

di finanziamento che sono state utilizzate solo in un ridotto numero di casi nel biennio considerato.

1.3. Le caratteristiche degli interventi formativi

Gli interventi formativi segnalati dalle Amministrazioni comunali comprendono sia corsi di formazione in senso proprio, che altre attività formative quali convegni, conferenze e seminari. A causa della disomogeneità di questo dato, l'analisi è stata condotta quindi in maniera disaggregata per i due gruppi, offrendo informazioni più dettagliate per i corsi di formazione che costituiscono la maggior parte degli interventi realizzati e rappresentano un indicatore oggettivo delle politiche formative poste in essere dalle amministrazioni.

I corsi cui hanno preso parte i dipendenti nel corso del 1998 coprono una vasta serie di tematiche, tra le quali l'area tecnico-specialistica è la più rilevante (annoverando il 30,9% dei 1.129 corsi) (v. tabella 1.13).

**Tab. 1.13 - Comuni: corsi articolati per area tematica
(anno 1998)**

Area Tematica	Corsi realizzati	
	Valori assoluti	Valori %
Giuridico-amministrativa	275	24,4
Comunicazione	39	3,5
Organizzazione	55	4,9
Economico-finanziaria	155	13,7
Informatica	236	20,9
Linguistica	12	1,1
Tecnico-specialistica	349	30,9
Corsi interdisciplinari	8	0,7
Totale	1129	100,0

Questa area comprende una gamma molto ampia ed eterogenea di interventi formativi, molti dei quali afferiscono al settore dei servizi socio-assistenziali e a quello dell'urbanistica e territorio (appalti, sicurezza dei cantieri, gestione impianti, catasto, strumenti urbanistici, ecc.).

Numerosi sono poi i corsi di area giuridico-amministrativa (24,4%) rivolti, in particolare, alla nuova legislazione in tema di decentramento amministrativo, alla tutela della privacy ed alla privatizzazione del pubblico impiego.

Significativa è, inoltre, l'incidenza dei corsi dedicati all'informatica (20,9%) e di quelli mirati all'aggiornamento del personale in merito a questioni di carattere economico-finanziario (13,7%).

L'analisi delle altre attività formative realizzate offre risultati sostanzialmente simili. Le aree tematiche su cui convergono oltre il 90% delle attività, infatti, sono quelle giuridico-amministrativa (39,8%), tecnico-specialistica (34,6%) ed economico-finanziaria (20,3%) (v. tabella 1.14).

**Tab. 1.14 - Comuni: seminari, conferenze, convegni
articolati per area tematica (anno 1998)**

Area Tematica	Corsi realizzati	
	Valori assoluti	Valori %
Giuridico-amministrativa	53	39,8
Organizzazione	3	2,3
Economico-finanziaria	27	20,3
Informatica	4	3,0
Tecnico-specialistica	46	34,6
Totale	133	100,0

La lettura dei dati concernenti le caratteristiche dei corsi in relazione al soggetto realizzatore, mette in luce come nel 28,3% dei casi (pari a 320 corsi) essi siano stati realizzati all'interno dell'Amministrazione, mentre nel 54,7% si sia fatto ricorso a strutture esterne. Nei restanti casi non è stata fornita alcuna specifica informazione in proposito. L'affidamento a soggetti esterni è notevolmente superiore per i corsi su temi organizzativi e di gestione del personale (81,8%) e per quelli articolati in moduli interdisciplinari. Anche l'area giuridico-amministrativa e quella tecnico specialistica presentano d'altra parte percentuali superiori alla media (rispettivamente il 62,2% e il 61,6%). I corsi che le Amministrazioni gestiscono internamente con frequenza maggiore sono invece quelli di informatica (77,5% del totale dei corsi nell'area) (v. tabelle 1.15 e 1.16).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 1.15 - Comuni: corsi per area tematica e modalità di realizzazione

Area tematica	Corsi esterni				Totale corsi esterni	Corsi interni	n.r.	Totale complessivo
	Ad hoc	Da catalogo	A domanda	n.r.				
Giuridico-amministrativa	17	39	78	37	171	19	85	275
Comunicazione	7	6	6	2	21	12	6	39
Organizzazione	13	6	12	14	45	4	6	55
Economico-finanziaria	7	25	50	32	114	7	34	155
Informatica	15	6	8	12	41	183	12	236
Linguistica	3			1	4	8		12
Tecnico-specialistica	33	44	76	62	215	87	47	349
Corsi interdisciplinari	2	2	2		6		2	8
Totale	97	128	232	160	617	320	192	1129

Tab. 1.16 - Comuni: corsi per area tematica e modalità di realizzazione (valori %)

Area tematica	Corsi esterni				Totale corsi esterni	Corsi esterni	Corsi interni	n.r.	Totale complessivo
	Ad hoc	Da catalogo	A domanda	n.r.					
Giuridico-amministrativa	9,9	22,8	45,6	21,6	100,0	62,2	6,9	30,9	100,0
Comunicazione	33,3	28,6	28,6	9,5	100,0	53,8	30,8	15,4	100,0
Organizzazione	28,9	13,3	26,7	31,1	100,0	81,8	7,3	10,9	100,0
Economico-finanziaria	6,1	21,9	43,9	28,1	100,0	73,5	4,5	21,9	100,0
Informatica	36,6	14,6	19,5	29,3	100,0	17,4	77,5	5,1	100,0
Linguistica	75,0			25,0	100,0	33,3	66,7		100,0
Tecnico-specialistica	15,3	20,5	35,3	28,8	100,0	61,6	24,9	13,5	100,0
Corsi interdisciplinari	33,3	33,3	33,3		100,0	75,0		25,0	100,0
Totale	15,7	20,7	37,6	25,9	100,0	54,7	28,3	17,0	100,0

L'analisi dei dati raccolti relativamente alle modalità di realizzazione delle attività affidate a soggetti esterni consente di osservare, inoltre, come in un numero rilevante di casi (37,6%) si sia trattato di corsi a domanda. Il 20,7% dei corsi è stato selezionato, invece, da cataloghi di società o enti dell'offerta, e nel 15,7% dei casi l'Amministrazione ha richiesto a soggetti esterni la predisposizione di corsi ad hoc sulla base di specifiche esigenze.

Un ulteriore aspetto segnalato dall'indagine riguarda la distribuzione delle ore di formazione fruite dai dipendenti nel corso del 1998 (tabelle 1.17 e 1.18).

Tab. 1.17 - Comuni: corsi per durata complessiva, area tematica e qualifica dei partecipanti

Area tematica	DURATA		N° PARTECIPANTI PER LIVELLO							
	ORE	GIORNATE	DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	di cui NEOASSUNTI
Giuridico-amministrativa	4232	705	424	1953	4006	282	6665	3063	3602	145
Comunicazione	994	166	4	177	690		871	319	552	
Organizzazione	2531	422	394	599	435		1429	1011	418	14
Economico-finanziaria	2251	375	179	464	436	69	1148	728	420	13
Informatica	5325	888	35	643	2239	1	2918	915	2003	14
Linguistica	804	134	9	89	314		411	158	253	
Tecnico-specialistica	9084	1.514	402	1483	4827	244	6956	4230	2726	19
Corsi interdisciplinari	2370	395	59	65	53		177	162	15	10
Totale	27.591	4.599	1.505	5.473	13.000	597	20.575	10.586	9.989	215
Totale dipendenti			2.344	16.322	115.248	4.929	138.842	81.040	57.802	2.537

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 1.18 - Comuni: corsi per durata complessiva, area tematica e qualifica dei partecipanti (valori %)

Area tematica	Ore formazione	Durata media in giornate	RAPPORTO PERCENTUALE FORMATI/DIPENDENTI							
			DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	di cui NEOASSUNTI
Giuridico-amministrativa	15,3	3,2	18,1	12,0	3,5	5,7	4,8	3,8	6,2	5,7
Comunicazione	3,6	4,9	0,2	1,1	0,6		0,6	0,4	1,0	
Organizzazione	9,2	8,3	16,8	3,7	0,4		1,0	1,2	0,7	0,6
Economico-finanziaria	8,2	3,1	7,7	2,8	0,4	1,4	0,8	0,9	0,7	0,5
Informatica	19,3	3,9	1,5	3,9	1,9	0,0	2,1	1,1	3,5	0,6
Linguistica	2,9	12,2	0,4	0,5	0,3		0,3	0,2	0,4	
Tecnico-specialistica	32,9	4,9	17,1	9,1	4,2	5,0	5,0	5,2	4,7	0,7
Corsi interdisciplinari	8,6	65,8	2,5	0,4	0,0		0,1	0,2	0,0	0,4
Totale	100,0	4,7	64,2	33,5	11,3	12,1	14,8	13,1	17,3	8,5
Totale dipendenti			100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

In proposito si può osservare che:

- le **ore complessive di formazione** effettuate sono pari a 27.591, equivalenti a 4.599 giornate (si considera un parametro di 6 ore per ciascuna giornata). Il più forte addensamento si riscontra nelle aree tecnico-specialistica (32,9% del totale), informatica (19,3%) e giuridico-amministrativa (15,3%);
- la **durata media dei corsi** corrisponde a 28 ore (4,7 giornate). Tale dato è molto superiore (65,8 giornate) per i corsi interdisciplinari che comprendono una classe di interventi di lungo periodo. Anche i corsi di lingua (12,2) e quelli su temi organizzativi (8,3) hanno una durata media superiore alla media totale, mentre nelle altre aree tematiche la durata è sostanzialmente omogenea;
- la **distribuzione per qualifica** denota una presenza preponderante della componente dirigenziale. I dirigenti, infatti, hanno usufruito delle attività formative in misura notevolmente maggiore rispetto al complesso del personale: il dato relativo al rapporto tra dirigenti totali e dirigenti che hanno partecipato ad attività formative è pari infatti a 64,2% a fronte del 14,8% del personale nel complesso. Decisamente inferiore appare tale rapporto per il personale direttivo (33,5%) e per il restante personale in servizio (11,3%). Significativa appare l'incidenza delle attività formative per il personale non di ruolo (12,1%);
- la **ripartizione dei dati per sesso**, infine, segnala una preponderanza della componente femminile: il 17,3% delle donne ha infatti partecipato ad attività formative rispetto al totale in servizio, a fronte del 13,1% degli uomini.

Le informazioni raccolte su convegni, conferenze e seminari appaiono in linea con quelle relative ai corsi. In termini di durata dell'impegno formativo si è trattato di 1.086 ore (181 giornate) che risultano concentrate nelle aree tecnico-specialistica (50%) e giuridico-amministrativa (39, 2). Analogamente a quanto rilevato nei corsi, inoltre, si evidenzia la più elevata partecipazione di personale dirigente a questo tipo di attività (3,80% contro lo. 0,23%) (v. tabelle 1.19 e 1.20).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 1.19 - Comuni: seminari, convegni, conferenze durata complessiva, per area tematica e qualifica dei partecipanti

Area tematica	DURATA		N° PARTECIPANTI PER LIVELLO							di cui NEOASSUNTI
	ORE	GIORNATE	DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	
Giuridico-amministrativa	426	71	11	20	18		49	33	16	
Comunicazione										
Organizzazione				2			2	2		
Economico-finanziaria	84	14	3	13	6	2	24	17	7	
Informatica	32	5		19	56		75	25	50	
Linguistica										
Tecnico-specialistica	544	91	75	77	21		173	91	82	
Corsi interdisciplinari										
Totale	1.086	181	89	131	101	2	323	168	155	1
Totale dipendenti			2.344	16.322	115.248	4.929	138.842	81.040	57.802	2.537

Tab. 1.20 - Comuni: seminari, convegni, conferenze per durata complessiva, area tematica e qualifica dei partecipanti (valori %)

Area tematica	Ore formazione	RAPPORTO PERCENTUALE FORMATI/DIPENDENTI							
		DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	di cui NEOASSUNTI
Giuridico-amministrativa	39,2	0,5	0,1	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Comunicazione									
Organizzazione			0,0			0,0	0,0		
Economico-finanziaria	7,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Informatica	2,9		0,1	0,0		0,1	0,0	0,1	
Linguistica									
Tecnico-specialistica	50,1	3,2	0,5	0,0		0,1	0,1	0,1	
Corsi interdisciplinari									
Totale	100,00	3,80	0,80	0,09	0,04	0,23	0,21	0,27	0,04
Totale dipendenti			100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

1.3.1. I costi delle attività formative

Una delle prime considerazioni che è possibile formulare in merito ai costi delle attività di formazione è data dall'estrema variabilità che tale dato presenta nelle diverse amministrazioni e nei diversi corsi. Va sottolineata, inoltre, la difficoltà dei rispondenti a fornire informazioni dettagliate in merito.

Nonostante questo limite, la distribuzione del costo medio per giornata per ciascun dipendente offre alcune indicazioni interessanti (v. tabella 1.21):

Tab. 1.21 - Comuni: costo giornata/formazione per dipendente articolato per area tematica e modalità di realizzazione

Area tematica	Corsi esterni				Corsi interni
	Ad hoc	Da catalogo	A domanda	Nel complesso	
Giuridico-amministrativa	67.769	608.869	343.636	380.115	102.360
Comunicazione	78.777	965.995	340.000	434.439	112.549
Organizzazione	117.394	696.863	282.011	275.154	142.095
Economico-finanziaria	59.419	467.865	208.697	277.890	82.721
Informatica	153.058	259.770	375.852	240.476	90.831
Linguistica	31.292			31.292	40.283
Tecnico-specialistica	86.239	344.752	177.301	225.970	186.155
Corsi interdisciplinari					
Nel complesso	84.850	557.352	287.916	266.477	140.615

- per quanto concerne i **costi per modalità di realizzazione**, si può osservare come i costi sostenuti per i corsi esterni siano notevolmente superiori a quelli per corsi interni, con differenze che raggiungono anche le 300.000 lire a giornata. Va tenuto presente, a tal proposito, che il dato di costo può essere influenzato dalla numerosità e dalla qualifica dei soggetti partecipanti, fattori, questi, che possono comportare un innalzamento dei costi per alcune aree. Tra i corsi esterni, inoltre, sono quelli selezionati da catalogo che risultano essere più costosi, mentre i corsi realizzati ad hoc risulterebbero i più vantaggiosi dal punto di vista economico;
- la **distribuzione dei costi per aree tematiche** evidenzia che i costi medi più alti si sostengono per i corsi esterni di area comunicazione (L. 434.000 per giornata/dipendente), che comprende tutte le attività formative finalizzate alla comunicazione con i clienti esterni ed interni all'amministrazione. Elevati appaiono anche i costi per giornata di formazione nei corsi esterni di area giuridico-amministrativa (L. 380.000), mentre nelle restanti aree tale costo si riduce in misura significativa.

Se si considera, poi, la ripartizione della spesa complessiva sostenuta dalle Amministrazioni per i corsi, sia interni che esterni, realizzati nel 1998, si possono ricavare ulteriori indicazioni (v. tabelle 1.22 e 1.23):

- disaggregando i **dati di spesa per aree geografiche** possiamo osservare come oltre il 77% sia assorbito da corsi di formazione realizzati da soggetti esterni. Questa percentuale cresce ulteriormente per i Comuni del Sud (95,7%) e del Nord Est (93%). Un'ulteriore considerazione va formulata a proposito della ripartizione della spesa per modalità di realizzazione dei corsi esterni, che mostra come al Centro e al Sud la spesa si concentri su corsi realizzati ad hoc. Tale orientamento, però, non costituisce necessariamente un fattore qualificante, dal momento che tali corsi sono prevalentemente orientati su aree tematiche "tradizionali" (giuridico-amministrativa), diversamente da quanto accade nelle Amministrazioni del Nord che li utilizzano in aree di contenuto più finalizzate a specifici obiettivi (organizzazione, comunicazione, informatica).

Tab. 1.22 - Comuni: ripartizione costi per modalità di realizzazione e area geografica

Ripartizione territoriale	Corsi esterni				Totale corsi esterni	Corsi esterni	Corsi interni	n.r.	Totale complessivo
	Ad Hoc	Da Catalogo	A Domanda	n.r.					
NORD OVEST	58,2	2,4	35,2	4,2	100,0	70,0	15,3	14,7	100,0
NORD EST	54,8	-	0,8	44,4	100,0	93,0	4,9	2,1	100,0
CENTRO	77,4	9,7	12,4	0,6	100,0	64,6	26,5	8,9	100,0
SUD	71,7	7,9	12,3	8,1	100,0	95,7	1,1	3,2	100,0
Tutti i comuni	67,8	5,9	14,7	11,5	100,0	77,2	15,0	7,8	100,0

Tab. 1.23 - Comuni: ripartizione costi per modalità di realizzazione e dimensione (valori %)

Classi di abitanti	Corsi esterni				Totale corsi esterni	Corsi esterni	Corsi interni	n.r.	Totale complessivo
	Ad Hoc	Da Catalogo	A Domanda	n.r.					
fino a 50 000	40,4	6,5	28,3	24,9	100,0	78,3	13,1	8,6	100,0
da 50 000 a 100 000	66,6	5,0	23,5	5,0	100,0	62,8	25,2	12,0	100,0
oltre 100 000	74,6	6,2	8,2	11,0	100,0	84,4	10,1	5,5	100,0
Tutti i comuni	67,8	5,9	14,7	11,5	100,0	77,2	15,0	7,8	100,0

la ripartizione percentuale della spesa per dimensione dei Comuni, invece, mostra come siano i piccoli e i grandi Comuni a spendere quota più elevata per corsi di formazione realizzati all'esterno; si può rilevare, inoltre, il crescente impegno di spesa per corsi predisposti ad hoc su richiesta dell'Amministrazione a mano a mano che cresce la dimensione demografica del Comune (40,4% della spesa per corsi esterni nei piccoli Comuni contro il 74,6% nei grandi).

2. RISULTATI DELL'INDAGINE SULLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

L'articolazione per aree geografiche delle Amministrazioni provinciali che hanno aderito all'indagine del Fornez è presentata nel successivo riquadro.

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI				
	NORD	CENTRO	SUD e ISOLE	Totale
Amministrazioni coinvolte nell'indagine	20	9	15	44
Percentuale sul totale delle Province nell'area	43,5	38,1	41,7	42,7

2.1. Gli aspetti strutturali del sistema formativo

Dal punto di vista della strutturazione del sistema formativo la situazione nelle Province si presenta più consolidata che nei Comuni.

I dati raccolti evidenziano che 13 delle 40 Province che hanno fornito una risposta (pari al 32,5%) dispongono di una unità organizzativa preposta alla formazione. Altre 5 hanno un ufficio per la formazione del personale, mentre sono 6 quelle in procinto di istituire una specifica struttura. (v. tabelle 2.1 e 2.2)

Tab. 2.1 - Province: presenza di strutture preposte alla formazione per ripartizione territoriale

Ripartizione territoriale	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Struttura in via di istituzione	Nessuna struttura specifica	Totale
NORD OVEST	2	8		7	17
CENTRO	2	1		5	8
SUD	1	4	6	4	15
Tutte le province	5	13	6	16	40

Tab. 2.2 - Province: presenza di strutture preposte alla formazione per classe dimensionale (valori %)

Ripartizione territoriale	Ufficio Formazione	Unità organizzativa	Struttura in via di istituzione	Nessuna struttura specifica	Totale
NORD	11,8	47,1		41,1	100,0
CENTRO	25,0	12,5		62,5	100,0
SUD	6,7	26,7	40,0	26,6	100,0
Tutte le province	12,5	32,5	15,0	40,0	100,0

La responsabilità di tali strutture compete in prevalenza a personale dirigente, diversamente da quanto rilevato per le Amministrazioni comunali che affidano, come si è visto, tale responsabilità soprattutto a personale direttivo.

La ripartizione per area geografica segnala poi come la presenza di uffici ed unità per la formazione sia soprattutto diffusa tra le amministrazioni del Nord (il 58,9% ha risposto positivamente al quesito), che mostrano d'altro canto di realizzare attività di programmazione degli interventi formativi con una frequenza molto superiore (90%) rispetto a quelle del Sud (46,7%)(v. tabella 2.3). Più critica appare, per contro, la situazione delle Province del Centro le quali, oltre ad una ridotta attività di programmazione (solo il 42,9% vi ha fatto riferimento), dispongono solo in un numero ridotto di casi (37,5%) di strutture ad hoc.

Tab. 2.3 - Province: 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	18	90,0	2	10,0	20	100,0
CENTRO	3	42,9	4	57,1	7	100,0
SUD	7	46,7	8	53,3	15	100,0
Tutte le province	28	66,7	14	33,3	42	100,0

Di un certo interesse appare la dichiarata intenzione di costituire tale struttura nel prossimo futuro da parte delle Province del Sud (6 su 15 hanno fornito tale indicazione), a dimostrazione di una più accentuata sensibilità verso le problematiche della formazione.

Va sottolineato, inoltre che, delle 28 Province che realizzano attività di programmazione, 21 (pari al 75%) predispongono un piano di formazione. La programmazione ha generalmente durata poliennale (71,4%), a differenza di quanto avviene nei Comuni dove invece, come si è visto, è prevalentemente limitata a un solo anno.

Minore attenzione è destinata, invece, all'attività di valutazione degli interventi formativi realizzati, che si effettua soltanto in 17 Province (38,6% dei casi).

2.2. Le risorse economiche destinate alla formazione nel triennio '96-'98

Le risorse finanziarie impegnate dalle Province per la formazione dei dipendenti nel triennio '96-'98 mostrano una crescita sia rispetto all'ammontare delle retribuzioni lorde sia alla spesa della formazione per dipendente, che è peraltro la risultante di andamenti differenziati nel periodo⁴(v. tabella 2.4).

Tab. 2.4 - Province: la spesa per la formazione (triennio 1996-1998)

Ripartizione territoriale	Anno					
	1996		1997		1998	
	Incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde	Spesa per la formazione per dipendente	Incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde	Spesa per la formazione per dipendente	Incidenza della spesa per la formazione sulle retribuzioni lorde	Spesa per la formazione per dipendente
NORD	0,28	127.014	0,40	162.470	0,36	158.039
CENTRO	0,27	136.627	0,27	114.217	0,31	150.350
SUD	0,40	193.257	0,38	177.171	0,43	192.902
Tutte le province	0,30	146.459	0,36	151.669	0,36	164.448

⁴ I dati sulla incidenza della spesa per formazione sul totale delle retribuzioni e quelli sulla spesa formativa per dipendente, riguardano solo 20 Amministrazioni Provinciali (Alessandria, Ancona, Asti, Bari, Bergamo, Biella, Brescia, Firenze, Genova, Macerata, Novara, Perugia, Potenza, Salerno, Teramo, Terni, Trapani, Trento, Varese, Viterbo) rispetto alle 44 che hanno aderito all'indagine. Negli altri casi non è stato infatti fornito il dato relativo al 1998, non ancora disponibile, sia per quanto concerne le retribuzioni lorde che il costo complessivo del lavoro.

In particolare:

- gli impegni destinati alla formazione sulle retribuzioni lorde del personale aumentano dallo 0,30% del 1996 allo 0,36% del 1997. La disaggregazione per aree territoriali dei dati segnala in proposito un incremento significativo nelle Province del Nord (dallo 0,28% allo 0,40%) tra il '96 e il '97, per registrare poi una flessione nel 1998 (0,36%). Le Province del Centro, invece, presentano un lieve incremento nel triennio (dallo 0,27% allo 0,31%). In crescita anche il dato del Meridione (dallo 0,40% allo 0,43%), grazie all'incremento degli stanziamenti destinati alla formazione soprattutto nell'ultimo anno;
- i dati relativi all'impegno medio per dipendente sottolineano, in generale, un certo aumento (da L. 146.459 del 1996 a L. 164.488 nel 1998) che, analizzato nel triennio, appare più accentuato nel caso degli Enti del Nord (da L. 127.014 a L. 158.039). Più modesta la crescita nel Centro (da L. 136.627 a L. 150.350). Nel Sud tale costo si presenta pressoché stabile, pur registrando un incremento notevole nel 1998 rispetto all'anno precedente (da L. 177.171 a L. 192.902).

I dati raccolti sembrano quindi offrire, da un lato, indicazioni di segno positivo in relazione all'accrescimento delle risorse impegnate nella formazione del personale, ma rivelano, d'altro canto, la persistenza di alcuni ritardi e difficoltà che, verosimilmente, si correlano non solo al problema dell'approvvigionamento dei finanziamenti necessari (quasi tutte le iniziative risultano finanziate con il ricorso a fondi propri), ma anche a difficoltà nel far "decollare" la funzione formativa, assegnando ad essa un ruolo strategico per la valorizzazione e riqualificazione del personale.

2.3 Le caratteristiche degli interventi formativi

L'analisi dei dati concernenti la tipologia dei corsi segnala il peso prevalente di quelli compresi nell'area tecnico-specialistica (che annovera il 30,1% dei 581 corsi cui hanno preso parte, nel 1998, i dipendenti delle Amministrazioni provinciali rispondenti) e l'area giuridico-amministrativa (22,8%). Molto inferiore appare l'incidenza dei corsi ricompresi nelle altre aree tematiche (tabella 2.5).

**Tab. 2.5 - Province: corsi articolati per area tematica
(anno 1998)**

Area Tematica	Corsi realizzati	
	Valori assoluti	Valori %
Giuridico-amministrativa	175	30,1
Comunicazione	15	2,6
Organizzazione	47	8,1
Economico-finanziaria	62	10,7
Informatica	92	15,8
Linguistica	6	1,0
Tecnico-specialistica	179	30,8
Corsi interdisciplinari	5	0,9
Totale	581	100,0

Per quanto riguarda, invece, le altre attività formative realizzate nel 1998 e cioè convegni, seminari e conferenze, dalla tabella 2.6 si può osservare come, ancora una volta, siano le aree tecnico-specialistica e quella giuridico-amministrativa a essere segnalate in misura maggiore, rappresentando rispettivamente il 47,5% e il 37,5% del totale delle attività realizzate.

**Tab. 2.6 - Province: seminari, conferenze, convegni
articolati per area tematica (anno 1998)**

Area Tematica	Corsi realizzati	
	Valori assoluti	Valori %
Giuridico-amministrativa	15	37,5
Organizzazione	3	7,5
Economico-finanziaria	1	2,5
Informatica	2	5,0
Tecnico-specialistica	19	47,5
Totale	40	100,0

Rispetto ai soggetti realizzatori, i corsi svolti all'interno dell'Amministrazione sono stati pari all'11,5% dei casi, con una incidenza decisamente inferiore a quella rilevata per le Amministrazioni comunali (44,3%) (v. tabelle 2.7 e 2.8).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 2.7 - Province: corsi per area tematica e modalità di realizzazione

Area tematica	Corsi esterni				Totale corsi esterni	Corsi interni	n.r.	Totale complessivo
	Ad hoc	Da catalogo	A domanda	n.r.				
Giuridico-amministrativa	17	23	57	27	124	14	37	175
Comunicazione	6	2	2	2	12	1	2	15
Organizzazione	10	5	8	6	29	10	8	47
Economico-finanziaria	5	9	26	12	52	3	7	62
Informatica	24	7	29	4	64	10	18	92
Linguistica	4		1	1	6			6
Tecnico-specialistica	15	21	58	31	125	29	25	179
Corsi interdisciplinari	1		3		4		1	5
Totale	82	67	184	83	416	67	98	581

Tab. 2.8 - Province: corsi per area tematica e modalità di realizzazione (valori %)

Area tematica	Corsi esterni				Totale corsi esterni	Corsi esterni	Corsi interni	n.r.	Totale complessivo
	Ad Hoc	Da Catalogo	A Domanda	n.r.					
Giuridico-amministrativa	13,7	18,5	46,0	21,8	100,0	70,9	8,0	21,1	100,0
Comunicazione	50,0	16,7	16,7	16,7	100,0	80,0	6,7	13,3	100,0
Organizzazione	34,5	17,2	27,6	20,7	100,0	61,7	21,3	17,0	100,0
Economico-finanziaria	9,6	17,3	50,0	23,1	100,0	83,9	4,8	11,3	100,0
Informatica	37,5	10,9	45,3	6,3	100,0	69,6	10,9	19,6	100,0
Linguistica	66,7		16,7	16,7	100,0	100,0			100,0
Tecnico-specialistica	12,0	16,8	46,4	24,8	100,0	69,8	16,2	14,0	100,0
Corsi interdisciplinari	25,0		75,0		100,0	80,0		20,0	100,0
Totale	19,7	16,1	44,2	20,0	100,0	71,6	11,5	16,9	100,0

Relativamente alle modalità prescelte per la partecipazione dei dipendenti alle attività formative, si può rilevare come sia preponderante l'iscrizione a corsi esterni (44,2% a fronte del 37,6% riscontrato per i Comuni) mentre risulta più contenuta, ma sempre superiore al corrispondente dato relativo ai Comuni, l'affidamento a strutture esterne di interventi formativi ad hoc (19,7% a fronte del 15,7%). Piuttosto episodica è, per contro, l'iscrizione dei dipendenti a corsi selezionati su catalogo (16,1%).

In merito poi alle ore di formazione fruite nel corso del 1998 dai dipendenti delle Amministrazioni rispondenti ripartiti per qualifica e sesso, si può rilevare che (v. tabelle 2.9 e 2.10):

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 2.9 - Province: corsi per durata complessiva, area tematica e qualifica dei partecipanti

Area tematica	DURATA		N° PARTECIPANTI PER LIVELLO							
	ORE	GIORNATE	DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	di cui NEOASSUNTI
Giuridico-amministrativa	2.484	1.072	342	1.213	2.270	2	3.827	3.142	685	2
Comunicazione	348	158	2	46	157	2	206	150	56	-
Organizzazione	767	311	653	439	320	3	1.415	1.262	153	8
Economico-finanziaria	801	345	154	72	117	2	344	300	44	1
Informatica	2.836	905	57	1.239	2.130	36	3.462	3.083	379	1
Linguistica	310	384	29	-	-	-	29	29	-	-
Tecnico-specialistica	3.692	1.526	52	233	1.911	158	2.354	2.177	177	1
Corsi interdisciplinari	306	117	5	62	48	-	114	108	6	-
Totale	11.544	1.924	1.293	3.304	6.953	202	11.751	10.251	1.500	13
Totale dipendenti			885	6.395	30.968	2.287	40.536	26.455	14.081	1.179

Tab. 2.10 - Province: corsi per durata complessiva, area tematica e qualifica dei partecipanti (valori %)

Area tematica	Ore formazione	Durata media in giornate	RAPPORTO PERCENTUALE FORMATI/DIPENDENTI							
			DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	di cui NEOASSUNTI
Giuridico-amministrativa	21,5	2,4	38,6	19,0	7,3	0,1	9,4	11,9	4,9	0,2
Comunicazione	3,0	3,9	0,2	0,7	0,5	0,1	0,5	0,6	0,4	-
Organizzazione	6,6	2,7	73,7	6,9	1,0	0,1	3,5	4,8	1,1	0,7
Economico-finanziaria	6,9	2,2	17,4	1,1	0,4	0,1	0,8	1,1	0,3	0,1
Informatica	24,6	5,1	6,4	19,4	6,9	1,6	8,5	11,7	2,7	0,1
Linguistica	2,7	8,6	3,3	-	-	-	0,1	0,1	-	-
Tecnico-specialistica	32,0	3,5	5,9	3,6	6,2	6,9	5,8	8,2	1,3	0,1
Corsi interdisciplinari	2,7	10,2	0,5	1,0	0,2	-	0,3	0,4	0,0	-
Totale	100,0	3,4	146,0	51,7	22,5	8,8	29,0	38,7	10,7	1,1
Totale dipendenti			885	6.395	30.968	2.287	40.536	26.455	14.081	1.179

- le **ore complessive di formazione** effettuate sono pari a 11.544, equivalenti a 1.924 giornate, concentrate soprattutto nelle aree tecnico-specialistica (32% del totale), informatica (24,6%), giuridico-amministrativa (21,5%);
- la **durata media** è pari a 20 ore (3,4 giornate) e notevolmente più elevata per i corsi interdisciplinari (10,2 giornate) e per l'area linguistica (8,6 giornate), confermando in questo senso una tendenza già emersa per le Amministrazioni comunali;
- la **distribuzione per qualifica** mette in luce, analogamente a quanto rilevato per i Comuni, una prevalenza della componente dirigenziale. Il rapporto tra dirigenti totali e dirigenti che hanno partecipato ad attività formative è pari infatti al 146%, il che sta ad indicare che un certo numero di dirigenti ha fruito di più interventi di formazione nel corso dell'anno. Per quanto concerne il personale direttivo, il rapporto risulta invece pari al 51,7%, mentre decisamente inferiore è il corrispondente valore per il restante personale in servizio (22,5%) e per il personale non di ruolo (8,8%);

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- a differenza che nei Comuni, la **ripartizione dei dati per sesso** segnala un indice di partecipazione superiore per gli uomini (38,7%) rispetto alle donne (10,7%);
- del tutto trascurabile appare, infine, il dato concernente il **personale neo-assunto**, che ha preso parte ad attività di formazione soltanto nell'1,1% dei casi.

Tab. 2.11 - Province: seminari, convegni, conferenze per durata complessiva, area tematica e qualifica dei partecipanti

Area tematica	DURATA		N° PARTECIPANTI PER LIVELLO							di cui NEOASSUNTI
	ORE	GIORNATE	DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	
Giuridico-amministrativa	188	31	15	29	54		98	93	5	
Comunicazione										
Organizzazione	26	4	15	63	1	1	80	48	32	
Economico-finanziaria	8	1	1	3			4	4		
Informatica	12	2		60	34		94	44	50	
Linguistica								65	65	
Tecnico-specialistica	288	48	20	73	23		116	89	27	
Corsi interdisciplinari										1
Totale	522	87	51	228	112	1	392	213	179	1
Totale dipendenti			885	6.395	30.968	2.287	40.536	26.455	14.081	1.179

Tab. 2.12 - Province: seminari, convegni, conferenze per durata complessiva, area tematica e qualifica dei partecipanti

Area tematica	Ore formazione	RAPPORTO PERCENTUALE FORMATI/DIPENDENTI							
		DIRIGENTI	DIRETTIVI	ALTRI	ESTERNI	TOTALE	di cui UOMINI	di cui DONNE	di cui NEOASSUNTI
Giuridico-amministrativa	36,02	1,69	0,45	0,17		0,24	0,35	0,04	
Comunicazione									
Organizzazione	4,98	1,69	0,99	0,00	0,04	0,20	0,18	0,23	
Economico-finanziaria	1,53	0,11	0,05			0,01	0,02		
Informatica	2,30		0,94	0,11		0,23	0,17	0,36	
Linguistica									
Tecnico-specialistica	55,17	2,26	1,14	0,07		0,29	0,34	0,19	
Corsi interdisciplinari									0,08
Totale	100,00	5,76	3,57	0,36	0,04	0,97	0,81	1,27	0,08
Totale dipendenti		100,0	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Per quanto riguarda, da ultimo, le altre attività formative, si può osservare come i dati confermino la maggiore attenzione rivolta alle aree tecnico-specialistica e giuridico-amministrativa in termini di ore di attività formativa (rispettivamente 288 e 188), come pure la più elevata partecipazione dei dirigenti a tali attività (il 5,8% contro lo 0,9% del totale dipendenti) (v. tabella 2.11 e 2.12).

3. POLITICHE DELL'INNOVAZIONE E RUOLO DELLA FORMAZIONE: CLUSTER ANALYSIS SUL PANEL DEI COMUNI E PROIEZIONI SU SCALA NAZIONALE

Come si è accennato in premessa, la presente indagine è stata finalizzata in modo prioritario a individuare l'ampiezza e le caratteristiche delle politiche formative poste in essere dalle Amministrazioni comunali e provinciali, così da rilevare, anche per questo importante comparto della Pubblica Amministrazione, l'evoluzione del fenomeno formativo e le connotazioni da esso assunte nel periodo più recente, in coincidenza cioè con i profondi cambiamenti che hanno investito l'intero settore a seguito della emanazione delle leggi di riforma.

Si è ritenuto peraltro utile, per meglio qualificare tale fenomeno, compiere uno specifico approfondimento di analisi relativamente alle Amministrazioni comunali, utilizzando i dati rilevati per indagare l'eventuale nesso esistente tra i comportamenti adottati nella programmazione e gestione degli interventi formativi e le politiche di innovazione realizzate da tali amministrazioni.

Si è cercato in tal modo di verificare se, ed in quale misura, tale nesso sia effettivamente operante, e quale incidenza sia dunque attribuibile alla formazione come strumento di qualificazione e valorizzazione delle risorse umane a supporto dei processi di cambiamento.

Per fare ciò si è utilizzata una tecnica di analisi multivariata (classificazione gerarchica sui risultati di un'analisi delle corrispondenze multiple), che ha consentito di definire 4 profili omogenei "naturali", ossia non condizionati da preordinate ipotesi costruttive, relativamente al livello di "innovatività" delle Amministrazioni comunali che hanno aderito all'indagine. Le variabili di risposta fornite dai Comuni, utilizzate per identificare tali comportamenti innovativi, sono le seguenti; 1) istituzione da parte dell'Ente di contabilità per centri di costo; 2) controllo di gestione; 3) organizzazione interna strutturata non solo per aree funzionali ma anche per programmi e progetti; 4) introduzione di sistemi informatici per seguire l'iter delle procedure; 5) costituzione dei nuclei di valutazione; 6) assunzione, nel corso del 1998, di personale con contratto di diritto privato; 7) esistenza di una funzione di programmazione degli interventi formativi per il personale; 8) costituzione e/o istituzione in fase di avvio dello sportello unico per le imprese; 9) attivazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Oltre a tali variabili "attive" ai fini dell'identificazione dei profili, sono state considerate come variabili "illustrative" le informazioni ulteriori raccolte attraverso la somministrazione del questionario di indagine relativamente: all'introduzione di strumenti di incentivazione retributiva; all'adozione di Carte dei Servizi e all'utilizzo, infine, di formule particolari di gestione dei servizi (Società per azioni, Aziende speciali, Consorzi, Istituzioni).

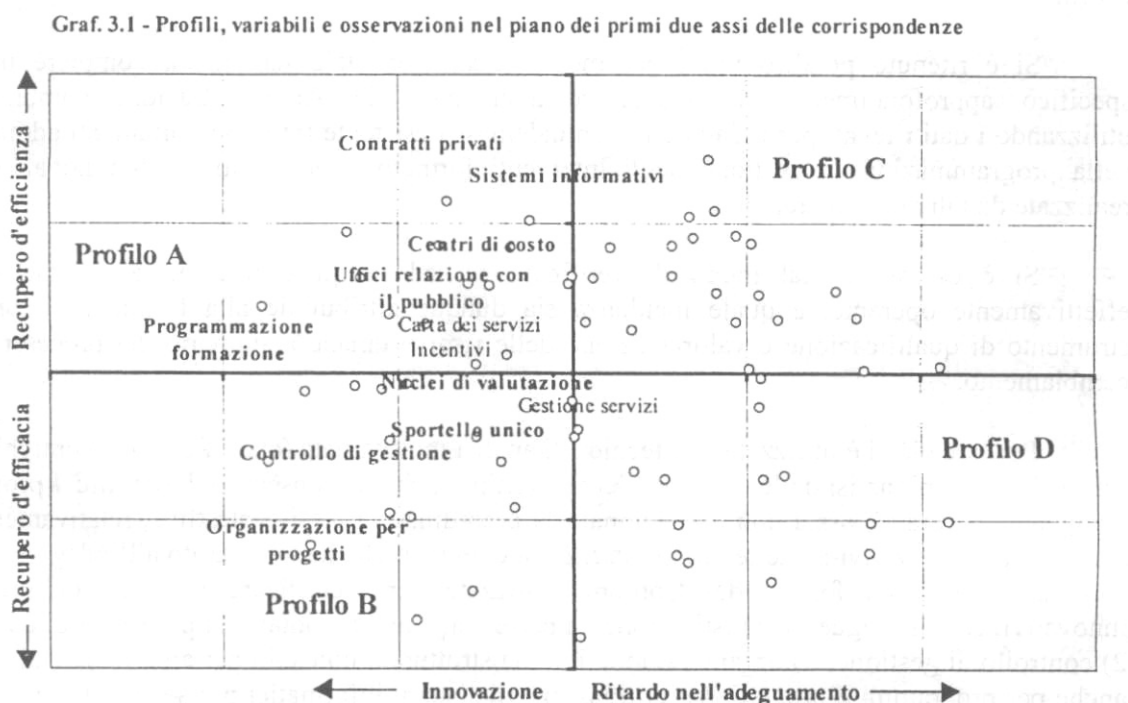
Una volta identificati i profili, si è provveduto a:

- verificare, per ciascun gruppo, i comportamenti assunti sul versante delle politiche e interventi formativi;
- effettuare, infine, una proiezione dell'analisi delle risultanze così ottenute su tale *panel* di Comuni a tutto il contesto nazionale, al fine di verificare la diffusività dei comportamenti

enucleati rispetto all'universo delle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti (pari a 1.047 unità).

3.1 Profili omogenei d'innovazione nel panel di Comuni

La *cluster analysis* condotta fornisce una classificazione particolarmente stabile articolando in quattro classi i Comuni del *panel*. Una rappresentazione sintetica dei profili è visualizzata nel grafico 3.1.



Nel grafico, l'asse orizzontale distingue ed ordina in maniera netta gli 87 Comuni (contrassegnati da piccoli cerchi) in base alla presenza/assenza di strutture e strumenti avanzati di gestione amministrativa. Le variabili segnalate, posizionate nella parte sinistra del grafico, indicano la presenza dell'attributo. Vengono così caratterizzate due classi AB e CD, fortemente differenziate relativamente al contenuto d'innovazione delle strutture amministrative. L'asse verticale segnala una differenza di orientamento tra i profili intermedi B e C caratterizzando il primo come più rivolto ad un recupero dei livelli di efficacia nell'offerta di servizi ed il secondo come più interessato da un recupero di efficienza interna.

Una descrizione dei profili può essere effettuata con l'ausilio della tabella 3.1 e del grafico 3.2.