Maggio	554
Giugno	395
Luglio	327
Settembre	590
Ottobre	701
Novembre	442
Dicembre	99
TOTALE	5.074

PROGRAMMA DI FORMAZIONE CONTINUA DEL PERSONALE CAMERALE DELL'ISTITUTO**G. TAGLIACARNE***Dati relativi alla formazione nazionale espressi in gg/formazione uomo***1996**

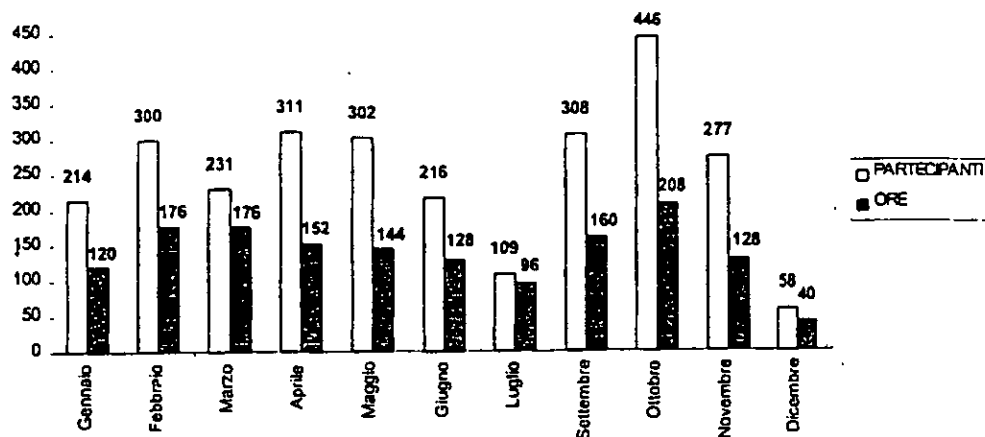
1996			
	<i>MESE</i>	<i>PART.</i>	<i>ORE</i>
	Gennaio	383	104
	Febbraio	210	112
	Marzo	98	56
	Aprile	187	88
	Maggio	141	48
	Giugno	237	112
	Luglio	19	8
	Settembre	328	144
	Ottobre	321	160
	Novembre	364	176
	Dicembre	307	104
	TOTALE	2.595	1.112

PROGRAMMA DI FORMAZIONE CONTINUA DEL PERSONALE CAMERALE DELL'ISTITUTO

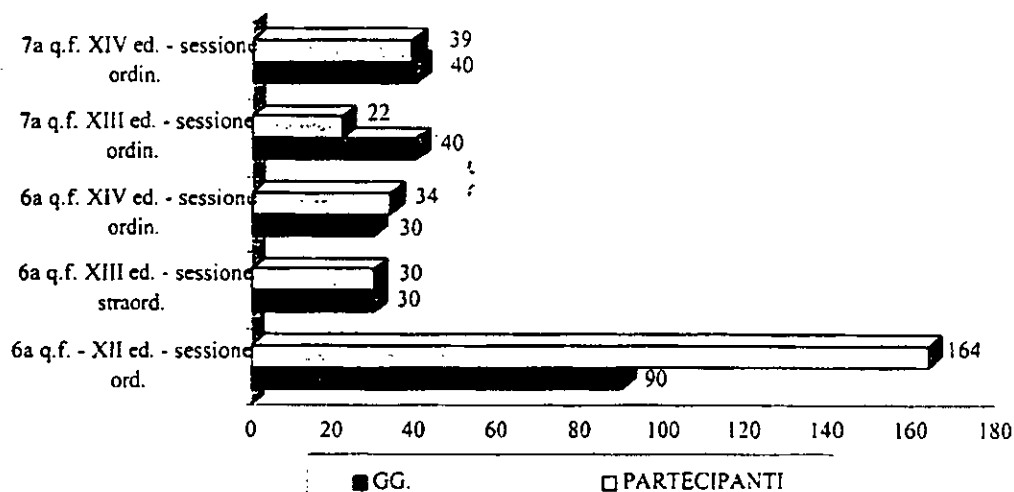
G. TAGLIACARNE

Dati relativi alla formazione nazionale espressi in gg./formazione uomo

1997

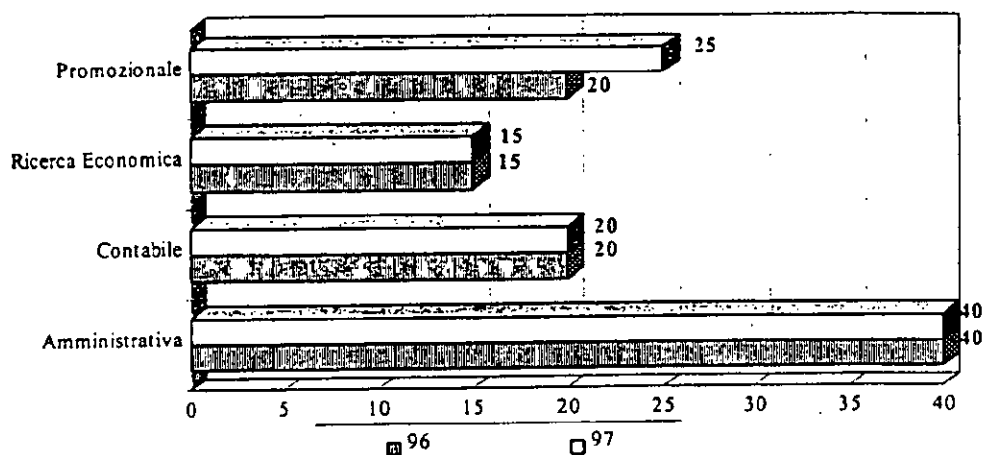


1997			
	<i>MESE</i>	<i>PART.</i>	<i>ORE</i>
	Gennaio	214	120
	Febbraio	300	176
	Marzo	231	176
	Aprile	311	152
	Maggio	302	144
	Giugno	216	128
	Luglio	109	96
	Settembre	308	160
	Ottobre	446	208
	Novembre	277	128
	Dicembre	58	40
	TOTALE	2.772	1.528

CORSO-CONCORSO 6a e 7a q.f.**Anni 1996 - 1997**

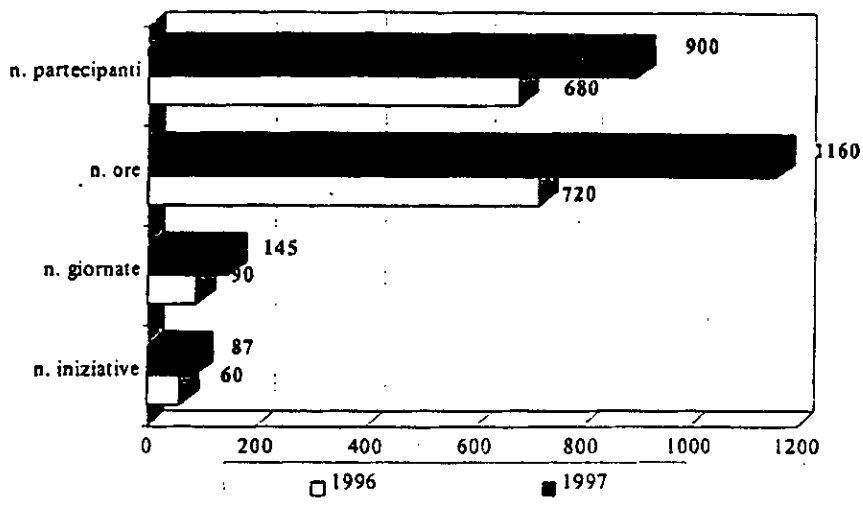
CORSO-CONCORSO anni 1996-1997		
EDIZIONE	GG.	PART.
6a q.f. - XII ed. - sessione ord.	90	164
6a q.f. XIII ed. - sessione straord.	30	30
6a q.f. XIV ed. - sessione ordin.	30	34
7a q.f. XIII ed. - sessione ordin.	40	22
7a q.f. XIV ed. - sessione ordin.	40	39
TOTALE	230	289

DATI RELATIVI AL PROGRAMMA NAZIONALE DI FORMAZIONE
INIZIATIVE DI FORMAZIONE RIPARTITE PER AREA TEMATICA



Area Tematica	Anno	
	1996	1997
Amministrativa	40	40
Contabile	20	20
Ricerca Economica	15	15
Promozionale	20	25
Totale iniziative formative	95	100

**FORMAZIONE DELL'ISTITUTO IN SEDE DECENTRATA PER UNIONI REGIONALI O GRUPPI
DI CAMERE AGGREGATE SU BASE TERRITORIALE**



Attività	Anno	
	1996	1997
n. iniziative	60	87
n. giornate	90	145
n. ore	720	1160
n. partecipanti	680	900

RAPPORTO SULLA FORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
1996-1997

ERRATA CORRIGE TABELLA A PAG. 97

Costi dei programmi di formazione nazionale e decentrata

	1996	1997
Formazione camerale	1.971.435.000	2.090.000.000
Formazione su commessa	262.351.000	670.000.000
Programmi europei	180.000.000	220.000.000
Totale	2.413.787.996	2.980.000.000

6. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

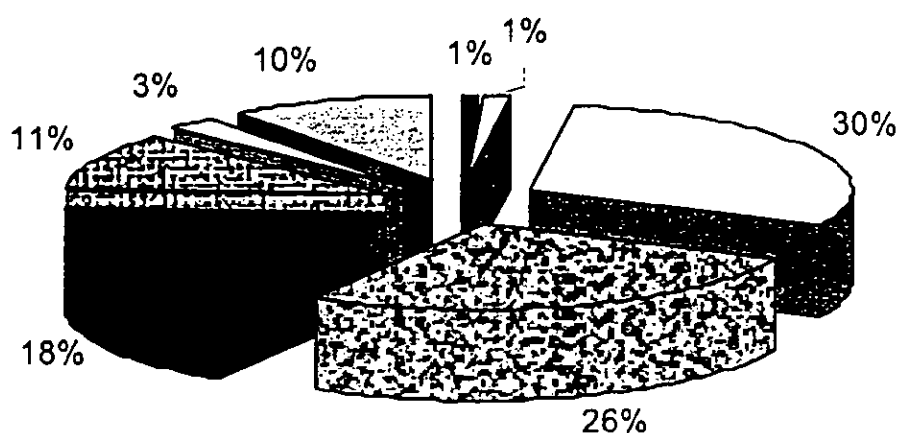
Il presente Rapporto ha il pregio di fornire per la prima volta un quadro di riferimento complessivamente esauriente e sufficientemente articolato del sistema formativo pubblico, delle risorse impegnate, delle attività realizzate, delle spese sostenute.

Dai dati illustrati nei diversi capitoli che compongono il Rapporto è possibile trarre molte indicazioni sui diversi aspetti esaminati. In questa sede basta fermare l'attenzione sulla spesa complessivamente sostenuta per la formazione dei dipendenti civili pubblici che, approssimata per difetto, ammonta per il 1997 a 115,6 miliardi (Tab. I e Fig. 1). Tale importo è minore della spesa effettivamente sostenuta perché mancano alcuni dati (mancano, ad esempio, i costi di mantenimento delle strutture per la formazione), o perché alcuni dati sono incompleti (alcuni ministeri hanno indicato la spesa sostenuta dall'amministrazione centrale ma non dagli uffici periferici; nei costi interni spesso non è stato indicato il costo del materiale didattico, e così via). Inoltre alcuni dati sono stimati. Così, ad esempio per le amministrazioni locali dove la spesa effettivamente impegnata è stata rilevata per 75 comuni (15.113.183.233) e per 67 province (8.048.601.952).

Fig. 1 — Spese per la formazione nelle amministrazioni pubbliche - 1997

AMMINISTRAZIONE	SPESE
Presidenza e Cnel	1.104.066.255
SSPA	1.402.856.000
Ministeri	34.587.854.273
Enti pubblici	30.503.050.209
Comuni	20.755.000.000
Province	12.373.000.000
Camere Commercio	2.980.000.000
Pass	11.900.000.000
TOTALE	115.605.826.737

Fig. 1 - Spesa per la formazione nelle amministrazioni pubbliche - anno 1997



■ Presidenza e Cnel □ SSPA □ Ministeri
 □ Enti pubblici ■ Comuni □ Province
 □ Camere Commercio □ Pass

Un secondo aspetto di particolare rilievo è quello relativo al rapporto tra spese per la formazione e monte salari. Anche in questo caso è possibile ravvisare significative differenze tra i diversi comparti, come è illustrato in Tab. 2.

Tab. 2 – Rapporto spese formazione/monte salari

COMPARTO	1996	1997
Ministeri	0,31	0,29
Enti pubblici	0,83	0,82
Comuni	0,25	0,30
Province	0,43	0,39

Complessivamente i limiti non sembrano inficiare l'utilità del Rapporto, piuttosto richiamano la necessità di un potenziamento di tale iniziativa che non può non

fondarsi sulla realizzazione di un sistema informativo unitario della formazione nella Pubblica Amministrazione.

Un apposito gruppo di lavoro coordinato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, di cui fanno parte numerosi enti pubblici (INPS, INAIL, ACI, ICE, INPDAP, ISPT e ISTAT), ha già approntato un prototipo di sistema informativo la cui procedura ha come scopo la gestione automatizzata dei programmi formativi nella pubblica amministrazione. In particolare, consente di gestire i corsi di formazione, i costi relativi, nonché i docenti (formatori) ed i partecipanti (discenti) dei corsi stessi.

E' possibile recuperare il percorso formativo di ogni singolo partecipante in modo da razionalizzare le risorse dedicate alla formazione all'interno della pubblica amministrazione. Quindi e' possibile impostare un lavoro mirato alla formazione di ogni singolo discente sulla base delle conoscenze possedute ed evidenziate dalla procedura.

E' possibile la realizzazione di più edizioni di uno stesso corso strutturandolo dal punto di vista didattico in moduli che a loro sono composti da unità.

Questo livello di dettaglio consente di avere una piena visibilità del corso nonché la riutilizzazione del modulo visto come componente base di qualsiasi corso.

Anche per i docenti e' possibile tener traccia delle loro competenze in modo da ottimizzare la scelta nella assegnazione delle varie unità didattiche.

In tale procedura sono previste fondamentalmente due figure utilizzatrici: l'amministratore e l'utente.

L'amministratore ha il ruolo di supervisore della gestione ed in particolare delle tabelle di base che consentono una codificazione univoca delle informazioni principali e ripetitive che sono presenti nella problematica in oggetto.

Tale uniformità è importante per condividere e confrontare tutte le informazioni relative alla formazione nelle varie amministrazioni.

L'utente ha un ruolo di acquisizione dati partendo dalle tabelle impostate dall'amministratore. In particolare e' compito dell'utente inserire i dati relativi ad un nuovo corso il cui codice verrà generato automaticamente sulla base di scelte

preimpostate. Analogamente gestisce i costi in base alla localizzazione del corso confrontando i vari dati con il budget annuale previsto per la formazione.

Infine gestisce l'immissione dei dati relativi ai partecipanti ai corsi con la possibilità di tener traccia della storia formativa di ognuno. Allo stesso modo vengono gestiti i docenti acquisendo anche i moduli e le unità didattiche appartenenti ad ogni singolo corso.

La procedura e' comunque estremamente flessibile in quanto consente di toccare vari aspetti della problematica formazione permettendo varie relazioni tra gli oggetti interessati senza grossi vincoli.

L'architettura e' quindi estremamente aperta anche a nuove release nel caso in cui sorgono nuove esigenze.

La procedura prevede infine la realizzazione di vari tipi di reports sulla base dei dati esistenti.

Rispetto al piano operativo concordato dal gruppo di lavoro del progetto, sono stati sviluppati i moduli "Biblioteca Titoli", "Gestione Corsi" e il modulo "Costi" ritenuti prioritari dalla SSPA.

Attualmente la procedura e' di tipo stand-alone ma, grazie alla sua enorme flessibilita', e' possibile pensare facilmente ad un suo trasporto su internet o su RUPA per consentire una condivisione facilitata e sempre aggiornata delle informazioni.

Per gli altri moduli sarà seguito il piano di dettaglio previsto nel documento di lavoro.

Il Rapporto è stato curato da:

- Dipartimento della Funzione Pubblica
- Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione *
- Formez **
- Istituto Guglielmo Tagliacarne ***

* La parte curata dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione è tratta da una ricerca coordinata dal dott. Felice Paolo Arcuri a cui hanno contribuito la dott.ssa Letizia Maddalena e il dott. Stefano Palumbo. Hanno inoltre collaborato le scuole dei ministeri e tutte le amministrazioni pubbliche dei comparti ministeri ed enti pubblici non economici.

** La parte curata dal Formez è tratta da una ricerca coordinata dal dott. Giuseppe Pennella e dalla dott.ssa Valeria De Magistris

*** La parte curata dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne è stata coordinata dal Prof. Luigi Pieraccioni e dalla dott.ssa Vilma Milone.