

Dall'analisi dei dati relativi alla formazione erogata nel 1998 secondo le aree di competenza professionale, emerge che a fronte di 24069 direttivi, sono state riscontrate 31574 partecipazioni agli interventi formativi realizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, con una media di 1,3 presenze.

7.3. Altro personale

Complessivamente il personale delle qualifiche fino alla sesta (aree da A a C) delle regioni e delle province autonome, nel 1998 ammonta a 57718 unità, di cui 27494 donne e 30224 uomini.

Dall'analisi dei dati relativi alla formazione erogata nel 1998 secondo le aree di competenza professionale, emerge che a fronte di 57718 dipendenti, sono state riscontrate 23640 partecipazioni agli interventi formativi realizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, con una media di 0,4 presenze.

8. PARI OPPORTUNITA'

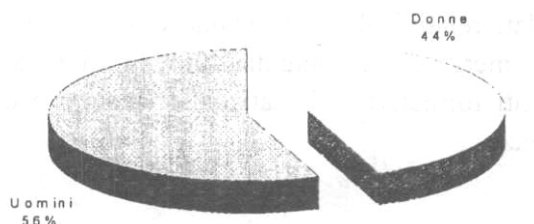
Complessivamente il personale di sesso femminile delle regioni e delle province autonome, nel 1998 ammonta a 38385 unità, di cui 986 dirigenti, 9905 direttivi e 27494 delle restanti qualifiche.

Come emerge immediatamente dai dati riportati, il personale femminile corrisponde al 44,22% del personale delle regioni e province autonome, con una presenza inversamente proporzionale alla qualifica. Le donne, infatti, rappresentano solamente il 19,66% della dirigenza.

	M	F	%F	TOT
Dirigenti	4028	986	19,66	5014
Personale direttivo	14164	9905	41,15	24069
Altro personale	30224	27494	47,63	57718
Totale personale	48416	38385	44,22	86801

TAVOLA 38 - Ripartizione secondo il sesso

La tabella presenta la ripartizione per sesso ed aree di competenza professionale del personale delle regioni e delle province autonome al 31 dicembre del 1997 e del 1998 (Rilevazione 1999)

**TAVOLA 39 - Ripartizione secondo il sesso**

Il grafico presenta la ripartizione per sesso del personale delle regioni e delle province autonome al 31 dicembre 1998 (Rilevazione 1999)

Dall'analisi dei dati relativi alla formazione erogata nel 1998 secondo il sesso, emerge che a fronte di 38385 dipendenti, sono state riscontrate 31674 partecipazioni agli interventi formativi realizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, con una media di 0,8 presenze (superiore allo 0,65 degli uomini).

AREA FORMATIVA	M	F	TOT
Area Giuridico-Amministrat.	8778	9200	17978
Area Comunicazione	1314	1538	2852
Area Organizzazione	2384	2018	4402
Area Economico-Finanziaria	1244	1202	2446
Area Informatica	5020	9068	14088
Area Linguistica	914	942	1856
Aree Tecnico-specialistica	6686	4752	11438
Formazione Manageriale	2280	814	3094
Formazione al ruolo	3142	2140	5282
TOTALE	31762	31674	63436

TAVOLA 40 - Formazione secondo il sesso

La tabella presenta la ripartizione dei partecipanti alle attività formative secondo il sesso e le aree di contenuto del personale delle regioni e delle province autonome che ha partecipato ad attività formative nel 1998 (Rilevazione 1999)

AREA FORMATIVA	M	F	TOT
Area Giuridico-Amministrat.	18,1	24,0	20,7
Area Comunicazione	2,7	4,0	3,3
Area Organizzazione	4,9	5,3	5,1
Area Economico-Finanziaria	2,6	3,1	2,8
Area Informatica	10,4	23,6	16,2
Area Linguistica	1,9	2,5	2,1
Aree Tecnico-specialistica	13,8	12,4	13,2
Formazione Manageriale	4,7	2,1	3,6
Formazione al ruolo	6,5	5,6	6,1
TOTALE	65,6	82,5	73,1

TAVOLA 41 - Formazione secondo il sesso

La tabella presenta la percentuale di partecipazione alle attività formative secondo il sesso e le aree di contenuto del personale delle regioni e delle province autonome che ha partecipato ad attività formative nel 1998 (Rilevazione 1999)

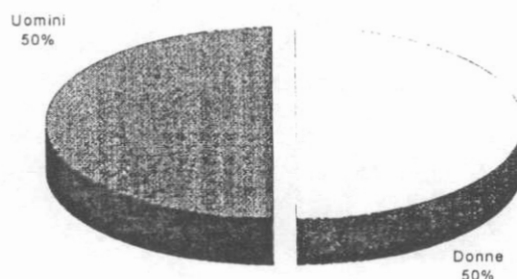


TAVOLA 42 - Formazione secondo il sesso

Il grafico rappresenta l'incidenza percentuale della formazione delle donne rispetto alla formazione complessivamente erogata dalle Regioni nel 1998. (Rilevazione 1999)

PAGINA BIANCA

3

LA SITUAZIONE DELLA FORMAZIONE NEI COMUNI E NELLE PROVINCE

(a cura del Formez)

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Nel presente rapporto sono illustrati i risultati dell'indagine realizzata dal Formez sul sistema della formazione dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni Provinciali e Comunali.

Tale indagine si inquadra nel più ampio lavoro di ricerca promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica per la realizzazione di un "II Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione".

Per la realizzazione dell'indagine sono state attivate due modalità parallele di rilevazione:

1. somministrazione diretta di un apposito questionario ¹ ad un campione di 100 Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e ad un campione di 65 Province italiane;
2. invio dello stesso questionario - con la collaborazione delle ANCI Regionali - agli altri Comuni con oltre 10.000 abitanti, per un totale di circa 900 questionari inviati.

I dati raccolti riguardano complessivamente 87 Amministrazioni Comunali e 44 Amministrazioni Provinciali.

Pur non essendo stato possibile, soprattutto a causa del breve periodo in cui si è svolta l'indagine² e del ridotto numero di risposte da parte dei Comuni di dimensione piccola e media, conseguire appieno il risultato prefissato di una rappresentatività rispetto all'universo di riferimento (rimane peraltro sufficientemente valida la rappresentatività a livello di ripartizioni geografiche), si ritiene che le informazioni raccolte offrano significativi elementi di conoscenza sulle politiche formative poste in essere dagli Enti locali.

A seguito del previsto completamento del piano di interviste, tale indagine sarà ulteriormente ampliata ed approfondita, soprattutto per quel che concerne le informazioni messe a disposizione dagli Enti sui processi di cambiamento attivati sul versante organizzativo e gestionale, costituendo quindi l'oggetto di una successiva pubblicazione del Formez.

¹ Il questionario strutturato è stato articolato in 9 sezioni:

- Sez. 1. Dati sul personale in servizio nel biennio 1997-98 e sull'introduzione di nuovi strumenti per la gestione del personale;
- Sez. 2. Innovazioni funzionali introdotte;
- Sez. 3. Principali innovazioni apportate al modello organizzativo;
- Sez. 4. Informazioni generali sul coinvolgimento degli Enti nel processo di attuazione della legge sul decentramento amministrativo;
- Sez. 5. Funzione preposta in maniera specifica alla formazione e modalità di funzionamento;
- Sez. 6. Informazioni sugli interventi formativi realizzati nel 1998;
- Sez. 7. Attività di valutazione della formazione realizzata dall'amministrazione;
- Sez. 8. Spesa per la formazione nel biennio 1997-98;
- Sez. 9. Informazioni sui fabbisogni formativi.

² L'indagine si è svolta nei mesi di febbraio e marzo 1999.

Il presente elaborato di ricerca presenta la seguente articolazione dei contenuti di analisi sin qui svolti.

Nei capitoli 1 e 2 sono illustrati innanzitutto i dati raccolti, rispettivamente per Comuni e Province, su:

- gli aspetti strutturali del sistema formativo, ricavabili principalmente dalla presenza di uffici preposti alla funzione formativa e dalla programmazione degli interventi formativi;
- le risorse economiche destinate alla formazione nel biennio '97-'98;
- le caratteristiche delle attività formative realizzate nel corso del 1998.

Le elaborazioni a tal fine proposte hanno consentito di delineare un quadro d'insieme del fenomeno formativo nel sistema delle Autonomie locali e di individuare, altresì, interessanti aspetti evolutivi manifestatisi nel periodo più recente, molto spesso coesistenti, tuttavia, con ambiti di criticità nella gestione della risorsa formativa.

Al fine di acquisire elementi conoscitivi più approfonditi sulle politiche formative e sulle possibili relazioni esistenti tra tali politiche e i comportamenti orientati all'innovazione organizzativa e gestionale è stata realizzata, inoltre, una analisi delle corrispondenze multiple sulla base dei dati raccolti, anche relativamente a tali aspetti, presso le Amministrazioni comunali.

Nel capitolo 3 sono illustrati in dettaglio i risultati di questo ulteriore approfondimento, che offrono una chiave di lettura più ampia e contestualizzata delle politiche formative, evidenziando correlazioni significative tra i percorsi di cambiamento e l'attivazione di interventi rivolti alla qualificazione ed aggiornamento del personale.

Ad integrazione di tale parte dello studio, orientata ad una lettura di taglio più qualitativo del fenomeno indagato, sono state riportate, in un apposita scheda, alcune informazioni sintetiche emerse da quattro studi di caso realizzati dal Fornez presso Comuni e Province, dai quali è possibile evincere, in modo più puntuale, il ruolo giocato dalla risorsa formativa a sostegno dei processi di innovazione di tali Enti.

Nell'ultima parte del presente rapporto, infine, sono formulate alcune considerazioni di sintesi sulle principali evidenze scaturite dalla ricerca.

1. RISULTATI DELL'INDAGINE SULLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

La distribuzione dimensionale e territoriale dei Comuni su cui è stata effettuata la rilevazione è illustrata nel successivo prospetto:

AMMINISTRAZIONI COMUNALI					
Ampiezza demografica	NORD OVEST	NORD EST	CENTRO	SUD e ISOLE	Totale
10.000-50.000 ab.	10	5	4	18	37
50.000-100.000 ab.	7	1	10	11	29
oltre 100.000 ab.	4	7	4	6	21
Totale	21	13	18	35	87

1.1. Gli aspetti strutturali del sistema formativo

Il primo aspetto su cui focalizzare l'attenzione concerne la presenza nell'organizzazione degli Enti di strutture preposte alla formazione e lo svolgimento di attività di programmazione, essendo questi elementi indicativi della minore o maggiore strutturazione delle politiche di qualificazione del personale.

Delle Amministrazioni comunali coinvolte nell'indagine, il 37,4% dispone di una specifica struttura (o unità organizzativa) dedicata alla formazione del personale dipendente, mentre un ulteriore 13,3% ne prevede la prossima costituzione (v. tabelle 1.1 e 1.2).

Tab. 1.1 - Comuni: presenza di strutture preposte alla formazione per ripartizione territoriale (valori %)

Ripartizione territoriale	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Struttura in via di istituzione	Nessuna struttura specificata	Totale
NORD OVEST	14,3	28,6	19,0	38,1	100,0
NORD EST	41,7	25,0	8,3	25,0	100,0
CENTRO	23,5	23,5	11,8	41,2	100,0
SUD	3,0	15,2	12,1	69,7	100,0
Tutti i comuni	15,7	21,7	13,3	49,3	100,0

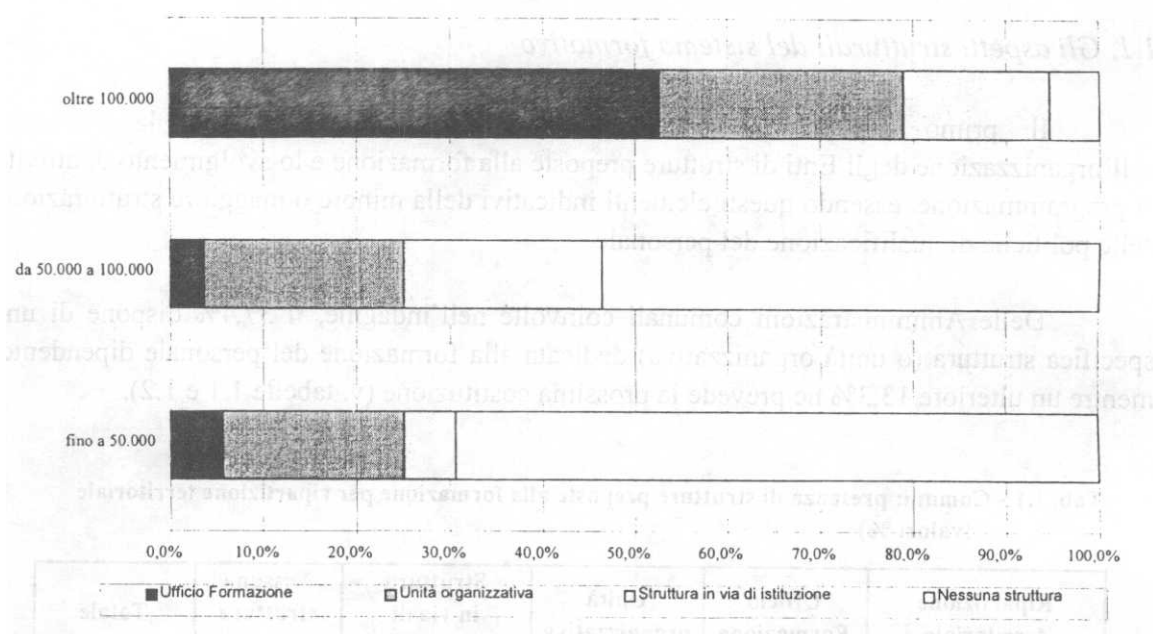
Tab. 1.2 - Comuni: presenza di strutture preposte alla formazione per classe dimensionale (valori %)

Classi di abitanti	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Struttura in via di istituzione	Nessuna struttura specificata	Totale
fino a 50.000	5,6	19,4	5,6	69,4	100,0
da 50.000 a 100.000	3,6	21,4	21,4	53,6	100,0
oltre 100.000	52,6	26,3	15,8	5,3	100,0
Tutti i comuni	15,7	21,7	13,3	49,3	100,0

Questi dati, se confrontati con quelli emersi dalla analoga indagine realizzata dal Formez nel 1998, che aveva registrato un numero di risposte positive pari al 34,6%, mostrano una maggiore tendenza da parte delle Amministrazioni comunali a dotarsi di strutture per la formazione.

L'indagine attuale fa rimarcare, inoltre, come tra gli Enti con meno di 50.000 abitanti, soltanto il 25,0% ne segnali la presenza, diversamente da quelli con più di 100.000 abitanti che nel 78,9% dei casi hanno fornito una risposta positiva al quesito (v. grafico 1.1).

Graf. 1.1 - Comuni: presenza di strutture preposte alla formazione per classe dimensionale



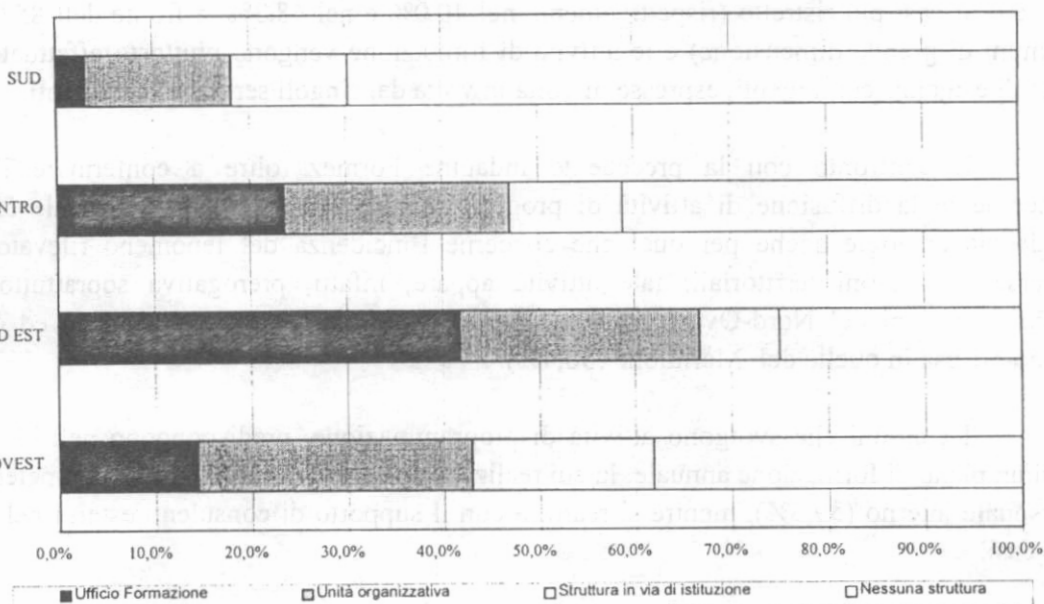
La composizione delle strutture preposte alla formazione è strettamente correlata alla dimensione dei Comuni, dal momento che la dotazione organica supera la soglia delle 6 unità solo negli Enti più grandi.

La responsabilità della struttura compete prevalentemente a personale con qualifica funzionale (70% circa), mentre è meno frequente l'affidamento a personale dirigente.

A livello territoriale, infine, la presenza di unità o uffici formazione risulta più diffusa nelle aree del Nord e del Centro, e risulta invece assai episodica nelle Amministrazioni Comunali del Mezzogiorno (18,2%) (v. grafico 1.2).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Graf. 1.2 - Comuni: presenza di strutture preposte alla formazione per ripartizione territoriale



I dati raccolti permettono di osservare, inoltre, come l'ampiezza del Comune e la collocazione geografica costituiscano fattori determinanti per discriminare i diversi atteggiamenti in tema di programmazione degli interventi formativi (v. tabelle 1.3 e 1.4).

Tab. 1.3 - Comuni: programmazione degli interventi formativi per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	PROGRAMMAZIONE					
	SI		NO		TOTALE	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
NORD OVEST	15	71,4	6	28,6	21	100,0
NORD EST	8	61,5	5	38,5	13	100,0
CENTRO	10	58,8	7	41,2	17	100,0
SUD	12	36,4	21	63,6	33	100,0
Tutti i comuni	45	53,6	39	46,3	84	100,0

Tab. 1.4 - Comuni: programmazione degli interventi formativi per classe dimensionale

Classi di abitanti	PROGRAMMAZIONE					
	SI		NO		TOTALE	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
fino a 50.000	14	40,0	21	60,0	35	100,0
da 50.000 a 100.000	14	48,3	15	51,7	29	100,0
oltre 100.000	17	85,0	3	15,0	20	100,0
Tutti i comuni	45	53,6	39	46,3	84	100,0

Si rileva, infatti, che i Comuni medi e piccoli si contraddistinguono per la minore strutturazione delle politiche formative. La programmazione degli interventi è realizzata in un numero di casi più ristretto (rispettivamente nel 40,0% e nel 48,3%, a fronte dell'85,0% dei Comuni di grande dimensione) e le attività di formazione vengono piuttosto effettuate sulla base di esigenze contingenti, espresse di volta in volta dai singoli servizi o dipendenti.

Il confronto con la precedente indagine Formez, oltre a confermare il dato concernente la diffusione di attività di programmazione (52% rispetto all'attuale 53,6%), evidenzia analogie anche per quel che concerne l'incidenza del fenomeno rilevato nelle diverse ripartizioni territoriali: tale attività appare, infatti, prerogativa soprattutto delle amministrazioni del Nord-Ovest (71,4%), Nord-Est (61,5%), e Centro (58,8%) ed è assai meno diffusa in quelle del Meridione (36,4%).

I Comuni che svolgono attività di programmazione, predispongono nell'84,1% dei casi un piano di formazione annuale, la cui realizzazione è prevalentemente di competenza del personale interno (59,5%), mentre si realizza con il supporto di consulenti esterni nel 40,5% dei casi.

Un ulteriore indicatore del livello di strutturazione delle politiche formative è dato dalla valutazione delle attività svolte, che viene realizzata nel 28,7% dei casi. Tale percentuale ha una variabilità molto elevata per area geografica (passando dal 16,3% nei Comuni del Sud al 32,2% in quelli del Nord-Ovest) e per classe dimensionale (la percentuale di risposte affermative è del 56,4% nei grandi Comuni a fronte dell'8,3% nelle realtà di dimensioni più ridotte).

1.2. Le risorse economiche destinate alla formazione

I dati sulle risorse finanziarie impegnate per la formazione dei dipendenti mostrano, nel biennio 1997-98, un significativo incremento che denota una maggiore rilevanza assegnata a tale funzione nell'ambito delle politiche di gestione del personale.

Come si può vedere infatti dalle tabelle 1.5..1.8, nelle quali sono riportati i dati raccolti disaggregati per area geografica e per classe dimensionale:

- **l'incidenza della spesa per formazione rispetto all'ammontare del costo del lavoro** passa dallo 0,29% del 1997 allo 0,34% del 1998. Questa tendenza all'aumento concerne in particolare le Amministrazioni comunali di grandi dimensioni, di ampiezza demografica superiore ai 100.000 abitanti (per le quali il rapporto sale dallo 0,28% allo 0,36%) e quelle di dimensione media, cioè con un bacino di popolazione compreso tra i 50.000 e i 100.000 abitanti (dallo 0,21% allo 0,28%). Nelle realtà di dimensioni inferiori, con popolazione tra 10.000 e 50.000 abitanti, tale rapporto cresce nel biennio in misura lieve, passando dallo 0,33% allo 0,34%. La distribuzione per area geografica, d'altro canto, mette in luce alcune variazioni intervenute nel biennio: si osserva, infatti, una crescita significativa del

rapporto percentuale nei Comuni del Nord-Est (dallo 0,20% allo 0,25%), del Centro (0,29% nel 1998 a fronte dello 0,20% dell'anno precedente) e del Meridione (0,33% rispetto al precedente 0,27%), mentre non si rilevano variazioni nelle Amministrazioni del Nord-Ovest (0,39%);

- tendenze di segno analogo si colgono relativamente alla **incidenza degli impegni destinati alla formazione sulle retribuzioni lorde del personale**, che aumenta in effetti dallo 0,37% del 1997 allo 0,41% del 1998. Anche in questo caso sono le Amministrazioni comunali di media e grande dimensione che mostrano una maggiore crescita del rapporto, diversamente da quelle tra i 10.000 e i 50.000 abitanti che rimangono attestate sullo 0,48%. Per quel che concerne la ripartizione geografica, sono i Comuni del Nord-Est, Centro e Sud che evidenziano un incremento del rapporto, rispetto a quelli del Nord-Ovest che segnalano una sostanziale stabilità;
- i dati relativi all'**impegno medio per dipendente** sottolineano, in generale, un aumento (da L.168.790 del 1997 a L.197.466 nel 1998) che appare particolarmente accentuato nel caso sia degli Enti di piccola (da L. 168.790 a L. 197.466), che di grande dimensione (da L.151.620 a L.171.877), mentre i Comuni di media dimensione fanno registrare un incremento di spesa molto lieve. L'analisi dei dati per area geografica conferma inoltre una tendenza già rilevata nella precedente indagine condotta dal Fornez, concernente una forte crescita della spesa per dipendente nei Comuni del Mezzogiorno (da L.126.705 a L.232.206).

Tab. 1.5 - Comuni: la spesa per la formazione per ripartizione territoriale nel 1997 (valori %)

Ripartizione territoriale	Incidenza della spesa per la formazione sul costo del lavoro	Incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde	Spesa per la formazione per dipendente
NORD OVEST	0,39	0,39	160.763
NORD EST	0,20	0,38	160.762
CENTRO	0,20	0,37	141.217
SUD	0,27	0,35	134.046
Tutti i comuni	0,29	0,37	146.876

Tab. 1.6 - Comuni: la spesa per la formazione per ripartizione territoriale nel 1998 (valori %)

Ripartizione territoriale	Incidenza della spesa per la formazione sul costo del lavoro	Incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde	Spesa per la formazione per dipendente
NORD OVEST	0,39	0,40	166.100
NORD EST	0,25	0,42	164.571
CENTRO	0,29	0,43	189.434
SUD	0,33	0,40	148.016
Tutti i comuni	0,34	0,41	166.091

Tab. 1.7 - Comuni: la spesa per la formazione per classe dimensionale nel 1997 (valori %)

Classi di abitanti	Incidenza della spesa per la formazione sul costo del lavoro	Incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde	Spesa per la formazione per dipendente
fino a 50.000	0,33	0,48	168.790
da 50.000 a 100.000	0,21	0,28	121.298
oltre 100.000	0,28	0,32	151.620
Tutti i comuni	0,29	0,37	146.876

Tab. 1.8 - Comuni: la spesa per la formazione per classe dimensionale nel 1998 (valori %)

Classi di abitanti	Incidenza della spesa per la formazione sul costo del lavoro	Incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde	Spesa per la formazione per dipendente
fino a 50.000	0,34	0,48	197.466
da 50.000 a 100.000	0,28	0,33	130.245
oltre 100.000	0,36	0,39	171.877
Tutti i comuni	0,34	0,41	166.091

La significatività in termini di *trend* di queste indicazioni appare confermata da un confronto effettuato relativamente a 34 Comuni capoluogo di provincia³ che hanno fornito indicazioni sia nella attuale rilevazione che in quella precedentemente realizzata dal Fornez. Da tale confronto, infatti, emerge che:

- l'incidenza degli impegni destinati alla formazione dei dipendenti sale, nel triennio '96-'98, dallo 0,24% allo 0,39.% (v. tabelle 1.9 e 1.10 e grafici 1.3 e 1.4);

³ Alessandria, Ascoli Piceno, Bergamo, Bologna, Brescia, Cagliari, Campobasso, Cremona, Enna, Firenze, Forlì, Frosinone, Genova, Livorno, Macerata, Massa Carrara, Napoli, Padova, Pesaro, Pescara, Pistoia, Roma, Salerno, Savona, Siracusa, Teramo, Terni, Trapani, Treviso, Venezia, Vercelli, Verona, Vibo Valentia, Viterbo.

- parimenti, l'impegno unitario di spesa per la formazione cresce complessivamente da L.100.690 a L. 165.750, pari al 65%. L'aumento più sostenuto riguarda in particolare le Amministrazioni comunali del Centro e del Sud e, da un punto di vista dimensionale, quelle di media e grande dimensione (v. tabelle 1.11 e 1.12).

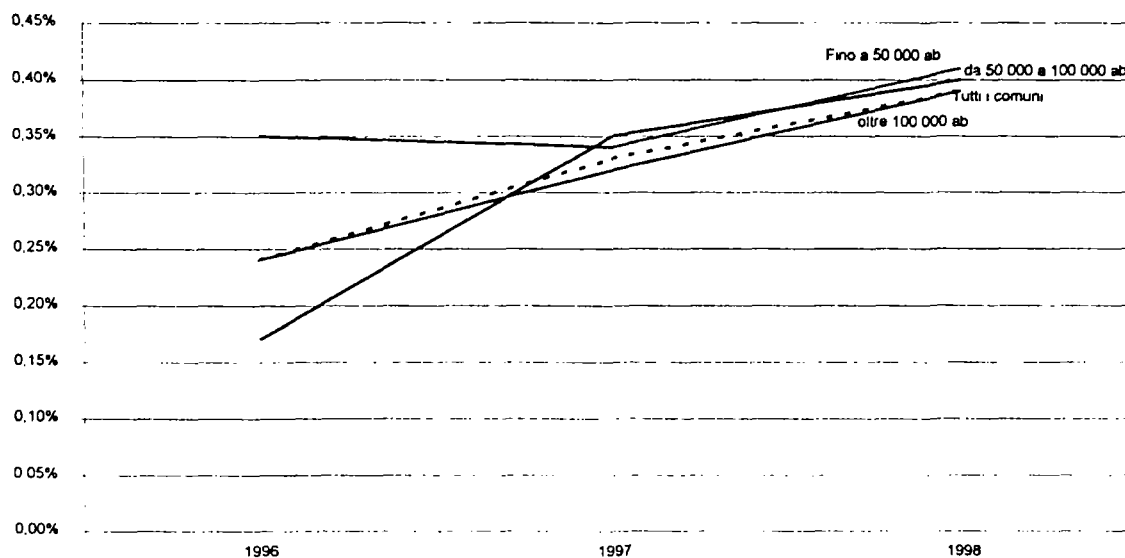
Tab. 1.9 - Comuni: rapporto tra la spesa per la formazione e le retribuzioni lorde in 34 comuni capoluogo di provincia (triennio 1996-1998)

Ripartizione territoriale	Anno		
	1996	1997	1998
NORD OVEST	0,29	0,28	0,31
NORD EST	0,24	0,30	0,36
CENTRO	0,24	0,39	0,46
SUD	0,19	0,33	0,42
Tutti i comuni	0,24	0,33	0,39

Tab. 1.10 - Comuni: rapporto tra la spesa per la formazione e le retribuzioni lorde in 34 comuni capoluogo di provincia (triennio 1996-1998)

Classi di abitanti	Anno		
	1996	1997	1998
fino a 50.000	0,35	0,34	0,41
da 50.000 a 100.000	0,17	0,35	0,40
oltre 100.000	0,24	0,32	0,39
Tutti i comuni	0,24	0,33	0,39

Graf. 1.4 - Andamento nel triennio 1996-1998 del rapporto tra la spesa per la formazione e le retribuzioni lorde per classi di abitanti di 34 comuni capoluogo di provincia



Tab. 1.11 - Comuni: spesa per dipendente destinata alla formazione in 34 comuni capoluogo di provincia (triennio 1996-1998)

Ripartizione territoriale	Anno		
	1996	1997	1998
NORD OVEST	201.991	174.477	188.276
NORD EST	119.263	128.831	137.989
CENTRO	59.322	139.002	173.891
SUD	64.142	133.580	157.683
Tutti i comuni	100.690	142.916	165.750

Tab. 1.12 - Comuni: spesa per dipendente destinata alla formazione in 34 comuni capoluogo di provincia (triennio 1996-1998)

Classi di abitanti	Anno		
	1996	1997	1998
fino a 50.000	93.827	149.937	178.012
da 50.000 a 100.000	72.343	127.661	151.961
oltre 100.000	122.719	151.620	171.877
Tutti i comuni	100.690	142.916	165.750

Viene quindi ad essere confermato il maggiore rilievo attribuito agli interventi formativi, anche se la soglia auspicata dell'1% rimane ancora un obiettivo tendenziale, anche in considerazione della difficoltà delle Amministrazioni dell'indagine a reperire fonti esterne