

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

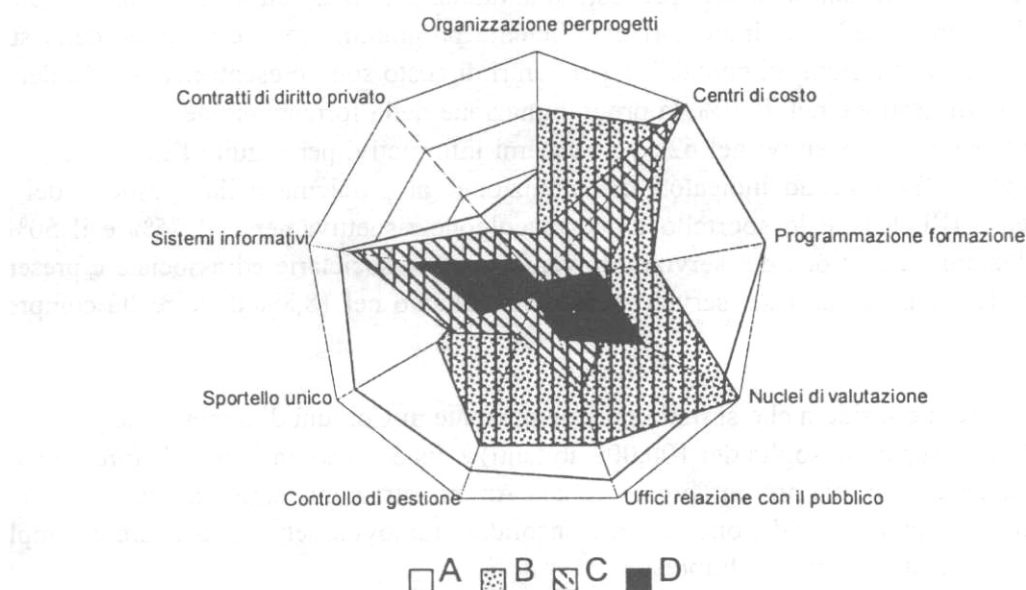
Tab.3.1.a - Cluster analysis: composizione dei profili: incidenza % dell'attributo nel profilo

Variabili attive	A	B	C	D	Totale
Contratti di diritto privato	39,1		30,3	13,3	24,1
Nuclei di valutazione	91,3	100,0	36,4	53,3	65,5
Sistemi informativi	87,0	18,8	81,8	53,3	66,7
Sportello unico	91,3	50,0	42,4	26,7	54,0
Uffici relazione con il pubblico	91,3	75,0	51,5	26,7	62,1
Organizzazione per progetti	47,8	75,0	21,2		34,5
Centri di costo	100,0	87,5	100,0		80,5
Controllo di gestione	87,0	75,0	24,2	6,7	47,1
Programmazione formazione	100,0	50,0	30,3	26,7	51,7
Variabili illustrative	A	B	C	D	Totale
Incentivazione retributiva	69,6	62,5	36,4	33,3	49,4
Carta dei servizi	30,4	18,8	12,1	6,7	17,2
Gestione servizi	73,9	68,8	66,7	46,7	65,5

Tab.3.1.b - Cluster analysis: composizione dei profili: incidenza % del profilo nell'attributo

Variabili attive	A	B	C	D	Totale
Contratti di diritto privato	42,9		47,6	9,5	100,0
Nuclei di valutazione	36,8	28,1	21,1	14,0	100,0
Sistemi informativi	34,5	5,2	46,6	13,8	100,0
Sportello unico	44,7	17,0	29,8	8,5	100,0
Uffici relazione con il pubblico	38,9	22,2	31,5	7,4	100,0
Organizzazione per progetti	36,7	40,0	23,3		100,0
Centri di costo	32,9	20,0	47,1		100,0
Controllo di gestione	48,8	29,3	19,5	2,4	100,0
Programmazione formazione	51,1	17,8	22,2	8,9	100,0
Variabili illustrative	A	B	C	D	Totale
Incentivazione retributiva	37,2	23,3	27,9	11,6	100,0
Carta dei servizi	46,7	20,0	26,7	6,7	100,0
Gestione servizi	29,8	19,3	38,6	12,3	100,0

Graf. 3.2 - Cluster analysis:composizione dei profili d'innovazione



Nel **profilo A** risultano associati 23 Comuni che si caratterizzano per aver attivato tutti o quasi tutti gli strumenti d'innovazione dell'amministrazione considerati: in particolare il modello procedurale legato all'attivazione dei centri di costo e la programmazione dell'attività formativa sono attribuiti comuni a tutti i membri del gruppo (100%).

Valori elevati (e comunque superiori a quelli riscontrati negli altri profili individuati), si osservano con riferimento alla creazione e/o imminente attivazione di sportelli unici per le imprese (91,3%), alla costituzione di U.R.P. (91,3%), all'introduzione di sistemi di controllo di gestione (87%) e alla dotazione di sistemi informativi (87%).

Di rilievo appare anche il dato concernente la istituzione di nuclei di valutazione (91,3%), soprattutto se posto in correlazione con quello relativo alla introduzione di strumenti di incentivazione retributiva (69,6%).

Meno consistente, ma sempre significativo è infine, in questi Comuni, il ricorso a contratti di diritto privato per l'assunzione di nuovo personale, dirigente e non (39,1%), come pure una organizzazione delle strutture articolata anche per programmi e progetti (47,8%). Quest'ultimo dato (inferiore a quello rilevato per il successivo profilo) trova spiegazione nel fatto che a tale gruppo risultano associate tutte le grandi Amministrazioni comunali italiane che hanno aderito all'indagine Formez ed alcune città medio-grandi del Nord (Tabb. 3.2 e 3.3), nelle quali tale formula organizzativa appare, spesso, di più complessa adozione non solo per l'ampiezza della struttura, ma anche per la preferenza data a forme di "esternalizzazione" (ad es. attraverso società partecipate) dei principali servizi pubblici, come confermato dai dati relativi alla gestione dei servizi attraverso particolari formule organizzative (73,9%) e all'adozione di Carte dei servizi (30,4%).

Un secondo gruppo di 16 Comuni, associati nel **profilo B**, presenta un andamento più discontinuo delle variabili di caratterizzazione dell'innovazione evidenziando, da un lato, un più accentuato ricorso a strutture ad hoc per la gestione dei grandi progetti (75,0%) e una presenza generalizzata di nuclei preposti alla valutazione ma, dall'altro, valori più contenuti sia relativamente ad altri indicatori di efficiente programmazione e gestione della struttura organizzativa - i sistemi di contabilità per centri di costo sono presenti nell'87,5% dei casi, il controllo di gestione nel 75,0%, la programmazione della formazione nel 50,0%, i sistemi di attribuzione degli incentivi nel 62,5%, i sistemi informativi per seguire l'iter delle procedure solo nel 18,8% - sia ad indicatori di "attenzione" al problema della gestione dei servizi all'utenza (l'U.R.P. e lo sportello unico raccolgono rispettivamente il 75% e il 50% delle segnalazioni, la gestione dei servizi attraverso formule societarie ed associate è presente nel 68,8% dei casi, la Carta dei servizi si rinviene soltanto nel 18,8% delle realtà comprese nel profilo).

Se si considera che si tratta prevalentemente di Comuni di dimensione piccolo-media (il 75% non supera la soglia dei 100.000 abitanti) e dislocati soprattutto nel Nord (50%), se ne può inferire che siamo in presenza di Amministrazioni significativamente orientate all'innovazione, ma che devono ancora consolidare i nuovi assetti e procedure e completare i percorsi di trasformazione intrapresi.

Nel **profilo C** si colloca la maggior parte (33) dei Comuni del *panel*. Tali Amministrazioni, pur denotando un significativo attivismo su alcuni ambiti di intervento (generalizzato appare infatti, dalle risposte fornite, l'utilizzo di procedure di contabilità per centri di costo ed inusitadamente alta è l'incidenza - 81,8% - di quelle che hanno introdotto sistemi informativi), presentano ancora diffuse carenze relativamente ai restanti indicatori.

Se si escludono, in effetti, alcuni valori degni di menzione relativamente all'utilizzo di formule particolari di gestione dei servizi (66,7%), alla creazione di U.R.P. (51,5%) e al prossimo avvio dello sportello unico per le imprese (42,4%), si può rilevare come, per le restanti variabili, l'incidenza delle risposte affermative non supera la soglia del 40% del totale degli appartenenti al profilo, con un forte ridimensionamento delle opzioni positive soprattutto per quel che concerne l'organizzazione per progetti (21,2%) e l'adozione della Carta dei servizi (12,1%).

Anche per tale gruppo appare significativo il riscontro territoriale e dimensionale che colloca tali realtà prevalentemente nell'area Meridionale (57,6%) e del Centro (18,2%) e fra quelle ricomprese nelle fasce dimensionali 10.000-50.000 abitanti (48,5%) e 50.000-100.000 abitanti (39,4%).

Ritardi ancora più rilevanti caratterizzano il **profilo D**, del quale risultano far parte 15 Comuni che, per la completa assenza degli indicatori d'innovazione o per un loro apparire in modi e forme del tutto incoerenti, si pongono in fondo alla graduatoria.

Questo profilo, che accomuna soprattutto Comuni di piccola dimensione (il 73,3% non oltrepassa i 50.000 abitanti), localizzati nel 40,2% dei casi nelle aree del Meridione e nel 20,0% nelle regioni del Centro, fa osservare valori di un certo rilievo solo per quanto riguarda la costituzione di nuclei di valutazione e l'introduzione di sistemi informativi (53,3% in entrambi i casi), mentre non fa emergere alcuna indicazione positiva in merito all'organizzazione per programmi e progetti e all'adozione di sistemi di contabilità per centri di costo.

Tab. 3.2 - Comuni per profilo d'innovazione e ripartizione territoriale (% riga)

Profilo	Ripartizione territoriale				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e isole	
A	39,1	21,7	21,7	17,4	100,0
B	31,3	18,8	25,0	25,0	100,0
C	12,1	12,1	18,2	57,6	100,0
D	20,0	6,7	20,0	53,3	100,0
Totale	24,1	14,9	20,7	40,2	100,0

Tab. 3.3 - Comuni per profilo d'innovazione e classe dimensionale (% riga)

Profilo	Classe dimensionale				Totale
	10.000-50.000	50.000-100.000	100.000-250.000	Oltre 250.000	
A	21,7	26,1	26,1	26,1	100,0
B	31,3	43,8	6,3	18,8	100,0
C	48,5	39,4	12,1		100,0
D	73,3	20,0	6,7		100,0
Totale	42,5	33,3	13,8	10,3	100,0

3.2 Comportamenti innovativi e formazione nei Comuni del panel

Una volta identificati i Comuni sulla base dei comportamenti innovativi è stato possibile verificare la correlazione tra tali comportamenti e le politiche formative utilizzando a tale riguardo le informazioni concernenti, in particolare:

- le modalità adottate per la programmazione degli interventi formativi;
- la predisposizione o meno, all'interno di tale attività di programmazione, di un piano di formazione del personale;
- la esistenza, all'interno dell'organizzazione, di un ufficio (o unità organizzativa) preposta alla formazione;
- l'adozione di metodiche per la valutazione degli interventi di formazione;
- le attività formative realizzate nel corso del 1998 ed il rapporto tra formati e dipendenti in servizio nello stesso anno.

Le evidenze empiriche così emerse sono le seguenti (Tabb. 3.4..3.10):

- i Comuni appartenenti al profilo più innovativo (**gruppo A**) effettuano tutti, come si è visto in precedenza, una attività di programmazione della formazione e, per lo svolgimento di questa attività utilizzano, nel 68,2% dei casi, risorse professionali interne. Molto diffusa (81,8%) appare la predisposizione di uno specifico piano di formazione del personale da parte delle strutture (o unità organizzative) preposte alla funzione formazione, presenti nel 78,3% dei casi (un ulteriore 8,7% non dispone ancora di questa struttura, ma si sta accingendo ad istituirla). Le Amministrazioni ricomprese nella classe si connotano anche per il maggior rilievo assegnato a metodiche di valutazione degli interventi formativi (69,6%), a conferma del ruolo consolidato che in tali realtà viene attribuito alla variabile formativa come strumento delle politiche del personale e di verifica dell'efficienza/efficacia degli investimenti effettuati. Le Amministrazioni identificate dal profilo sono infine quelle che segnalano una maggiore incidenza del rapporto formati su dipendenti totali (24,8% nel 1998) ed una articolazione delle attività formative rivolte al personale orientate anche allo sviluppo di competenze necessarie per i rapporti con l'utenza (l'80,9% del totale dei formati nell'area comunicazione è ad esempio ricompreso in tale classe) oltre che allo sviluppo organizzativo e all'incremento di efficienza dall'azione amministrativa;

- i Comuni del **profilo B** si connotano, rispetto ai precedenti, per un minor impatto della funzione di programmazione della formazione (50,0%), effettuata con il ricorso a personale interno nel 35,7% dei casi. Meno frequente, ma attestata su valori significativi (43,8%) appare l'attività di predisposizione di un apposito piano della formazione e la presenza di una struttura ad hoc per la gestione della funzione formativa (50,0%), elementi questi che suffragano l'ipotesi di una tendenza al potenziamento delle politiche formative, peraltro non ancora sufficientemente consolidata. Va in questa direzione interpretativa anche il dato concernente la valutazione degli interventi formativi, che è infatti svolta solo nel 31,3% dei casi. Gli interventi formativi realizzati nell'ultimo anno, infine, pongono in luce il rilievo assegnato a tematiche di carattere organizzativo (il 24,4% del totale dei formati nell'area organizzazione fa parte di tale classe) e tecnico-specialistico (19,1%)⁵;
- del **gruppo C** fanno parte Comuni che segnalano invece alcune carenze sul versante della programmazione ed attuazione delle politiche formative: una vera e propria attività programmatoria è effettuata nel 30,3% dei casi, soprattutto con l'ausilio di risorse professionali esterne, mancando molto spesso (62,5%) una struttura preposta alla funzione e risultando quindi difficile elaborare un piano interno di formazione del personale o procedere ad una verifica della qualità/efficacia delle azioni formative poste in essere (solo il 6,1% vi ha fatto riferimento). Il rapporto formati sui dipendenti in servizio nel 1998 è pari all'14,8% e le aree tematiche che assommano le presenze più numerose dei formati di queste Amministrazioni, sul totale complessivo dei formati del *panel*, sono quelle organizzativa (32,4%) ed economico-finanziaria (24,1%);
- le Amministrazioni comunali facenti parte del **profilo D** presentano una situazione alquanto deficitaria: le attività di programmazione degli interventi formativi ricorrono solo nel 26,7% dei casi e, di queste, la metà viene effettuata con il ricorso a risorse professionali esterne. Manca quasi sempre una struttura preposta (73,3%) e la elaborazione di un piano della formazione costituisce una eccezione (10,8%). La valutazione degli interventi è alquanto episodica (13,3%) e assai bassa appare l'incidenza del personale formato nel 1998 sul personale totale (4,2%). Le attività effettuate, nello stesso anno, dai dipendenti si polarizzano, se rapportate al complesso dei formati delle quattro classi, nell'area dei corsi interdisciplinari (30,5%) che annovera infatti, in prevalenza, interventi finanziati nell'ambito dei programmi comunitari di sostegno alle Amministrazioni meridionali.

⁵ Non attendibili, in quanto sottostimati, appaiono per contro i dati concernenti il peso dei formati nei Comuni appartenenti al profilo in questione e l'incidenza dei formati sul personale di tali Enti, a causa della mancanza di specifiche fornite al riguardo da 3 Amministrazioni di media-grande dimensione ricomprese nella classe. Tali dati, riportati nella tabella 3.10, non vengono quindi commentati nel testo.

Tab. 3.4 - Comuni per profilo d'innovazione: chi effettua la programmazione (% riga)

Profilo	Senza programmazione	Con programmazione		
		Interni	Esterni	Totale
A	0,0	68,2	31,8	100,0
B	50,0	35,7	14,3	50,0
C	69,7	10,1	20,2	30,3
D	73,3	13,3	13,3	26,7
Totale	48,3	30,8	20,9	51,7

Tab. 3.5 - Comuni per profilo d'innovazione: piano di formazione (% riga)

Profilo	Senza programmazione	Con programmazione		
		Sì	No	Totale
A	0,0	81,8	18,2	100,0
B	50,0	43,8	6,3	50,0
C	69,7	24,2	6,1	30,3
D	73,3	26,7	0,0	26,7
Totale	48,3	43,5	8,2	51,7

Tab. 3.6 - Comuni per profilo d'innovazione: struttura preposta alla formazione (% riga)

Profilo	Sì	In istituzione	No	Totale
A	78,3	8,7	13,0	100,0
B	50,0	0,0	50,0	100,0
C	15,6	21,9	62,5	100,0
D	13,3	13,3	73,3	100,0
Totale	38,1	13,1	48,8	100,0

Tab. 3.7 - Comuni per profilo d'innovazione: valutazione della formazione (% riga)

Profilo	Sì	No	Totale
A	69,6	30,4	100,0
B	31,3	68,8	100,0
C	6,1	93,9	100,0
D	13,3	86,7	100,0
Totale	28,7	71,3	100,0

Tab. 3.8 Comuni per profilo d'innovazione: formati per area formativa (% riga)

Area Tematica	A	B	C	D	Totale
Giuridico-amministrativa	82,3	2,6	13,6	1,5	100,0
Comunicazione	80,9	3,8	15,2	0,1	100,0
Organizzazione	43,0	24,4	32,4	0,2	100,0
Economico-finanziaria	51,1	17,2	24,1	7,5	100,0
Informatica	91,0	0,7	8,3		100,0
Linguistica	95,6		4,4		100,0
Tecnico-specialistica	72,4	19,1	7,2	1,3	100,0
Corsi interdisciplinari	59,9		9,6	30,5	100,0
Totale	75,7	10,2	12,5	1,6	100,0

Tab. 3.9 - Comuni per profilo d'innovazione: formati per area formativa (% colonna)

Area Tematica	A	B	C	D	Totale
Giuridico-amministrativa	35,2	8,1	35,5	30,0	32,4
Comunicazione	4,5	1,6	5,2	0,3	4,2
Organizzazione	3,9	16,6	18,1	0,9	6,9
Economico-finanziaria	3,8	9,4	10,8	26,1	5,6
Informatica	17,0	1,0	9,5		14,2
Linguistica	2,5		0,7		2,0
Tecnico-specialistica	32,3	63,4	19,7	26,4	33,8
Corsi interdisciplinari	0,7		0,7	16,4	0,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 3.10 - Campione: rapporto formati/dipendenti per profilo d'innovazione

	A	B	C	D	Totale
Formati	15.581	2.101	2.563	330	20.575
Dipendenti	62.785	50.851	17.329	7.877	138.842
Rapporto %	24,8	n.c.	14,8	4,2	14,8

Come evidenziato anche nel prospetto riepilogativo che segue, l'analisi compiuta ha quindi confermato con sufficiente dettaglio l'esistenza di una correlazione diretta tra comportamenti innovativi e politiche formative poste in essere dai Comuni, individuando forti elementi di "intreccio" tra l'utilizzo della leva formativa e l'adozione di assetti organizzativi e gestionali "evoluti", coerenti con i nuovi compiti e funzioni assegnate a questi Enti dai recenti provvedimenti di riforma.

PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE CARATTERISTICHE DEI PROFILI

<i>Profili</i>	<i>Numerosità</i>	<i>Localizzazione prevalente</i>	<i>Caratteristica dimensionale prevalente</i>	<i>Indicatori di innovazione organizzativa e gestionale</i>	<i>Servizi all'utenza</i>	<i>Connotazione del fenomeno formativo</i>
A <i>I PRECURSORI</i>	23	Nord-ovest e Nord-est	Medio-grande	Questi Comuni hanno attivato, sebbene in misura differenziata, tutti gli strumenti di innovazione gestionale ed organizzativa	Il profilo denota un forte orientamento al potenziamento dei servizi all'utenza, perseguito attraverso la creazione dei nuovi servizi previsti dalla normativa di riforma e l'utilizzo di formule organizzative evolute	Le politiche formative appaiono ampiamente strutturate ed utilizzate in funzione di una diffusa riqualificazione ed aggiornamento del personale. Elevata è l'attenzione alla verifica dei risultati
B <i>Gli INNOVATORI "DISCONTINUI"</i>	16	Nord	Piccolo-media	I percorsi innovativi appaiono meno generalizzati e sistematici, ma significativi soprattutto in termini di ricerca di soluzioni organizzative più flessibili e di recupero di standard di efficacia/efficienza	Vi è una rilevante attenzione a tale problema, pur in presenza di alcune "scoperture" (esemplificativo il contenuto di ricorso a strumenti di regolazione della qualità dei servizi offerti)	La formazione è meno strutturata e presenta ancora alcuni elementi di incoerenza
C <i>I RITARDATARI IN LENTO MOVIMENTO</i>	33	Centro e Sud	Piccolo-media	Gli orientamenti innovativi sono indirizzati quasi esclusivamente al governo della spesa, anche attraverso l'introduzione di procedure di automazione	E' stata avviata, peraltro con alcuni ritardi, la creazione di nuovi servizi all'utenza	La formazione non è programmata, né strutturata, né valutata. L'iniziale percorso di cambiamento in atto sta tuttavia producendo degli effetti anche sul versante formativo
D <i>LA RETROGUARDIA</i>	15	Centro e Sud	Piccola	Si evidenzia l'assenza o la carente presenza di processi innovativi e un sostanziale mantenimento degli assetti preesistenti	Questi Comuni denotano, anche in relazione alla ridotta ampiezza dimensionale, una assoluta carenza di servizi	Episodicità degli interventi formativi realizzati prevalentemente con il sostegno di risorse finanziarie esterne

3.3. Proiezione dei dati al complesso dei Comuni con più di 10.000 abitanti

In base alla ripartizione territoriale d'appartenenza e alla classe dimensionale della popolazione residente è stato possibile attribuire un diverso peso di rappresentatività a ciascun Comune del *panel* rispetto all'universo di riferimento, che è composto da 1.047 Comuni con più di 10.000 abitanti.⁶

Si è voluto in tal modo perseguire un duplice obiettivo:

- verificare, in primo luogo, la “tenuta” delle osservazioni ed interpretazioni fornite in relazione ai diversi profili individuati per gli 87 Comuni dell'indagine;
- valutare, quindi, il livello di diffusività dei comportamenti analizzati rispetto all'universo di riferimento;

Le proiezioni elaborate a tali scopi consentono di affermare che:

- il riscontro effettuato, se da un lato avvalorava la connotazione dei profili d'innovazione, ridimensiona dall'altro, come era plausibile attendersi, alcuni comportamenti innovativi rispetto all'immagine fornita dal *panel*;
- dei quattro profili individuati, pertanto, quello definito dei “**Precursori**” si contrae in termini di incidenza sul totale, passando dal 26,4% del *panel* al 15,1% dell'universo. Analogamente, si riduce il peso del secondo profilo (“**Gli innovatori discontinui**”) che si attesta su un valore del 13,9% su scala nazionale rispetto al 18,4% del *panel*. Tendenze di segno contrario si rilevano invece nel caso del terzo gruppo (“**I ritardatari in lento movimento**”) che crescono dal 37,9% al 42,4%, caratterizzandosi in misura più marcata come il profilo numericamente più rappresentato e, infine, nel caso del gruppo denominato “**La retroguardia**”, la cui incidenza sale dal 17,2% al 28,6%. (Tab. 3.11)

Tab. 3.11 Diffusione dei profili d'innovazione nel panel e nella proiezione nazionale

	A	B	C	D	Totale
Incidenza % del profilo nel panel	26,4	18,4	37,9	17,2	100,0
Incidenza % del profilo nella proiezione	15,1	13,9	42,4	28,6	100,0

⁶ L'articolazione delle classi dimensionali è stata operata in maniera da garantire un significativo grado di affidabilità delle proiezioni al contesto nazionale dei Comuni superiori a 10.000 abitanti delle valutazioni condotte sul *panel*. La stessa procedura di analisi delle corrispondenze e di *cluster analysis* condotta sui valori ponderati non altera sensibilmente la composizione delle classi (segno di una forte caratterizzazione delle stesse e di pesi equidistribuiti negli strati): pertanto le proiezioni al complesso dei Comuni si basano sulla semplice composizione dei risultati con il peso delle osservazioni.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I risultati della ricerca realizzata dal Formez consentono di enucleare alcuni elementi di riflessione e valutazione sulle politiche formative poste in essere dal sistema delle autonomie locali individuando, in coerenza con gli obiettivi posti a fondamento del complessivo lavoro di indagine promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, le specificità di tali politiche nel più ampio contesto di riferimento della formazione svolta nel settore della Pubblica Amministrazione.

I principali elementi conoscitivi emersi dall'analisi attengono in primo luogo alle evidenze empiriche scaturite dall'analisi dei dati complessivamente raccolti presso i Comuni e le Province, che forniscono infatti un quadro d'insieme interessante sul fenomeno indagato, segnalando la presenza di tendenze evolutive ma, al contempo, di alcune perduranti e significative aree di criticità.

Tra gli aspetti positivi possono essere annoverati:

- una più diffusa propensione a rendere strutturata la funzione formativa, come dimostrano i dati raccolti relativamente alla costituzione all'interno dell'organizzazione di uffici o unità preposte a tale funzione: se infatti la presenza di questa struttura riguarda attualmente solo il 37,4% dei Comuni e il 45% delle Province, vi sono altri Enti (pari rispettivamente al 13,3% e al 15%), localizzati in prevalenza nel Meridione che, essendone sguarniti, manifestano l'intenzione di istituirla nel prossimo futuro;
- il rilievo assegnato dal 53,6% dei Comuni e dal 66,7% delle Province all'attività di programmazione degli interventi formativi come presupposto per orientare le politiche di qualificazione del personale, anche se tale attenzione risulta ovviamente più forte nelle realtà più evolute, presenti soprattutto nel Nord;
- il forte coinvolgimento dei dirigenti nelle attività di formazione/aggiornamento, a dimostrazione della importanza attribuita a tali attività per adeguarne le *skills* ai nuovi e più impegnativi compiti e responsabilità che gli stessi sono chiamati ad assumere: l'incidenza dei dirigenti dei Comuni che hanno partecipato nel 1998 ad attività corsuali risulta pari al 64,2% (a fronte del 14,8% del personale nel suo complesso), mentre per le Province tale quota è ancora più elevata (146% - dato che segnala la partecipazione di un certo numero di dirigenti a più iniziative formative nel corso dell'anno - rispetto al 29% della media dei dipendenti);
- l'incremento registrato dalla spesa impegnata dalle Amministrazioni comunali per la formazione nel periodo più recente: il rapporto tra gli impegni assunti e costo complessivo del lavoro passa infatti dallo 0,29% del 1997 allo 0,34% del 1998 e l'incidenza di questa spesa sull'ammontare complessivo delle retribuzioni cresce dallo 0,37% allo 0,41%. Parimenti si innalza, nel periodo considerato, la spesa per dipendente destinata alla formazione (da L.168.000 a L. 197.000). Le Province denotano una crescita della spesa media per dipendente (da L.152.000 a L. 164.000), pur mostrando stabilità del dato concernente il rapporto fra gli impegni e le retribuzioni lorde (0,36%).

Questi dati relativi alla spesa evidenziano tuttavia, pur facendo registrare un *trend* positivo, come l'obiettivo di pervenire alla "fatidica" soglia dell'1% del monte retribuzioni da

destinare alla formazione (così come previsto dal Contratto collettivo del personale del comparto delle Regioni ed Enti Locali relativo al quadriennio 1998-2001) sia ancora di difficile realizzazione, almeno nel breve periodo.

Il conseguimento di tale obiettivo dovrebbe altresì riconnettersi a presupposti di reale finalizzazione e qualificazione di tali risorse, evitando il rischio di una possibile dispersione ed eccessiva frammentazione degli interventi rivolti alla valorizzazione e qualificazione del personale.

Tale preoccupazione appare in effetti fondata se si considerano alcuni elementi di criticità emersi dall'indagine, che possono essere così sintetizzati:

- l'attività di formazione in senso stretto (ad esclusione quindi dei convegni e seminari) avviene soprattutto attraverso la partecipazione dei dipendenti a corsi esterni (quelli realizzati all'interno hanno una incidenza, sul totale dei corsi svolti nel 1998, pari al 34,2% nei Comuni e al 13,9% nelle Province) ed in particolare a seguito dell'iscrizione a tali attività dei dipendenti (modalità che per i Comuni ricorre nel 50,8% dei casi e per le Province nel 55,2%). Decisamente meno frequente è, viceversa, la selezione di corsi sulla base di cataloghi offerti da soggetti esterni (28% per i Comuni e 20,1% per le Province) o la richiesta di corsi *ad hoc* sulla base di specifiche esigenze dell'Amministrazione (21,2% per i Comuni e 24,6% per le Province), a dimostrazione di una perdurante difficoltà ad utilizzare la risorsa formativa in funzione di fabbisogni preliminarmente definiti e "negoziati" con le strutture dell'offerta;
- tale osservazione trova un ulteriore riscontro dalle informazioni raccolte circa l'articolazione per aree tematiche dei corsi esterni realizzati: non sembra infatti un caso che i corsi *ad hoc* siano relativamente più diffusi in ambiti di intervento (la formazione linguistica ed informatica, le aree della comunicazione ed organizzazione) che implicano un maggior contenuto di determinazione degli obiettivi perseguiti, mentre risultano assai meno presenti in altri ambiti tematici (l'area tecnico-specialistica e giuridico-amministrativa) che, essendo finalizzati soprattutto all'aggiornamento sulle normative generali e di settore, presentano sovente un carattere di episodicità e contingenza. Come si è visto nel commento dei dati, sono peraltro queste ultime le aree formative in cui si concentrano ancora la gran parte degli interventi realizzati dalle Amministrazioni (55,3% del totale dei corsi effettuati dai dipendenti comunali nel 1998 e 52,9% dai dipendenti delle Province);
- la carente finalizzazione ed "ancoraggio" dell'azione formativa ad obiettivi programmati si abbina, inoltre, ad una diffusa difficoltà ad effettuare una valutazione, di efficienza ed efficacia, degli interventi formative e delle risorse finanziarie impegnate, stante il fatto che solo il 28,7% delle Amministrazioni comunali (caratterizzate in prevalenza per la grande taglia dimensionale e la localizzazione nel Nord del Paese) ed il 38,6% delle Province ha dichiarato di svolgere una attività di valutazione della formazione, in itinere o dopo la sua conclusione;
- la negoziazione preventiva sui costi necessari per la realizzazione di attività formative e la verifica successiva sull'efficienza dei finanziamenti impegnati appaiono per contro esigenze da privilegiare, in considerazione dell'estrema variabilità dei dati raccolti circa il costo medio per giornata di formazione nelle diverse aree tematiche (per i soli Comuni, da un minimo di L.31.000 per i corsi esterni di area linguistica, ad un massimo di L.434.000 per quelli di area comunicazione) e per le diverse opzioni di affidamento (sempre per i Comuni, i corsi esterni più costosi sono quelli a catalogo - L.557.000 a

giornata/dipendente - , seguiti da quelli a domanda - L. 288.000 - e da quelli *ad hoc* - L.85.000).

La situazione attuale del fenomeno formativo nelle Amministrazioni locali segnala, quindi, alcuni elementi di dinamismo e di accresciuta sensibilità alle problematiche della qualificazione delle risorse professionali, ma conferma anche aspetti critici che si riconnettono principalmente alla difficoltà di orientare e “governare” le politiche formative in funzione degli obiettivi di sviluppo e innovazione che tali Amministrazioni sono chiamate a perseguire, specialmente nell’attuale complessa fase di cambiamento.

L’approfondimento compiuto sulle realtà Comunali attraverso l’utilizzo di una analisi delle corrispondenze multiple consente di fornire, in proposito, elementi di maggiore interpretazione delle tendenze in atto in questo particolare comparto, che presenta infatti al suo interno comportamenti molto meno omogenei rispetto alle Amministrazioni provinciali.

I principali risultati emersi da questa ulteriore indagine permettono, infatti, di osservare come:

- esistano profonde differenziazioni nei percorsi di adeguamento e ammodernamento di tali Amministrazioni sul versante sia dell’innovazione gestionale e organizzativa, sia dell’innovazione dei servizi rivolti all’utenza: la classificazione in quattro profili omogenei dei Comuni (“I precursori”, “Gli innovatori discontinui”, “I ritardatari in lento movimento” e “La retroguardia”) fotografa infatti stadi e modalità evolutive che non si ricollegano del tutto ai tradizionali e consolidati approcci interpretativi (ad esempio quello per cui si innova soprattutto, se non esclusivamente, nelle Amministrazioni localizzate nelle aree più sviluppate del Paese);
- esista, d’altro canto, una diretta e forte correlazione fra i comportamenti orientati all’innovazione e l’attenzione alla politica di formazione del personale: i Comuni che si caratterizzano maggiormente per gli interventi innovativi realizzati, infatti, sono gli stessi che si sono dotati di strutture stabili per la programmazione, che coinvolgono un maggior numero di dipendenti nelle attività formative, sia come valore assoluto sia in rapporto al numero dei dipendenti, che effettuano in misura più frequente interventi di valutazione degli interventi. Il progressivo “affievolimento” dei comportamenti innovativi si correla invece, con le peculiarità riscontrate nella descrizione dei diversi profili, ad un utilizzo via via meno incisivo della leva formativa.

Alla luce delle osservazioni svolte, si conferma dunque l’esigenza di un sostegno qualificato ai processi di cambiamento delle Amministrazioni locali che consenta di orientare l’azione non solo nella direzione di un aumento delle risorse assegnate alle politiche di qualificazione del personale, ma anche in quella di una maggiore finalizzazione di tali risorse ai necessari processi di adeguamento che tali Enti si trovano oggi a dover fronteggiare.

4

LA FORMAZIONE PER IL SISTEMA DELLE CAMERE DI COMMERCIO

(a cura dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne)

PAGINA BIANCA

1. INTRODUZIONE

L'attenzione all'investimento in "capitale umano" è una sensibilità tradizionale negli Amministratori e responsabili delle Camere di Commercio, che nel 1986 vollero per questo costituire con l'Istituto G. Tagliacarne una "scuola di sistema" per la formazione dei funzionari e dei dirigenti camerali.

Con un flusso di spesa forse non eclatante, ma continuo e crescente nel tempo, l'attività di formazione tempestiva e continua erogata al management delle Camere di Commercio ha contribuito a creare una rete di uomini e di professionalità che, a fianco della rete informatica, è il connotato più saldo dell'essere sistema a rete di servizi alle imprese con cui le Camere di Commercio nell'ultimo decennio hanno percepito la propria essenza istituzionale.

Grazie alla propria natura di scuola di sistema, l'Istituto Tagliacarne ha potuto sviluppare una strategia formativa, attenta alla programmazione e alle priorità degli Amministratori, in dialogo costante con i responsabili centrali dell'Unioncamere e delle Camere di Commercio, nonché con gli utenti stessi dei servizi formativi di cui si colgono indicazioni e bisogni, in uno sforzo sia di personalizzazione sui fabbisogni specifici sia di finalizzazione allo sviluppo organizzativo degli Enti di appartenenza.

I progetti dei corsi nascono dai bisogni di aggiornamento, di qualificazione, di sviluppo degli utenti, ma debbono essere funzionali allo sviluppo organizzativo delle Camere. Nascono dall'analisi organizzativa per essere una strategia di sviluppo organizzativo, come una sorta di piccolo circolo, che ossigena le organizzazioni camerali, veicolando informazioni, know-how, competenze e abilità nuove.

Le pubblicazioni, gli studi e le ricerche, la collana Strumenti (didattici), e altri supporti (dal telefono amico fino alla possibilità di affiancamento virtuale tramite Internet) sono stati il corredo ulteriore che ha arricchito, modulato o specificato l'azione formativa tradizionale dell'Istituto.

Due grandi fenomeni di scenario hanno contraddistinto l'attività del '98: l'esplicarsi degli effetti delle leggi Bassanini sul decentramento amministrativo e uno straordinario impatto del confronto con l'Europa (sia al fine di velocizzare l'adeguato utilizzo delle sue risorse, sia in vista dell'ingresso nell'Unione monetaria).

Cambiano profondamente la fisionomia istituzionale, gli assetti organizzativi e la distribuzione dei poteri nella P.A.. Si rafforza, si impone (per le leggi dello Stato e per le regole comunitarie) uno stile di razionalità nell'azione pubblica, che sempre più vuole e deve agire (con efficienza, efficacia, tempestività) programmando obiettivi, controllando l'attuazione, verificando i risultati.

Mutano di pari passo la fisionomia e la qualità delle competenze professionali umane nella P.A.

L'Istituto G. Tagliacarne ne ha tenuto conto nel suo Programma '98 e ha dato un contributo più ampio gestendo 8 Progetti Pass affidatigli dalla Funzione Pubblica e dall'Unioncamere con cui ha formato circa 1000 funzionari a meglio fronteggiare la sfida culturale e amministrativa che viene dall'Europa.

2. ANALISI DEI DATI E SCENARIO DI RIFERIMENTO

Allo scopo di disporre di un quadro d'insieme del fenomeno, alle Camere di Commercio è stato richiesto di compilare un questionario contenente le notizie essenziali sui corsi di formazione ai quali ha partecipato il proprio personale, ad integrazione delle informazioni in possesso dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne.

Il grado di copertura è stato molto elevato, 86 Camere su 102 (84%), e sufficiente quindi per poter estrapolare, con un margine di affidabilità piuttosto alto, i risultati all'universo di riferimento rappresentato dall'intero sistema camerale.

Alcune difficoltà si sono avute per la quantificazione analitica dei costi, dovute sia agli sfasamenti temporali nella registrazione dei dati contabili (di competenza e di cassa), sia alla non sempre possibile identificazione delle singole componenti del costo globale (iscrizioni ai corsi, compensi ai docenti, spese di missione, ecc.).

Un valido supporto è stato offerto dall'Unioncamere, in particolare dall'Area Sviluppo Personale, Relazioni sindacali ed Organizzazione che ha messo a disposizione alcune informazioni a livello aggregato consentendo di migliorare l'affidabilità delle valutazioni, garantendone la reciproca compatibilità.

Dai risultati di sintesi emerge che le 102 Camere di Commercio operanti nel 1998 in Italia hanno alle proprie dipendenze un totale di 8.295 addetti, costituiti per la stragrande maggioranza da personale di ruolo. Si tratta quindi di un organico nettamente inferiore a quello della generalità degli Enti Pubblici che operano su scala territoriale, che corrisponde (tanto per avere una base di riferimento) a circa un ottavo dei dipendenti in forza presso le Amministrazioni provinciali.