

IL CONTESTO

La sedicesima edizione del *Rapporto annuale sulla formazione nella Pubblica Amministrazione* aggiunge un nuovo elemento al patrimonio di informazioni e analisi con cui ha fornito nel corso del tempo a legislatori, operatori e cittadini una concreta opportunità di documentazione e interpretazione delle attività formative della pubblica amministrazione.

Il *Rapporto*, gratuito e disponibile *on line*, è stato coordinato congiuntamente dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), che lo ha realizzato con la collaborazione del FORMEZ, del Gruppo di lavoro tecnico delle Regioni e delle Province autonome e dell'Istituto *Tagliacarne*. Esso vede la luce grazie all'adesione di tutte le amministrazioni che hanno fornito le informazioni richieste, relative agli anni 2012 e 2013, nello spirito di leale collaborazione che la Costituzione pone a fondamento del buon funzionamento della macchina pubblica.

Questo 16° *Rapporto* si trova a dare conto di una fase di grandi cambiamenti nelle attività di formazione della pubblica amministrazione. Questa fase ha preso avvio con il d.lgs. n. 150 del 2009, che ha evidenziato il ruolo della formazione come leva fondamentale dell'azione manageriale (artt. 20, 26 e 34), ha poi definito in modo più netto la sua caratterizzazione con il d.lgs. n. 78/2010, che ha disposto il drastico dimezzamento della spesa per la formazione riformando al contempo, in combinato con la direttiva n. 10/2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, l'iter di programmazione delle attività formative, accrescendo il ruolo dell'offerta di formazione da parte delle pubbliche amministrazioni e potenziando, in particolare, la centralità del ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) nell'assicurare la qualità dell'offerta formativa rivolta ai pubblici dipendenti. Questo disegno è stato poi ripreso dal DPR n. 70 del 2013 che ha istituito il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, disponendo il riordino delle Scuole delle Amministrazioni centrali, le nuove caratteristiche del corso-concorso e la programmazione triennale del reclutamento e della formazione. Quel disegno è stato ulteriormente modificato dall'art. 21 del d.lgs. n. 90 del 2014, che ha unificato le Scuole di formazione delle Amministrazioni centrali, sopprimendo la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF), l'Istituto diplomatico *Mario Toscano*, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, e attribuendo alla SNA le funzioni degli organismi soppressi. Nel fare ciò, la norma ha previsto comunque un taglio del 20 per cento delle risorse finanziarie già stanziare e destinate all'attività di formazione delle Scuole, e ha disposto la creazione, all'interno della SNA, di dipartimenti che assolvano alle funzioni degli Istituti soppressi, indicando la necessità che la Scuola, così riorganizzata, si apra alla collaborazione "con gli organi costituzionali, le autorità indipendenti, le istituzioni universitarie e l'Istituto nazionale di statistica, anche attraverso convenzioni relative allo svolgimento di attività di formazione iniziale e permanente".

Sotto questo profilo si può dunque ben vedere come, prima in ordine temporale e per livello dell'impatto tra le attività delle pubbliche amministrazioni, la formazione dei dipendenti pubblici sia stata sin dal 2010 sottoposta ad un drastico ridimensionamento (più che ad una *spending review*) e, quindi, ad una successiva *organisational review*. Quest'ultima ha previsto, sotto il profilo istituzionale, la soppressione di cinque Scuole delle Amministrazioni centrali, il progressivo e corrispondente ampliamento del ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione, il varo del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, posto sotto la guida del Presidente del Consiglio, nonché i nuovi lineamenti del corso-concorso. Mentre, sul piano sostanziale, il taglio delle risorse per la formazione ha obbligato le Amministrazioni centrali, regionali e locali ad intervenire anzitutto sulle strutture organizzative, e poi a rivedere contenuti, modalità formative, caratteristiche dei corsi e della partecipazione.

L'AZIONE DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA PER LO SVILUPPO DELLE COMPETENZE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Negli anni recenti la formazione dei dipendenti pubblici si è trovata di fronte a critiche generalizzate e spesso ingiuste. Se è vero che ci sono stati sprechi e inefficienze, e anche cadute di senso quando la partecipazione ad attività formative è stata vista come un *bonus* che il singolo dipendente poteva spendere a suo piacimento o un bollino da applicare al *curriculum*, avulso dal lavoro quotidiano ma comunque valido per concorsi e progressione retributiva, è anche vero che ci sono sempre state e anzi sono cresciute nel tempo attività formative pubbliche di qualità, che hanno significativamente migliorato le competenze dei dipendenti. Questo *Rapporto* presenta nei capitoli 1-3 alcune iniziative promosse dal Dipartimento della funzione pubblica al fine di migliorare profondamente la qualità della formazione nelle pubbliche amministrazioni.

Il progetto "Una rete per la formazione di qualità" (RFQ), affidato dal DFP alla SNA, è volto a potenziare la capacità degli Uffici formazione delle amministrazioni nella programmazione, gestione e valutazione degli interventi (cap. 1). L'obiettivo principale del Progetto è quello di far crescere nelle pubbliche amministrazioni la consapevolezza che la formazione è strettamente connessa con gli obiettivi strategici e di *performance*, in quanto punto di incontro tra gli interessi delle organizzazioni e quelli dei lavoratori, nonché strumento di costruzione e crescita delle competenze delle persone che, lavorando in una determinata organizzazione, concorrono al raggiungimento dei suoi obiettivi strategici e operativi. Le linee fondamentali di RFQ riguardano: modelli di pianificazione delle attività formative; standard di valutazione *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*; nuove modalità relazionali (comunità di pratica) tra i professionisti della formazione pubblica; nuovi percorsi di sviluppo delle competenze dei professionisti della formazione pubblica.

Del resto, il cambiamento deve essere sostenuto attraverso la formazione d'aula ma anche in altro modo. Oggi nuove tecnologie, forme organizzative degli uffici più moderne e rapporti di lavoro più cooperativi e intelligenti possono innescare un po' dappertutto rilevanti processi di apprendimento e di miglioramento della *performance*. Le amministrazioni devono fissare chiari obiettivi di *performance* e legare a quelli non solo gli interventi formativi, ma anche i modelli organizzativi e i processi di gestione della conoscenza nei luoghi di lavoro. A questo fine, con il progetto "Organizzazione, ap-

prendimento e competenze nelle pubbliche amministrazioni” (OAC-PA), che il DFP ha commissionato a FormezPA, l'Italia si è dotata della prima *mappatura statistica delle competenze dei dipendenti pubblici* (cap. 2; sul tema dello sviluppo delle competenze si veda anche il successivo cap. 8). Data la grande varietà e complessità delle attività e delle figure professionali del settore pubblico, la rilevazione fa il punto sulle competenze di carattere *trasversale*, comuni a più ruoli, comparti e figure professionali, che riguardano capacità sia tecniche di carattere generale, sia di interazione sociale, di realizzazione e di gestione dell'incertezza. OAC-PA ha consentito di appurare la distribuzione e il livello di utilizzo di tali competenze da parte dei dipendenti pubblici per comparto, gruppo professionale e territorio, nonché i canali attraverso i quali le hanno apprese, il loro livello di qualificazione e la discrezionalità di cui godono nell'esercizio del loro lavoro. L'indagine si è inoltre soffermata sul livello di *identificazione* dei dipendenti con l'amministrazione, sulla diffusione delle *competenze-chiave* per la gestione dell'innovazione e delle pratiche di lavoro *ad alta performance* (AP), che costituiscono una gamma estesa di configurazioni organizzative che offrono soluzioni efficaci alla crescente domanda di miglioramento della qualità dei servizi con un risparmio di risorse umane e finanziarie. Le pratiche di lavoro AP richiedono, oltre a discrezionalità e responsabilità, anche coinvolgimento dei lavoratori, sviluppo di nuove competenze e di contesti di apprendimento sui luoghi di lavoro (sul modello della *learning organization*) in misura assai superiore al passato. L'indagine, infine, consente di disporre di informazioni utili su quali competenze sono da rafforzare per consentire alle amministrazioni di affrontare le sfide dell'oggi e del domani.

Sotto un diverso profilo, il *Rapporto* presenta anche i risultati ottenuti dal DFP attraverso il progetto MUSA (Mobilità Urbana Sostenibile e Attrattori culturali), con riferimento al tema del rafforzamento della cooperazione interistituzionale e del confronto multilivello finalizzati alla sostenibilità urbana (cap. 3). La finalità caratteristica del progetto, di particolare interesse dal punto di vista della progettazione dello sviluppo, riguarda la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, diffuso nelle diverse realtà urbane, che deve essere gestito come risorsa di crescita e catalizzatore di sostenibilità. Anticipando in parte l'evoluzione degli indirizzi europei sulla centralità delle città per la crescita sostenibile, il Dipartimento ha promosso nel 2011 il progetto MUSA, affidandolo ad Isfort, Cittalia, Anci Comunicare e Cles con la finalità di rafforzare le competenze delle amministrazioni locali dell'area Convergenza sviluppando in particolare la loro capacità di costruire, con la partecipazione e il concorso dei diversi attori locali, una pianificazione integrata delle politiche di mobilità urbana e di valorizzazione degli attrattori culturali, per mettere a punto i Piani di mobilità sostenibile ed altri strumenti utili alla pianificazione delle politiche di sostenibilità urbana. Il progetto ha sperimentato, in particolare, pratiche partecipative su “aree pilota” per la messa a punto dei Piani di mobilità, a partire da una metodologia innovativa, con l'implementazione di una piattaforma collaborativa attiva (e la creazione di un portale *web* dedicato) e l'utilizzo di altri strumenti più tradizionali di rafforzamento della capacità di governo delle amministrazioni (incontri di informazione-formazione, formazione tecnico-specialistica al personale di settore delle amministrazioni e scambio di “buone pratiche” con amministrazioni del Centro-Nord ed europee e tra amministrazioni del Sud).

LE ATTIVITÀ FORMATIVE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL BIENNIO 2012-2013

Il *Rapporto* presenta poi, come di consueto, i risultati delle indagini realizzate dalla SNA, dal Gruppo di lavoro tecnico delle Regioni e delle Province Autonome, da FormezPA e dall'Istituto *Guglielmo Tagliacarne* sulle attività formative attuate negli anni 2012 e 2013, rispettivamente dalle amministrazioni centrali, dalle Regioni, da Province e Comuni, e dalle Camere di commercio. La scelta di condensare in un unico volume i dati relativi a due anni è stata presa allo scopo di mantenere la continuità dell'informazione in un periodo di grandi sommovimenti normativi e organizzativi tanto della formazione nella pubblica amministrazione, quanto di alcune delle istituzioni artefici della raccolta dei dati. Le amministrazioni le cui attività formative sono rappresentate nel *Rapporto* hanno quindi risposto a due questionari completi, uno per ciascun anno in modo da assicurare la continuità delle serie storiche dei dati. Tuttavia, per non appesantire troppo la lettura, i commenti si riferiscono soprattutto all'anno 2013.

Le Amministrazioni centrali

In questo 16° *Rapporto*, come nelle edizioni precedenti, l'universo osservato comprende anche il Comparto Sicurezza con riferimento alla formazione delle Forze dell'ordine. Per semplicità di lettura, i dati vengono come sempre articolati nei seguenti cinque comparti: a) Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri; b) Sicurezza; c) Organi dello Stato; d) Autorità indipendenti; e) Enti pubblici. Si ricorda che i dati non comprendono le attività formative rivolte al personale della Scuola e che le attività formative del Ministero della Difesa riguardano unicamente il personale amministrativo civile. Nell'indagine per il 16° *Rapporto* le amministrazioni rispondenti hanno indicato un totale di 458.153 dipendenti per il 2013 e 462.281 per il 2012 (erano 475.408 nel 2011).

Come già ricordato, il d.Lgs n. 78 del 2010 ha comportato un importante cambiamento nella strategia formativa delle amministrazioni perché ha imposto la riduzione del 50% della spesa annua "per attività esclusivamente in formazione" rispetto a quanto indicato nei bilanci del 2009. Il dimezzamento della spesa è stato effettivo a partire dal 2011. Dunque, disponendo di informazioni relative ormai a tre anni di applicazione e nonostante l'esenzione dal taglio della formazione obbligatoria per legge, si può confermare che la disposizione ha fortemente cambiato il modo con cui viene progettata, programmata e realizzata la formazione pubblica. Il triennio ha infatti visto all'opera in tutte le amministrazioni strategie tese ad evitare la riduzione dell'attività formativa nonostante il contenimento della spesa: si è incrementato l'utilizzo di personale interno come docente, si sono utilizzate metodologie didattiche non costose oppure si è ridotta la durata delle singole occasioni formative e si è contemporaneamente cercato di aumentarne la fruizione.

Gli elementi principali, che caratterizzano la formazione nelle amministrazioni centrali nel passaggio dal 2011 al 2013, possono essere sintetizzati nei seguenti punti. Il 2011 (di cui ha reso conto il 15° *Rapporto* sulla formazione nella PA), è stato un anno in cui, nonostante si trattasse del primo anno di applicazione del d.Lgs n. 78/2010 e la spesa per la formazione registrata dall'indagine fosse diminuita di circa 38 milioni di euro rispetto al 2009 (-37,6%), molte attività sono in realtà aumentate, soprattutto a causa del sistematico recupero di risorse straordinarie, nazionali ed europee, e dell'utilizzo di strategie dirette a fronteggiare la crisi e i tagli. In seguito, il 2012 registra un'ulteriore, significativa riduzione della spesa (di circa 10 milioni di euro, raggiungendo una riduzione del 47,5% rispetto al li-

vello del 2009) e molti indicatori di attività mostrano una contrazione, mentre nel 2013 si registra una leggera ripresa, tanto dell'attività formativa quanto, in misura assai più modesta, della spesa (circa 100 mila euro in più, -47,3% rispetto al 2009¹). In qualche caso il recupero di attività del 2013 consente di raggiungere livelli migliori del 2011.

Il mondo su cui opera la formazione pubblica è anch'esso cambiato: nel biennio 2012-2013 il numero dei dipendenti si è ridotto in 24 amministrazioni ed è aumentato in otto, con una riduzione complessiva del 3,6% (17 mila dipendenti in meno). È diminuito, in misura più ampia, anche il reddito medio da lavoro dipendente (-7,2%), così che la massa salariale si è ridotta del 10,6% (2,5 miliardi di euro in meno). L'investimento totale in formazione è diminuito del 9,6% tra il 2011 e il 2012 ed è nuovamente cresciuto dello 0,2% nel 2013. L'investimento *pro capite*, invece, ha segnato nel 2012 una riduzione del 7,2% e nel 2013 un aumento dell'1,2%, che l'ha portato al 71,2% del livello 2009. In rapporto al monte retributivo, la spesa per la formazione rilevata dall'indagine è passata dallo 0,65% del 2009 allo 0,43 del 2012 e allo 0,44 del 2013. A fronte di questa diminuita disponibilità di risorse, l'erogazione di ore di formazione si è ridotta nel 2012 del 33% rispetto al 2011, e nel 2013 ha segnato un recupero dell'11%, attestandosi a -24,8% rispetto al 2011.

La stabilizzazione della spesa nel 2013 rivela che le amministrazioni hanno trovato un equilibrio nuovo e sicuramente più efficiente nell'offerta di formazione. Con un leggerissimo aumento della spesa, infatti, legato soprattutto all'aumento della formazione obbligatoria (anticorruzione) il 2013 segna un aumento del 10,5% nel numero di corsi rispetto al 2012, superando la quantità stessa del 2011. In realtà, anche se il numero dei corsi aumenta, le occasioni formative per i dipendenti crescono di poco, dato che il numero delle edizioni dei corsi cresce solo dell'1,1% e la durata media di un'edizione, che nel 2012 si era accorciata di 4 ore rispetto al 2011, nel 2013 recupera 2 ore. Ma aumenta sensibilmente la domanda di formazione dei dipendenti. Le partecipazioni, che nel 2012 si erano ridotte del 5%, nel 2013 aumentano dello 0,3%. Ma soprattutto, se nel 2012 le ore fruite avevano mostrato una contrazione del 26,4%, nel 2013 il recupero è addirittura del 45%, così che il dato 2013 supera quello del 2011 di 729 mila unità, nonostante la diminuzione sia dei dipendenti che delle partecipazioni. Dunque, a fronte di una stabilizzazione della spesa, nel complesso le amministrazioni centrali sono riuscite non solo ad erogare quasi l'11% di ore di formazione in più, ma anche ad ottenere un incremento del 45% nelle ore di formazione fruite. Gli aumenti della fruizione di formazione si registrano soprattutto nei Ministeri, negli Enti pubblici e nel Comparto Sicurezza.

¹ Si segnala che, oltre all'esenzione dal taglio delle spese per la formazione obbligatoria (soprattutto sicurezza sul lavoro e anticorruzione), che nel 2013 sono pari al 18% delle ore di formazione erogate ma che è impossibile scorporare dal totale perché non rilevate separatamente dall'indagine, e oltre alle attività formative finanziate con fondi europei o stanziati negli anni precedenti, un motivo di possibile divergenza tra le spese attribuite nei bilanci delle amministrazioni alla voce formazione e quelle qui rilevate consiste nel fatto che il questionario di indagine comprende nelle spese per la formazione anche le retribuzioni degli addetti alla formazione e le spese per le missioni relative ai corsi. Tali spese, in alcune amministrazioni, possono gravare su capitoli di bilancio diversi da quello dedicato alla formazione. Infine, è necessario ricordare che il *Rapporto* censisce anche amministrazioni esentate del tutto dalla riduzione di spesa, come i Vigili del Fuoco e la Pubblica Sicurezza.

A sostegno di questo consistente aumento nel 2013 della capacità operativa delle strutture deputate alla gestione della formazione nelle amministrazioni centrali, la rilevazione della SNA registra l'incremento di 2.170 unità del numero degli interni impegnati nella formazione come docenti (che già nel 2012 erano cresciuti di 483 unità). In questo modo, il personale impegnato nella formazione, con 7.515 addetti interni utilizzati, arriva a 13.610 unità, che equivalgono al 3% rispetto al numero dei dipendenti censiti. Questo aumento si riflette in un consistente aumento della formazione svolta in aula, ovvero nella modalità più tradizionale. Nel 2011 si era rilevato un incremento nell'utilizzo della modalità *learning on the job*, che consente cicli di formazione a costi molto contenuti, con personale interno utilizzato come docente e gruppi di discenti di piccole dimensioni seguiti da vicino. Ma nel 2013 questa modalità vede soltanto l'1,6% delle partecipazioni, mentre si riafferma con forza la formazione in aula: 80% sul totale delle partecipazioni, con livelli oltre il 76% in tutti i comparti (era aumentata anche nel 2012, passando dal 50 al 62%). L'*e-learning*, che nel 2012 aveva guadagnato ben 27,6 punti, nel 2013 si riduce al 14,6% delle partecipazioni, segnando comunque un consistente aumento rispetto al 2011.

Dal punto di vista dei contenuti, le aree tematiche maggiormente proposte e frequentate nel 2013 sono soprattutto quelle inquadrare nell'area tecnico-specialistica, che copre argomenti strettamente pertinenti alle funzioni dell'amministrazione e assolve spesso un compito di aggiornamento; poi quelle dell'area multidisciplinare, che prevede corsi di lunga durata, generalmente finalizzati ad eventuali passaggi di livello; poi i corsi in ambito giuridico-normativo, che sono anch'essi un canale di aggiornamento e comprendono argomenti obbligatori, come la sicurezza sui luoghi di lavoro e l'anticorruzione. Altre aree frequentate sono quella economico-finanziaria, importante per l'applicazione dei decreti di contenimento della spesa, e l'informatica-telematica.

Le Regioni

Anche nelle Regioni le attività formative hanno risentito fortemente del quadro di contenimento di spesa definito dal d.lgs. n. 78/2010. Per descrivere l'evoluzione della formazione regionale occorre tener conto anche delle altre norme nazionali (e dei successivi adempimenti obbligatori) che hanno caratterizzato la pubblica amministrazione nell'anno 2013, finalizzate a garantire con adeguati supporti formativi la qualità e la legalità dell'azione amministrativa. La complessa normativa anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) prevede attività di formazione mirate su tutti coloro che operano in aree esposte a possibili comportamenti illeciti, interventi formativi per la prevenzione e gestione del rischio rivolti a dirigenti e particolari fasce, sensibilizzazione diffusa sulla legalità per tutti i dipendenti. Parimenti, impegna risorse formative anche il decreto legislativo n. 33 dell'aprile 2013, sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dell'informazione amministrativa da parte delle pubbliche amministrazioni. Da un lato, quindi, obiettivi cogenti di razionalizzazione e risparmio inducono una cura ancora maggiore nella programmazione delle attività formative adottando per esempio, dove possibile, docenze interne oppure metodologie di formazione a distanza; dall'altro, nuove e ampie necessità formative, rilevanti in termini di quantità e qualità degli interventi, derivano da specifici provvedimenti normativi che si connotano per il carattere di urgenza, tempestività e obbligatorietà.

Nonostante queste notevoli e comuni pressioni "esterne" alle strutture di gestione della formazione nelle Regioni, il panorama che emerge dalla lettura dei dati si caratterizza

za una volta ancora per una certa frammentarietà nell'individuazione delle politiche formative, con scelte di investimento sospese tra l'opportunità di un approccio decisamente orientato a mettere in valore la *knowledge*, i saperi interni, in una nuova e più moderna organizzazione collaborativa del lavoro, e la necessità di mantenere viva la tradizione dell'attività formativa d'aula e uno zoccolo di attività peraltro soddisfacenti, a fronte di sempre maggiori difficoltà organizzative e risorse dirette e indirette sempre meno disponibili. Il processo di maturazione di una stagione formativa rinnovata è comunque in atto, e il rendiconto quantitativo e qualitativo offerto dal *Rapporto* può dimostrarsi utile a socializzare i nuovi assetti possibili e le vie per affrontare vantaggiosamente l'attuale e perdurante fase di criticità economica.

Nel 2012, la riduzione della disponibilità finanziaria per la formazione è stata particolarmente drastica. Con un taglio complessivo di 5,9 milioni di euro rispetto al 2011, le Regioni hanno portato la disponibilità di spesa per la formazione allo 0,39% della spesa per il personale, contro lo 0,61% del 2011. La spesa disponibile è così scesa a 15,1 milioni di euro, ovvero al 60,6% del livello del 2009. Nonostante la straordinaria entità del taglio nel 2012, nel 2013 la disponibilità è stata ulteriormente ridotta di 503 mila euro, raggiungendo un livello pari al 58,6% del 2009. Il rapporto con la spesa per il personale (che ha subito una riduzione più forte) si è assestato allo 0,40%.

Per valutare l'effettiva entità delle riduzioni di spesa va però ricordato anzitutto che la complessiva disponibilità finanziaria per le attività formative comprende anche le risorse di provenienza esterna (fondi comunitari ecc.) pari, nel 2013, a 1,4 milioni di euro. In secondo luogo, le risorse effettivamente impegnate a bilancio per attività formative sono ancora minori (nel 2013, 8,8 milioni di euro, di cui il 9,8% per la formazione obbligatoria) perché, oltre ad esse, la disponibilità complessiva copre le risorse destinate alle spese di funzionamento (sedi, sistemi informativi) e gli oneri di missione.

Si segnala peraltro nella media delle Regioni un forte aumento della spesa, per ora sia fruita che erogata, a significare che la riduzione della spesa non avviene, in prevalenza, concentrando gli interventi su moduli a basso costo ed alta partecipazione, ma si registra invece un processo selettivo che comporta un aumento medio del costo complessivo delle iniziative formative. Nel 2013 i partecipanti ad iniziative formative sono stati 26.500 su 77.000 dipendenti (poco più di un terzo). I funzionari (anche direttivi) hanno partecipato in numero proporzionalmente maggiore ad attività formative. La distribuzione del personale nelle attività formative conferma il più alto investimento professionale di funzionari e dirigenti, e genericamente nell'area giuridico-normativa. Si nota la prevalenza di partecipanti donne anche nelle aree tematiche chiave, quali la manageriale, la giuridica, l'economico-finanziaria, la comunicazione.

Su tutta l'attività formativa, erogata o fruita, emerge l'ulteriore riduzione del numero dei corsi (del 3,7% nel 2012 e del 3,9% nel 2013) e delle edizioni (rispettivamente del 6,9% e dello 0,8%), cui corrisponde una significativa diminuzione dei giorni-aula erogati (del 25,9% e del 17,5%), con una sostanziale stabilità del numero di edizioni per corso (circa 2). Lo standard qualitativo relativo alla durata media di ciascuna partecipazione mostra una continua riduzione dopo il 2011, che porta l'indicatore nel 2013 al valore di 12,5 ore rispetto alle 22,9 ore del 2011. Si riduce anche la media dei partecipanti per edizione, da 14,4 nel 2011 a 10,9 nel 2013. Di conseguenza, anche il numero di giornate for-

mative annue dedicate in media a ciascun dipendente mostra una brusca caduta da 2,7 nel 2011 a 1,5 nel 2013. Aumentano tuttavia le partecipazioni medie per edizione, per dipendente, per categoria professionale nonché per genere. Vengono cioè realizzate attività più snelle, mirate all'identificazione e al raggiungimento di un preciso obiettivo formativo; ci si rivolge sovente a un pubblico più vasto, contingentato in edizioni più numerose per ottimizzare gli interventi grazie anche alla migliore organizzazione di strumenti di comunicazione interna via *web*.

La fruizione dell'attività formativa secondo le diverse metodologie vede il prevalere della formazione d'aula, anzi in incremento progressivo come nelle amministrazioni centrali. Aumenta anche il ricorso a forme convegnistiche e soprattutto l'utilizzo complessivo dell'*e-learning* rispetto al 2012. L'applicazione di tale modalità formativa è ancora ritenuta impegnativa e raramente efficace, in quanto richiede un investimento consistente e un complesso sistema organizzativo, di monitoraggio, tutoraggio e *feed-back*, oltre che un rigoroso studio di fattibilità a partire dai contenuti. Inoltre permane il fenomeno dell'abbandono degli utenti *in itinere*. Per rendere la metodologia più efficace e scongiurare le rinunce, si privilegiano le forme *blended*, integrate con la metodologia in presenza.

Infine, con riferimento agli interventi a supporto dei processi di innovazione amministrativa e organizzativa, continuano in larga misura ad essere oggetto di formazione, sia generale che specialistica, i processi di semplificazione e digitalizzazione, derivanti anche dall'applicazione del Codice dell'amministrazione digitale. Inoltre, alcuni aspetti della riforma della pubblica amministrazione, come la valutazione delle prestazioni di dirigenza e personale in ottica di trasparenza e la misurazione dell'efficienza e della qualità del servizio stimolano diversi interventi formativi. Rilevante infine è la quota di attività formative dedicate all'accesso, gestione e rendicontazione dei fondi comunitari.

Le Province e i Comuni

Anche negli Enti locali, dopo la fase di netto ridimensionamento della spesa, la formazione nel 2013 appare in fase di adattamento alle nuove condizioni finanziarie. L'adattamento si differenzia per alcuni aspetti nel caso delle Province, data l'aspettativa di una profonda modifica istituzionale. L'incidenza della spesa formativa sulle retribuzioni nel 2013 risulta pari, per i Comuni, allo 0,19% rispetto allo 0,20% del 2012, mentre per le Province scende dallo 0,25% allo 0,21%. La riduzione della spesa formativa si attenua quindi nei Comuni, mentre prosegue nelle Province.

Le modalità dell'adattamento emergono con chiarezza ripercorrendo le tendenze che hanno caratterizzato la fase del ridimensionamento. Nelle Province si arresta il drastico calo del rapporto tra corsisti e dipendenti del 2011 e, negli ultimi due anni, si nota una piccola ripresa che lo riporta oltre l'80%, sebbene il 2013 faccia registrare una flessione sull'anno precedente. Nei Comuni la riduzione del flusso dei corsisti, già più contenuta, si stabilizza e si verifica un limitato incremento che porta il rapporto tra corsisti e dipendenti dal 65% del 2011 al 71% del 2013. Questi risultati sono invariati rispetto alla qualifica del personale coinvolto: nelle Province, la riduzione del flusso annuo del 2013 rispetto al 2012 interessa in misura simile tutte le qualifiche.

Oltre al recupero del flusso annuale dei corsisti in rapporto ai dipendenti, nelle Province tornano ad aumentare (di circa il 30%) sia i corsisti che le giornate per ciascun corso,

lasciando invariate negli ultimi due anni le giornate di corso impegnate per ciascun corsista. Nei Comuni, si registrano un limitato calo del numero medio di corsisti per ciascun intervento formativo ma una maggiore diminuzione del numero medio di giornate per corso. Ne consegue una riduzione intermedia del numero di giornate di formazione erogata per ciascun corsista. Nella fase del ridimensionamento (2011), gli Enti avevano perseguito l'identico obiettivo di ridurre la spesa lungo due strade diverse: i Comuni avevano contenuto il taglio dei formati, ma dimezzato le giornate di formazione; le Province avevano nettamente ridotto il personale formato, ma diminuito di meno (benché in misura non trascurabile) le giornate di formazione. Nella fase di adattamento ai nuovi livelli di spesa (2012-13), questi orientamenti sono tendenzialmente confermati.

Si arresta il forte aumento, registrato tra il 2010 e il 2011, dei Comuni che rinunciano a una struttura dedicata alla formazione, e si riscontra invece qualche piccolo segno di recupero. Nelle Province la quota di amministrazioni sprovviste di una struttura per la formazione, che già prima era rimasta invariata, si conferma attorno al 10%. Prosegue però la tendenza a sostituire gli uffici formazione con semplici unità organizzative interne.

Nonostante la sostanziale stabilità delle strutture per la formazione, continua però una sia pur limitata riduzione delle risorse umane impegnate in esse. Nei Comuni si verifica un'ulteriore razionalizzazione della dotazione di personale: gli addetti sono prevalentemente a tempo parziale, e il personale a tempo pieno è presente solo dove sono attivi uffici formazione che, però, registrano comunque una riduzione del personale a tempo pieno e un aumento del personale *part-time*. Anche nelle Province, negli uffici formazione prevalgono gli addetti *full-time* e nelle unità organizzative quelli *part-time*. Rispetto al 2011, tuttavia, nelle unità organizzative si verifica un calo tanto dei dirigenti quanto degli addetti *part-time*. Calano nel 2013, di circa il 10%, anche i formatori interni; i referenti della formazione si riducono nelle Province, mentre registrano un lieve incremento nei Comuni.

Per quanto concerne la dotazione di risorse logistiche e tecnologiche, i Comuni manifestano un assestamento, con una dotazione di aule, sistemi informativi dedicati alla gestione della formazione e siti *web* sostanzialmente sul livello dell'anno precedente. Nelle Province si riducono di poco le aule e diminuiscono del 20% circa i siti *web* dedicati alla formazione, ma aumentano in misura non trascurabile i sistemi informativi. Un bilancio, dunque, con luci ed ombre ma nell'insieme, dato il maggior peso dei Comuni, si rileva un miglioramento delle dotazioni logistiche e tecnologiche.

Due terzi circa dei Comuni confermano di non aver effettuato alcuna programmazione della formazione (dal 62% del 2011 al 63% del 2013); questo dato si accompagna, però, ad un recupero della programmazione pluriennale rispetto a quella annuale. Con riferimento alla valutazione della formazione, la quota dei Comuni che non valutano le azioni formative resta ferma al 61%, mentre si ridimensiona la valutazione sistematica degli interventi formativi a favore di una valutazione selettiva.

Le Province presentano un evidente ridimensionamento dell'attività di programmazione: le amministrazioni che rinunciano al piano della formazione salgono dal 34% del 2011 al 48% del 2013, in ragione di un ridimensionamento dei piani sia annuali che pluriennali. Resta inoltre stabile l'area delle amministrazioni che non valutano gli interventi realizzati ma, al contrario dei Comuni, si contrae l'attività di valutazione selettiva a fa-

vore di un aumento della valutazione di tutti gli interventi. In sostanza, il ridimensionamento della programmazione nelle Province e il riorientamento dei Comuni su attività di valutazione più selettive confermano la tendenza in atto alla contrazione delle funzioni ausiliarie, mirate alla qualità della formazione.

Nel 2013 si registra, poi, un ulteriore passo verso un maggior controllo della domanda formativa: rispetto all'anno precedente, nei Comuni come nelle Province aumenta la richiesta di corsi progettati su specifiche delle amministrazioni e si riduce quella sulla base di cataloghi offerti dal mercato, mentre si ridimensionano, in parte, anche i corsi su richiesta dei dipendenti. Una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni, sia pure in forma meno esplicita, si nota anche con riferimento ai soggetti attuatori. Nelle Province aumentano sia i corsi realizzati autonomamente, sia quelli attuati da soggetti diversi dai privati, mentre calano, seppur di poco, quelli erogati dai soggetti privati (che restano, comunque, il 57% dei corsi attuati). Nei Comuni sono in aumento i corsi attuati dalle Associazioni di rappresentanza e da "Altri soggetti della formazione", più difficili da classificare, che rappresentano spesso soggetti locali di formazione, singoli o associati, talvolta in collegamento con istituzioni locali.

L'orientamento ad un maggior controllo tanto della domanda quanto dell'offerta formativa è presente soprattutto nelle aree metropolitane e nelle aree geografiche più dinamiche. Nei Comuni, la quota di corsi realizzati in proprio è particolarmente elevata nelle città metropolitane (sebbene in riduzione rispetto al "picco" del 42% del 2011) e nel Nord-Est; la quota di corsi affidati agli "Altri soggetti della formazione" è diventata molto ampia nelle città metropolitane (37%) e nel Nord-Ovest (24%), acquistando, inoltre, uno spazio significativo in una delle due aree disciplinari di base, quella giuridico-normativa. Nelle Province, la richiesta di corsi su specifiche delle Amministrazioni pubbliche è prevalente, la maggior parte dei corsi è affidata a soggetti privati, mentre tutti gli altri soggetti attuatori hanno registrato incrementi. Si confermano, in breve, tendenze già osservate nel recente passato: il progressivo declino della domanda *standard* e la ricerca di maggiore accuratezza e conformità alle esigenze dell'amministrazione, con la tendenza a contenere il ricorso al mercato e a valorizzare le risorse di tipo pubblico o associativo, a partire da quelle interne.

La rappresentazione da parte delle amministrazioni dei fattori critici nelle attività di formazione è, negli ultimi anni, stabile e univoca. Della principale criticità indicata dai tre quarti circa delle amministrazioni – l'insufficienza delle risorse finanziarie – si è già detto. Il secondo fattore critico è l'incompatibilità per molti dipendenti tra l'attività di formazione e gli impegni di lavoro. Seguono altre due difficoltà: da un lato la limitata capacità delle amministrazioni di riconoscere l'importanza della formazione per la *performance* dell'organizzazione e, dall'altro, le carenze dell'offerta formativa di mercato. L'insufficienza delle risorse professionali impegnate nella gestione della funzione formativa è inoltre indicata da un quarto circa delle amministrazioni.

Una significativa convergenza si rileva anche nell'individuazione degli obiettivi da perseguire per accrescere la qualità della formazione, che propongono alcune istanze ricorrenti. La prima è la visibilità degli effetti della formazione ("la ricaduta sull'organizzazione", indicata dal 60% circa delle amministrazioni). Seguono la tangibilità per la crescita professionale ("il raccordo tra esperienze formative e sviluppo delle professiona-

lità”), la finalizzazione delle attività formative, in termini di legame con gli obiettivi dell’amministrazione (come la semplificazione, la trasparenza, la valutazione delle politiche, ecc.) e la continuità nella gestione delle opportunità di formazione (il sistema di formazione permanente).

L’assetto delle metodologie di insegnamento è tuttora costante, per la larga prevalenza della lezione in aula, con la consueta piccola parte dei corsi riservata al laboratorio (soprattutto per l’informatica e le lingue) con la variante, nel 2013, di un piccolo ampliamento della formazione-intervento. Le altre metodologie hanno una diffusione che, nell’insieme, più che minoritaria si potrebbe definire episodica. La diffusione dell’*e-learning* è, ad esempio, tuttora scarsa, sia per la carenza di finanziamenti specifici, sia per la preferenza molto netta accordata alla metodologia d’aula tra le amministrazioni con maggiore esperienza di formazione.

Oltre alle tradizionali metodologie di formazione, tuttavia, sono adottate anche misure innovative volte a favorire l’apprendimento e la crescita delle competenze. Le indicazioni al riguardo sono chiare e convergenti: la metà delle amministrazioni ha utilizzato nel 2013 l’affiancamento di esperti, superiori o colleghi (*mentoring, tutoring*), un po’ più di un terzo ha praticato il lavoro di gruppo e un terzo circa ha operato per favorire le dinamiche informali di diffusione delle conoscenze. Altre modalità (come la rotazione delle mansioni, i *focus group*, i circoli di qualità o gruppi di miglioramento della qualità del lavoro, le comunità di apprendimento o di lavoro in rete, l’autoapprendimento tramite *learning objects* e aule virtuali) hanno avuto applicazione molto più ridotta, oppure circoscritta ad ambiti specifici: i circoli di qualità e i *focus group* nei Comuni con più di 100 mila abitanti, l’autoapprendimento tra i Comuni intermedi (da 50 a 250 mila abitanti); i *focus group* tra le Province del Nord-Ovest, l’autoapprendimento tra le Province del Centro e nel Sud. Per questo aspetto, quindi, non si rileva una situazione di immobilismo o, peggio, di rifiuto; c’è piuttosto una situazione di scarsa circolazione e insufficiente valorizzazione delle esperienze innovative che vengono comunque fatte.

Le segnalazioni (facoltative) di esperienze innovative o significative attuate nel 2013 proposte dalle amministrazioni sono in numero minore rispetto al 2011 e alquanto più frammentate. Certamente con più frequenza emergono orientamenti, quali: la tematica della sicurezza nelle esperienze di adeguamento professionale; l’associazionismo, in funzione del contenimento dei costi, ma anche della sperimentazione di una formazione innovativa; la valorizzazione delle risorse interne e il loro coinvolgimento nell’attività formativa, anche in funzione del contenimento dei costi. Una parte di queste scelte viene praticata dalle amministrazioni “performanti”, ovvero con un rapporto tra formati e personale più alto della media. Come ad esempio l’associazionismo che, tra i Comuni che l’hanno praticato nel 2013, presenta il 30% in più di Comuni performanti rispetto al dato medio².

² In media, i Comuni performanti sono il 37,4% del totale; ma, mentre tra i Comuni che hanno gestito la formazione in autonomia risulta performante il 33,7%, tra quelli che l’hanno gestita in forma associata la quota raggiunge il 48,6%. A detta di alcuni dei Comuni intervistati, la ragione di questo risultato è che se si sceglie di operare in associazione il costo di una giornata di formazione risulta pari a un decimo circa rispetto a quanto sostenuto operando isolatamente. La scelta di gestire la formazione in associazione può consentire dunque risparmi tali da aumentare il numero dei formati anche a fronte di una riduzione della spesa formativa.

La varietà dei risultati segnala quanto sia ancora carente una logica di sistema che assorba, selezioni, costruisca modelli e riesca a diffondersi anche per processi imitativi e di scambio di esperienze. Così, mentre in alcune aree si colgono segni di riorganizzazione e di risposta positiva al nuovo vincolo finanziario, in altre sembra prevalere un vero e proprio declino dei risultati. Se si prendono i due estremi, gli Enti locali del Nord-Est e quelli del Mezzogiorno, soprattutto tra i Comuni, le distanze fotografate dall'indagine appaiono preoccupanti: la spesa per la formazione in rapporto alle retribuzioni è quasi doppia (0,30% nel Nord-Est contro 0,17% nel Mezzogiorno); gli Enti senza strutture sono la metà circa (un terzo tra le Province); l'associazionismo è quasi il triplo; i Comuni privi di una funzione formazione sono meno di un terzo del totale, contro la metà nel Sud; i Comuni con tutte le funzioni ausiliarie sono più del triplo; l'*output* in termini di rapporto tra formati e personale è del 147% e in crescita, contro il 22% e in calo (nelle Province il 168% contro il 45%). Per quanto concerne le condizioni specifiche della formazione dei dipendenti di Comuni e Province nel Mezzogiorno, si è dunque in presenza di fenomeni che non si può evitare di definire preoccupanti.

Le Camere di commercio

La risposta del sistema camerale alla rilevazione sulle attività formative del 2012 e 2013 è stata significativa, anche se inferiore al dato precedente: su 105 Camere di commercio, 66 hanno compilato il questionario. L'analisi dei dati evidenzia come il sistema, pur risentendo profondamente dei tagli imposti dal vincolo di spesa introdotto dalla l. n. 122/2010, si vada adattando alle nuove condizioni finanziarie: nel 2013 le Camere di commercio hanno speso in formazione lo 0,55 per cento del totale del costo del personale, con un leggero aumento rispetto allo 0,52% del 2012, che aveva segnato una vera e propria caduta rispetto allo 0,88% del 2011 (già quasi dimezzato rispetto all'1,68% del 2009).

Le organizzazioni private hanno aumentato considerevolmente la copertura del fabbisogno formativo del sistema camerale, più che triplicando la quota delle ore fruite rispetto al 2011. Probabilmente, questo dato spiega almeno in parte il netto aumento del costo per ora di formazione fruita, che da 5,11 euro nel 2011 è risalito a 16,03 euro nel 2012 e si è assestato a 14,84 euro nel 2013. I grandi progetti di sistema di Unioncamere hanno continuato ad offrire formazione ed assistenza alle Camere di commercio, contenendo significativamente i costi a carico degli enti.

Emerge inoltre, non diversamente da quanto accade negli altri livelli di governo, un fenomeno di assestamento organizzativo nella caratterizzazione dei corsi rispetto agli stringenti vincoli finanziari. Dopo i netti ridimensionamenti del 2011 (-16,5%) e 2012 (-17,4%), il numero delle iniziative organizzate è tornato a crescere del 9,2% nel 2013, ma il monte delle ore erogate ha invece continuato a ridursi, del 14,3% nel 2012 e dell'8% nel 2013. Nel complesso, nel 2013 le Camere di commercio hanno rinunciato a circa un quinto delle iniziative e a più di un terzo delle ore erogate. Così, nonostante gli aumenti delle durata delle iniziative registrati nel 2011 (+25,9%) e nel 2012 (+3,7%), nel 2013 la durata media delle iniziative formative si è attestata a 11,9 ore, ovvero all'82,6% della durata del 2009.

Si assiste anche ad una significativa inversione di tendenza rispetto allo scenario delle ore di formazione fruite per area tematica: l'area multidisciplinare, che nella scorsa rile-

vazione rappresentava la percentuale maggiore, distaccando notevolmente tutte le altre, scende al 4%, mentre l'area giuridico-normativa riprende il ruolo predominante che ha sempre registrato nel passato e sale al 38,5%. Crescendo la digitalizzazione della pubblica amministrazione cresce anche il numero delle ore di formazione nell'area informatica-telematica che registra il 13,2%.

L'azione di assistenza e di affiancamento effettuata dall'Istituto *Tagliacarne* nei confronti degli Enti camerali ha fatto della prossimità e dell'assistenza personalizzata un suo peculiare punto di forza e, per quanto attiene alle aree tematiche di riferimento, l'attività su commessa è stata costituita, praticamente nella sua totalità, da iniziative a contenuto giuridico-normativo. È inoltre proseguita la scelta del sistema camerale di realizzare prioritariamente attività trasversali, potenzialmente utili alla maggior parte dei funzionari dell'ente. Tra le azioni formative a favore del sistema camerale, realizzate nel 2013 dall'Istituto *Guglielmo Tagliacarne*, si sono caratterizzati i seguenti progetti di sistema: “*Training on the news*”, progetto di aggiornamento professionale del personale degli uffici stampa del sistema camerale; “La previdenza complementare nel pubblico impiego: il presente e il FUTURO”, laboratorio rivolto ai responsabili e funzionari delle strutture di gestione delle risorse umane sul funzionamento del “Fondo Pensione Perseo”; “Laboratori didattici in materia di anticorruzione”, progetto di assistenza e formazione per affiancare la struttura organizzativa nel processo di adeguamento richiesto dalla normativa; “Laboratorio didattico in materia di benessere organizzativo”, con l'obiettivo di favorire una visione chiara e condivisa del benessere organizzativo, prendendo in esame gli indicatori di una specifica indagine statistica su questo tema; “Laboratorio didattico in materia di CUG: comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni”.

Il quadro delle iniziative formative di effetto innovativo realizzate dalle Camere di commercio nel corso del 2013 e previste per il 2014 evidenzia un forte impatto dei temi legati alla trasparenza organizzativa e al controllo di gestione, ed altri ad essa direttamente o indirettamente collegati, quali ad esempio, i servizi ai cittadini e alle imprese, lo Sportello Unico ed i servizi transattivi sul *web*. Tutti temi, questi, che il Sistema camerale intende approfondire ulteriormente, investendo maggiormente anche sulle tematiche relative all'accesso e alla gestione dei fondi comunitari.

Un esame comparativo

A conclusione di questa presentazione dei dati di consuntivo 2012 e 2013 per i diversi comparti e livelli di governo della PA, proponiamo una sintetica analisi comparata su come il netto ridimensionamento della spesa per la formazione dei dipendenti pubblici ha avuto impatto sui diversi segmenti oggetto di rilevazione. Pur ricordando che un po' dovunque il 2013 ha segnato un assestamento se non addirittura una lieve ripresa delle attività formative, va segnalato che, in termini di investimento in formazione *pro capite* (Tabella 1), la caduta più significativa è quella subita dai dipendenti delle Province, per i quali l'importo del 2013 è pari a meno di un quarto di quello del 2010 (non essendo disponibile il dato del 2009), con un decurtamento in valore assoluto pari a circa 229 euro.

Tabella 1 - INVESTIMENTO IN FORMAZIONE PRO CAPITE - ANDAMENTO NEL PERIODO 2009-2013
 (valori in euro a prezzi correnti)

COMPARTI/LIVELLI DI GOVERNO	2009	2010	2011	2012	2013
PCM e Ministeri	243,19	253,23	207,26	229,30	213,00
Sicurezza	209,20	140,64	162,32	111,60	119,00
Organi dello Stato	454,78	514,80	420,93	434,10	516,10
Autorità	948,43	630,88	480,92	476,80	508,50
Enti pubblici	648,27	590,75	376,54	308,80	370,30
Camere di commercio	714,10	872,33	348,03	223,06	244,13
Regioni	433,24	440,16	267,93	205,34	195,86
Province*	n.d.	229,20	85,13	65,83	52,72
Comuni**	n.d.	121,13	52,47	55,72	53,67

* 88 nel 2009 e 2010, 81 nel 2011, 64 nel 2012 e 2013. - ** 392 nel 2009 e 2010, 412 nel 2011, 430 nel 2012 e 2013.

Molto rilevante è anche il caso delle Camere di commercio, dove un taglio di 470 euro porta l'investimento formativo *pro capite* a poco più di un terzo del livello del 2009. Le Regioni e i Comuni presentano le decurtazioni di entità minore, tanto in valore assoluto (-237 euro le Regioni, -121 euro rispetto al 2010 i Comuni), quanto in percentuale; ma in entrambi i casi la spesa *pro capite* 2013 si colloca attorno al 44% del livello di riferimento (per le Regioni il 2009, per i Comuni il 2010). Notevole è anche il fatto che, per diversi motivi (riduzione del personale, utilizzo di fondi europei, entità della formazione obbligatoria, esenzione dal taglio e contabilizzazione di spese di missione e di funzionamento), gli altri comparti presentano riduzioni di spesa inferiori: per Autorità, Sicurezza ed Enti pubblici, il livello di investimento *pro capite* 2013 si colloca tra il 54 e il 57% di quello del 2009; per il comparto della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, l'indicatore è pari al 77,8%; negli Organi dello Stato, infine, abbiamo l'unico caso in cui la spesa *pro capite* del 2013 supera del 13% quella del 2009. Questi profondi divari negli effetti della normativa di contenimento della spesa esercitano importanti conseguenze sul livello della disuguaglianza dell'investimento formativo *pro capite* tra i comparti e i livelli di governo. La media semplice dell'investimento *pro capite* si riduce, tra il 2010 e il 2013, del 40,7% (da 421 a 250 euro), ma al contempo, date le profonde divergenze nell'entità dei ridimensionamenti, la deviazione standard aumenta dal 60,5 al 71,2% della media.

Gli effetti della compressione della spesa possono essere osservati anche sotto l'angolazione dell'obiettivo storico del rapporto tra l'investimento formativo e la massa salariale, che dal 2001 ha animato l'azione delle amministrazioni e la contrattazione collettiva nell'area della formazione. Nel 2009 cinque comparti – Camere di commercio, Enti pubblici, Organi dello Stato, Autorità e Regioni – collocavano la spesa per la formazione attorno all'obiettivo dell'1% (Tabella 2). Gli altri si situavano in una regione di spesa compresa tra lo 0,41% dei Comuni e lo 0,60% delle Province. Nel 2013 i tagli hanno colpito soprattutto, come già abbiamo visto, le Camere di commercio (-1,13 punti), le Regioni (-0,52 punti) e gli Enti pubblici (-0,49 punti). Negli altri comparti il rapporto si riduce di meno e nel caso degli Organi dello Stato addirittura aumenta (di 0,20 punti).

Tabella 2 - RAPPORTO PERCENTUALE TRA L'INVESTIMENTO FORMATIVO E LA MASSA SALARIALE - 2009 E 2013

COMPARTI/LIVELLI DI GOVERNO	2009	2013	DIFFERENZE
PCM e Ministeri	0,59	0,51	-0,08
Sicurezza	0,48	0,24	-0,24
Organi dello Stato	0,98	1,18	0,20
Autorità	0,98	0,65	-0,33
Enti pubblici	1,15	0,66	-0,49
Camere di commercio	1,68	0,55	-1,13
Regioni	0,92	0,40	-0,52
Province*	0,60	0,21	-0,39
Comuni**	0,41	0,19	-0,22

* 88 nel 2009, 64 nel 2013. - ** 392 nel 2009, 430 nel 2013.

Anche sotto il profilo della riallocazione della domanda di formazione, obiettivo precipuo del d.lgs. n. 78/2010, si distinguono comportamenti molto differenti tra i comparti (Tabella 3). Tra il 2010 e il 2013 il modello prevalente di riallocazione della domanda, che si riscontra in cinque comparti sui nove considerati, comporta una riduzione del ricorso tanto ai privati che alle organizzazioni pubbliche e un corrispettivo aumento del volume delle ore di formazione offerte dall'amministrazione di appartenenza o dalla scuola interna. A questo modello si conformano anzitutto gli Organi dello Stato, e poi le Regioni, i Comuni e, in minor misura, il comparto Sicurezza. Gli altri comparti presentano modelli di riallocazione difformi. Le Camere di commercio ad esempio, in controtendenza, incrementano significativamente (di 13,8 punti percentuali) la quota di formazione affidata a organizzazioni private e incrementano anche la quota coperta dalle altre organizzazioni pubbliche, a scapito di quella organizzata internamente. Anche le Province aumentano il volume di formazione affidato ai privati (di 5,5 punti percentuali), ma riducono sia quello commissionato ad altre organizzazioni pubbliche sia, più ancora, quello svolto internamente.

TABELLA 3 - ANDAMENTO DELLA RIPARTIZIONE DELLE ORE FRUITE PER TIPOLOGIA DI FORNITORE 2010 E 2013 (quote %)

COMPARTI/LIVELLI DI GOVERNO	ORGANIZZAZIONI PRIVATE		ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE		AMMINISTRAZIONE DI APPARTENENZA + SCUOLA INTERNA	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013
PCM e Ministeri	17,5	8,0	14,7	18,6	67,8	73,5
Sicurezza	0,5	0,1	0,7	0,3	98,8	99,6
Organi dello Stato	51,5	16,6	33,4	21,5	15,1	61,8
Autorità	26,9	7,1	4,5	89,0	68,6	3,4
Enti pubblici	15,7	9,7	9,3	1,1	75,0	89,1
Camere di commercio	35,7	49,5	11,6	20,7	52,7	29,9
Regioni*	54,6	52,4	28,0	15,3	17,4	32,3
Province**	52,2	57,7	28,0	26,7	19,8	15,6
Comuni***	50,3	48,0	32,4	28,8	17,3	23,2

* Dato rilevato sul numero delle giornate e non delle ore fruite. - ** 82 per il 2010, 76 per il 2013. Il dato sulla tipologia di fornitore è rilevato solo sui corsi e non su convegni e conferenze. - *** 439 per il 2010, 450 per il 2013. Il dato sulla tipologia di fornitore è rilevato solo sui corsi e non su convegni e conferenze.

La Presidenza del Consiglio e i Ministeri riducono la formazione richiesta ai privati e aumentano quella interna e, in misura minore, quella fornita da altre organizzazioni pubbliche. Infine, le Autorità aumentano considerevolmente la formazione offerta internamente e riducono quella richiesta sia ad altre amministrazioni, sia ai privati. Nell'insieme, mentre la quota media delle ore organizzate internamente rimane più o meno stabile, si riduce quella affidata ai privati e aumenta corrispondentemente quella richiesta ad altre organizzazioni pubbliche. Aumenta però significativamente, tra il 2009 e il 2013, la difformità dei comportamenti tra i diversi comparti/livelli di governo con riferimento ad ognuna delle tre possibili tipologie di fornitore dell'offerta formativa.

Tabella 4 - TASSO DI PARTECIPAZIONE AD ATTIVITÀ FORMATIVE. ANNI 2009, 2010 E 2013 (valori %)

COMPARTI/LIVELLI DI GOVERNO	2009	2010	2013	DIFFERENZE 2013-2010
PCM e Ministeri	41,4	52,8	47,9	-4,9
Sicurezza	20,2	11,0	13,9	2,9
Organi dello Stato	103,1	24,1	103,1	79,0
Autorità	335,7	245,4	250,0	4,6
Enti pubblici	135,6	137,0	198,7	61,7
Camere di commercio	171,4	246,8	176,3	-70,5
Regioni	101,5	115,0	92,2	-22,8
Province*	n.d.	111,2	86,5	-24,7
Comuni**	n.d.	69,5	76,3	6,8

* 92 nel 2010, 76 nel 2013. - ** 394 nel 2010, 453 nel 2013.

La Tabella 4 propone infine i dati del tasso di partecipazione del personale ad attività formative per gli anni 2009, 2010 e 2013, offrendo un'evidenza significativa a sostegno dell'ipotesi che la riorganizzazione delle attività formative causata dalla brusca limitazione delle risorse disponibili possa essere stata utilizzata in molti comparti della pubblica amministrazione come un'occasione di riorganizzazione, e persino di miglioramento dell'offerta formativa. Nell'assenza di valutazioni più approfondite, da ottenersi con altri strumenti, i dati forniscono soltanto un'evidenza quantitativa sugli effetti della decurtazione della spesa sull'efficacia immediata degli interventi. La tendenza tuttavia è significativa e, nella maggior parte dei casi, positiva. In alcuni comparti molto numerosi (Sicurezza, Organi dello Stato, Enti pubblici e Comuni) il tasso di partecipazione registra nel 2013, rispetto al 2010, incrementi che vanno da 3 (Sicurezza) a 79 punti percentuali (Organi dello Stato). Fanno eccezione a questo andamento anzitutto le Camere di commercio dove la partecipazione, pur rimanendo elevata, ha subito un nettissimo ridimensionamento di 70,5 punti, che comunque mantiene il comparto ad un livello di partecipazione superiore a quello del 2009. Più limitati ma comunque rilevanti i cali di partecipazione delle Province e delle Regioni (per entrambe superiori a 20 punti), e molto limitato quello di PCM e Ministeri, che mantiene comunque il comparto sopra il dato 2009.

A conclusione di questo sintetico esame comparativo appare evidente che il dimezzamento delle risorse destinate all'investimento formativo ha operato in modo assai diseguale sui diversi comparti della pubblica amministrazione, peraltro già caratterizzati da ampie divergenze quali-quantitative nell'organizzazione delle attività di formazione. Le

differenze di impatto trovano motivazione nella specificità delle caratteristiche organizzative ed operative dei comparti, che hanno anche limitato in alcuni casi l'entità della decurtazione, ma è indubbio che l'assorbimento dello *shock*, nella direzione dell'individuazione di una strategia di riposizionamento che faccia di necessità virtù, richiede indirizzo e coordinamento.

ANALISI E PROSPETTIVE

Sviluppare le competenze comportamentali nelle organizzazioni pubbliche

La terza parte del *Rapporto* è dedicata, come di consueto, alla presentazione di contributi di analisi in tema di formazione nella pubblica amministrazione e di indicazione di possibili prospettive di evoluzione delle attività di formazione e facilitazione dell'apprendimento. In questo alveo tematico si colloca il contributo di Massimo Tomassini (cap. 8), dedicato allo sviluppo delle competenze comportamentali, un tema di grande rilievo per il miglioramento della qualità del lavoro pubblico. Il contributo passa in rassegna alcuni aspetti significativi dello sviluppo del fattore-competenze, intesi come presupposti di interventi formativi di tipo nuovo, a basso costo, sia integrati nel modello formativo tradizionale (finalizzato alla trasmissione delle conoscenze in modalità "frontale"), sia, invece, connessi al *continuum* lavoro-apprendimento e alle esigenze di trasformazione nel loro manifestarsi.

L'obiettivo di sviluppare le competenze richiede di comprendere non solo ciò che è necessario che i dipendenti sappiano o sappiano fare in una certa posizione lavorativa, ma anche altri aspetti rilevanti per l'attivazione consapevole delle conoscenze e per incrementare le capacità di riprodurle e innovarle. Il problema, in altri termini, riguarda in primo luogo la qualità della *performance* e dei risultati. Introdurre le variabili di *performance* comporta un salto rispetto a una logica meramente classificatoria e rimanda invece ad approcci attenti soprattutto agli aspetti dinamici delle conoscenze e abilità necessarie nella vita organizzativa.

Questo tipo di attenzione è alla base di recenti iniziative di ricerca, quali l'indagine comparativa Ocse-PIAAC, *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, condotta in 26 paesi su campioni di popolazione in età tra 16 e 65 anni (in Italia, dall'Isfol), o le indagini "Organizzazione Apprendimento Competenze" (OAC), sviluppate dall'Isfol sui dipendenti del settore privato e dal Dipartimento della funzione pubblica (attraverso FormezPA e con la collaborazione dell'Isfol) sui dipendenti del settore pubblico (v. il cap. 2 di questo *Rapporto*). Ambedue le indagini – PIAAC e OAC – offrono riferimenti importanti per comprendere le competenze come fenomeni che vanno ben oltre la dimensione classificatoria ("chi fa che cosa in un certo contesto") e si caratterizzano invece in una dimensione performativa ("cosa si fa, con che risultati, a partire da quali caratteristiche della persona e dell'organizzazione"). In termini operativi la dimensione classificatoria e quella performativa possono essere composte nell'ambito di specifici interventi connotati da finalità di reale trasformazione degli assetti professionali e organizzativi. Un esempio fondamentale a questo riguardo è costituito dall'esperienza di un ente come l'Agenzia delle entrate che ha da anni attivato due sistemi per la valutazione e lo sviluppo delle competenze, rivolto il primo all'insieme del personale, il secondo ai dirigenti. Il sistema Sirio, per i dirigenti, fornisce una visione completa delle mansioni e delle relazioni nell'ambito della macro-organizzazione e permet-

te allo stesso tempo di scendere in profondità nell'analisi delle competenze, intese in primo luogo come caratteristiche individuali. Tali caratteristiche – definite in termini di *conoscenze, capacità, valori, motivazioni* – contrassegnano lo stile di direzione e determinano in misura decisiva l'andamento dell'ufficio cui il dirigente è preposto³.

In uno schema recente il fenomeno competenza è messo in relazione a tre tipi di intelligenza: cognitiva, emozionale e sociale. In sintesi, nella dimensione cognitiva della competenza sono incluse funzioni che tipicamente ricadono nei significati di *cognition* più prossimi ai fattori del pensiero, dell'osservazione della realtà, dell'acquisizione di informazioni ai fini della presa di decisione. Il riferimento è al *pensiero sistemico* e al *riconoscimento dei pattern*, tipici aspetti del discorso cognitivista in campo organizzativo e manageriale, attraverso i quali vengono enfatizzate le proprietà razionali dell'agire umano in funzione dei problemi da risolvere e dei contesti ambientali da tenere sotto controllo. Per quanto riguarda la dimensione emozionale della competenza, si prendono in considerazione aspetti che attengono a due contenuti essenziali: la *consapevolezza emozionale*, che riguarda essenzialmente la conoscenza di sé e dei propri stati e l'*auto-controllo emozionale* attraverso cui la consapevolezza viene attivata, in termini di adattamento, orientamento alla realizzazione e capacità di visione positiva. Nell'ambito della dimensione sociale sono ricomprese capacità quali quelle di: *gestione delle relazioni* (inclusi gli aspetti empatici, fortemente legati alla precedente dimensione emozionale), la consapevolezza del *fattore "potere"*, la *leadership* e la conduzione dei gruppi di lavoro, la *gestione dei conflitti*.

Lo schema tripartito delle competenze comportamentali è stato usato come traccia di interviste-colloquio in cui i rispondenti, a partire da alcuni stimoli dell'intervistatore, sono stati lasciati liberi di definire le proprie competenze in relazione alla loro esperienza e alle caratteristiche dei loro contesti di azione. Ad esempio, rispetto alle competenze cognitive – pur con diversi accenti e a partire da specifici tratti di professionalità – i rispondenti hanno messo in evidenza la continua gestione della dissonanza tra norma e azione come caratteristica tipica della *agency* nelle organizzazioni pubbliche. In questi contesti, molto spesso, le situazioni di lavoro si pongono come strutturalmente contro-intuitive: i processi vanno fatti funzionare *nonostante* norme, regolamenti, procedure, direttive, ecc. e non grazie al loro supporto. Ciò richiede un costante sforzo di bilanciamento dell'azione tra le esigenze reali – es. gestire appalti, organizzare concorsi, produrre campagne informative, ecc., che richiedono decisioni e responsabilità *goal-oriented* – e le contraddizioni continuamente indotte da apparati normativi e procedurali disfunzionali rispetto al raggiungimento dei risultati attesi. In termini cognitivi una competenza che appare tipica del mondo del lavoro pubblico è quindi quella che presidia l'unitarietà dei processi organizzativi e la riproduzione di un plausibile *sense-making* dell'azione individuale e collettiva.

³ Il sistema Sirio si articola su cinque fondamentali *cluster* di competenze, ciascuno dei quali comprende a sua volta due o più *sub-cluster*: il *dinamismo cognitivo*, il *dinamismo realizzativo*, il *dinamismo relazionale*, il *dominio di sé*, la *leadership*. Dai cinque *cluster* si generano sia riferimenti per il sistema di valutazione dei dirigenti, sia obiettivi per la progettazione della formazione e di iniziative di sviluppo manageriale.

Date le sue molteplici implicazioni, il fattore-competenza si presta a essere assunto come uno dei perni più essenziali di nuove strategie formative finalizzate alla dinamizzazione delle conoscenze e all'accrescimento delle capacità che consentono alle organizzazioni pubbliche di funzionare efficacemente in tutte le loro componenti, rispondendo in tal modo alle esigenze dei cittadini e delle imprese. In particolare l'implementazione delle politiche di riforma potrà trovare nel discorso sulle competenze comportamentali una vasta messe di orientamenti e strumentazioni, in grado anche di raccordarsi con gli interventi per l'accrescimento di specifiche aree di conoscenze tecniche e con gli interventi per lo sviluppo di forme di gestione per competenze, inclusi quelli di *mappatura* delle attività necessarie e delle risorse disponibili e quelli di *valutazione* del personale secondo diversi gradi di aderenza agli obiettivi e alle attese dell'organizzazione.

Le finalità della formazione in questo campo non possono ovviamente essere ricondotte a un generico "insegnare le competenze comportamentali". Sembra necessario invece avviare interventi formativi di tipo nuovo in cui lo sviluppo del fattore-competenze sia accoppiato al ripensamento di forme organizzative e modelli gestionali. Ciò sembra richiedere da un lato un salto di qualità della formazione in termini di obiettivi, metodologie e risorse impiegate, e dall'altro lato una sempre più stretta correlazione con la dimensione strategica dei processi di riforma. Questi possono essere attivati da *eventi* legislativi ma per essere efficaci devono poi sostanziarsi in *processi* accuratamente governati nella direzione *top-down* e stimolati da spinte positive nella direzione *bottom-up*. In questa prospettiva, accanto alla funzione sempre fondamentale di trasmissione di conoscenze, la formazione dovrebbe porsi come funzione di facilitazione di apprendimenti e di supporto allo sviluppo organizzativo. Lo sviluppo delle competenze comportamentali è un aspetto perfettamente integrato in questa prospettiva e può esserne il momento più dinamico.

Il programma strategico "Riforma del Bilancio dello Stato" della SNA

Nell'ambito delle attività della Scuola nazionale dell'amministrazione, il Programma strategico "Riforma del Bilancio dello Stato", definito dalla SNA in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, ha come obiettivo formativo prioritario l'accompagnamento delle amministrazioni centrali dello Stato verso la piena implementazione della riforma del bilancio e del sistema di contabilità dello Stato come prefigurate dalla legge n. 196 del 2009 e dai successivi provvedimenti attuativi. A partire dalla metà del 2011, peraltro, ai fabbisogni formativi legati alla legge di riforma della contabilità pubblica si sono aggiunti quelli generati dalle attività connesse alla cosiddetta *spending review*.

Gli obiettivi dei numerosi corsi offerti in tema di riforma del bilancio dello Stato e di *spending review* hanno, in particolare, riguardato l'approfondimento delle conoscenze in tema di struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, con particolare enfasi sul legame tra programmazione per obiettivi (e quindi piano della *performance*) e programmazione finanziaria (bilancio di previsione dello Stato). In questo contesto è stata proposta la sottolineatura delle "note integrative" (al bilancio previsionale e, in fase di consuntivo, al rendiconto generale dello Stato) come strumento di sintesi tra la specificazione dei *target* annuali e triennali delle amministrazioni e la definizione degli stanziamenti di competenza, sempre in proiezione annuale e triennale. Si sono poi affrontati in modo concreto il significato e le tecniche di contabilità economica (nella for-

ma della contabilità analitica per centri di costo), introdotte sul piano normativo fin dal 1997 ma che solo con la legge n. 196 trovano una collocazione chiara all'interno del processo di bilancio, grazie alla predisposizione del "budget economico" in affiancamento al bilancio di natura finanziaria autorizzatoria. Si sono quindi inserite l'analisi e valutazione della spesa pubblica nell'ambito delle verifiche di efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche.

Gli allievi sono stati esposti a metodi e tecniche innovative, ai fini del controllo delle uscite, quali la Data Envelopment Analysis (DEA) e l'analisi di impatto delle *policies*, soprattutto dal punto di vista dei metodi controfattuali. Al tempo stesso, i temi legati all'analisi e alla valutazione delle spese pubbliche sono stati affrontati esaminando il bilancio pubblico come uno degli elementi attorno al quale possono essere saldati aspetti prioritari del *management* pubblico quali la definizione dei risultati attesi, l'organizzazione delle strutture amministrative, i fattori relazionali e motivazionali nei rapporti dirigenti-dipendenti.

Le questioni della contabilità pubblica e della *spending review* sono state collocate in un ambito, del tutto realistico, di progressiva e significativa riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione delle amministrazioni. Un ambito nel quale dirigenti e funzionari apicali vengono chiamati a disegnare risposte efficaci al ridimensionamento del bilancio anche grazie all'utilizzo dei nuovi margini di discrezionalità e flessibilità che il legislatore, a partire dal 2009, ha deciso di offrire alla gestione delle spese pubbliche, e di una forte sollecitazione a servirsi, anche in maniera creativa, delle opportunità date dal progressivo diffondersi delle tecnologie informatiche, soprattutto in termini di ridefinizione e semplificazione dei percorsi procedurali e, più generale, di riorganizzazione delle strutture amministrative. Un altro obiettivo di primaria importanza è stato quello di sensibilizzare i partecipanti ai corsi alle innovazioni istituzionali introdotte a livello europeo negli ultimi tre-quattro anni a seguito dell'esplosione della crisi finanziaria greca e, in un contesto più ampio, del debito sovrano europeo. Una particolare attenzione è stata riservata alle modifiche apportate all'art. 81 della Costituzione, soprattutto in tema di pareggio (o, con un accento diverso, di equilibrio) di bilancio. Un'attenzione forse maggiore, in considerazione delle possibili conseguenze sull'operato delle amministrazioni è stata peraltro riservata al nuovo comma 1 dell'art. 97 della Costituzione, che chiama direttamente in causa "le pubbliche amministrazioni" agli obiettivi strategici dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità nel tempo del debito pubblico.

Nell'insieme, gli allievi che hanno partecipato nel 2010-2014 ai corsi sono circa mille, senza tenere conto dei neo-dirigenti partecipanti ai corsi di formazione iniziale (intorno ai 200), dei partecipanti ai corsi-concorso V e VI (134), dei dirigenti della Regione Sicilia (20), dei partecipanti ai Master Luiss-SNA (60). La selezione delle domande presentate ai fini della partecipazione ai corsi ha privilegiato i dipendenti pubblici maggiormente a contatto con le questioni della gestione del bilancio. Di conseguenza, funzionari e dirigenti (in particolare) della Ragioneria generale dello Stato, degli Uffici centrali di bilancio, degli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*, della Corte dei Conti, o anche dipendenti responsabili all'interno delle proprie strutture amministrative delle procedure di acquisto di beni e servizi, hanno costituito l'ampia base su cui sono state costruite le classi degli allievi.

Le tipologie dei corsi offerti hanno ricompreso, nel caso della formazione avanzata, il “corso base” di analisi e valutazione della spesa, inizialmente esteso su 44 ore di attività didattica ora razionalizzate su una durata di 35 ore, e il “corso avanzato” sulla *spending review* (20 ore complessive), idealmente costruito per i dipendenti che hanno già avuto l'opportunità di frequentare con profitto il “corso base”. Il Programma strategico SNA “Riforma del Bilancio dello Stato” ha aggiunto, nella programmazione dei corsi per il 2014, un terzo stadio di approfondimento denominato “Laboratori di specializzazione”, costruiti attorno a uno specifico tema (i primi dedicati all'utilizzo delle tecniche di contabilità economica ai fini della *spending review*), che si concentrano su due giornate consecutive di vera e propria “*full immersion*” sul tema e si rivolgono a un numero limitato di allievi (massimo sei).

Nel caso della formazione continua, il Programma strategico prevede che i temi dell'analisi del bilancio pubblico e della revisione della spesa siano presenti nei percorsi di formazione iniziale della SNA destinati ai neo-dirigenti, nei quali 30 ore vengono normalmente dedicate al bilancio e alla contabilità pubblica. Nell'ambito dei corsi-concorso di formazione dirigenziale, invece, il tema è alla base di un progetto didattico maggiormente ambizioso che pone la revisione della spesa al centro di un lungo (circa 200 ore) e approfondito caso di studio denominato “Gestione di un taglio di bilancio”. Il caso pone gli allievi di fronte alla necessità di costruire un loro specifico (e tecnicamente ben informato) punto di vista su un improvviso ridimensionamento di risorse finanziarie e umane.

Quale formazione per garantire lo sviluppo di una PA digitale? Il contributo della SNA

Consapevole dell'importanza che l'innovazione e lo sviluppo dell'*e-government* hanno nel processo di modernizzazione e di recupero di efficacia-efficienza della PA, dal 2010 la Scuola nazionale ha dato vita a un intenso programma formativo volto a promuovere la diffusione delle competenze sull'amministrazione digitale (cap. 10), con l'obiettivo di dare a chi si occupa di queste tematiche all'interno delle AP la conoscenza dei principali elementi critici da affrontare nel momento in cui l'amministrazione decide di dare corso alla realizzazione di nuovi servizi alla collettività fruibili tramite *Internet*. Il carattere strategico dell'azione della Scuola in quest'area ha trovato peraltro conferma normativa nel d.l. 22 giugno 2012, n. 83, laddove all'art. 20 si stabilisce che essa partecipa con l'Agenzia per l'Italia digitale alla promozione e alla diffusione di iniziative di alfabetizzazione informatica e di formazione destinate ai pubblici dipendenti.

Tre sono gli strumenti operativi attraverso cui si intende sviluppare l'azione in questo settore. Vi è innanzitutto la didattica d'aula finalizzata alla dirigenza pubblica, pensata e realizzata in funzione dei molteplici progetti formativi predisposti dalla SNA, con la quale vengono proposti, in funzione dei diversi percorsi e dei *target* specifici, *mix* diversi di comunicazione frontale e di approfondimento esperienziale. La seconda strumentazione riguarda la progettazione e lo sviluppo di strumenti tecnologici capaci di informare un'ampia platea di utenti sulle caratteristiche delle nuove soluzioni disponibili per la PA attraverso l'erogazione di una vera e propria formazione all'*e-government* realizzata in modalità *e-learning*. Infine la terza tipologia riguarda attività formative di tipo specialistico, dedicate all'accompagnamento e/o alla creazione delle nuove figure professionali, derivanti da quanto previsto dalle nuove norme in materia di amministrazione.

ne digitale, oppure dalla ricomposizione dei processi organizzativi indotti dall'introduzione delle nuove tecnologie. Si pensi, ad esempio, alla figura del conservatore dei documenti digitali previsto dall'art. 44 del CAD, oppure alla figura del dirigente che è responsabile dei sistemi informativi.

Negli ultimi anni tutto questo si è concretizzato, innanzitutto, nello sviluppo di moduli *ad hoc* di introduzione all'innovazione nella PA e all'*e-government*, specificamente progettati con l'obiettivo di dare ai giovani dirigenti che si apprestano a entrare nei ruoli dell'amministrazione pubblica tramite il corso-concorso, oppure tramite il cosiddetto "corso base" dei dirigenti pubblici, una conoscenza estesa delle possibilità di applicazione delle nuove tecnologie ICT all'interno dei processi della PA. Particolare rilievo è dato all'esame delle regole che dettano le condizioni giuridiche e organizzative per il passaggio da un'amministrazione basata su carta a una "amministrazione digitale", ispirata a modelli operativi e strumenti di comunicazione in grado di sfruttare appieno i vantaggi e le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie. Risalto è inoltre dato alla gestione dei siti *web* delle AP, specie per quel che riguarda le potenzialità e i vincoli in materia di trasparenza e di sviluppo dei principi di *open government*. Infine attenzione è data alle questioni associate alla gestione del progetto informatico, attraverso un'analisi del ciclo di vita delle forniture ICT e l'approfondimento delle problematiche di gestione dei contratti/progetti di sviluppo applicativo. A questi interventi va poi aggiunta l'offerta di ulteriori moduli, finalizzati alla formazione dei funzionari e dirigenti pubblici in attività di servizio, in cui sono compresi sia interventi formativi di base, sia azioni di formazione mirate a soddisfare specifici bisogni conoscitivi relativi all'utilizzo del *web* da parte della PA, alla gestione-conduzione dei progetti ICT e alla diffusione del CAD. I titoli dei corsi sono pertanto i seguenti: *e-Government. Introduzione generale; Introduzione alle tecnologie per l'Amministrazione Digitale; Gestione del documento informatico; Comunicazione e Web - Semplificazione del linguaggio e comunicazione sul Web; La gestione e valutazione dei contratti, progetti e servizi ICT nella PA; Il conservatore dei documenti digitali.*

Nell'ultimo biennio il complesso dell'attività realizzata dalla SNA in quest'area formativa si è concretizzato in 68 cicli formativi, variamente distribuiti in funzione dei molteplici percorsi proposti. In tutto si è trattato di 238 giornate, per un totale complessivo di circa 1.428 ore. Nel biennio il numero di coloro che hanno partecipato ai corsi dedicati all'*e-government* ammonta a oltre 1.500 unità, comprendenti sia personale dirigente sia funzionari apicali. Tuttavia, la SNA è stata in grado di soddisfare solo in misura molto parziale le richieste di partecipazione, con tassi di copertura della domanda che mai sono arrivati oltre il 30%, indipendentemente dalla tipologia di corso presa in esame. Questo indica, innanzitutto, la necessità continuare, e ampliare, l'esperienza maturata su questo fronte: la domanda di formazione che il mondo pubblico manifesta nel campo delle nuove tecnologie, con riferimento alle loro possibilità di utilizzo e alle modalità di loro utilizzo è infatti importante, e in molti casi crescente.

Tuttavia ciò non significa rinunciare alla possibilità di perfezionare ulteriormente la proposta formativa in funzione dell'esperienza. Al riguardo, una delle aree su cui probabilmente serve una riflessione è quella relativa alle competenze specialistiche. Oggi le pubbliche amministrazioni chiedono sì un'azione di formazione sull'*e-government*, da realizzare tramite la diffusione di conoscenze di base sulle tecnologie ICT e sull'*e-go-*

vernment; ma accanto a questa c'è una seconda area, meno importante sotto il profilo dei volumi, ma non per questo meno essenziale: quella degli interventi finalizzati ai responsabili e al personale direttivo impegnato nella gestione dei servizi ICT pubblici, così come nella gestione di progetti di informatica e di *e-government*.

Altri contributi

Non diversamente dai precedenti *Rapporti*, anche il 16° contiene una descrizione delle eccellenze nella formazione della PA, ovvero delle attività cui è stato attribuito dall'Associazione Italiana Formatori (AIF) il Premio Basile per gli anni 2012 e 2013 (cap. 11); e presenta un resoconto degli interventi formativi realizzati per le amministrazioni pubbliche dai soci dell'ASFOR (Associazione Italiana per la Formazione Manageriale) negli stessi anni (cap. 12).

Concludono il *Rapporto*, come di consueto, le schede informative sulle attività delle Scuole delle amministrazioni centrali e si aggiunge quest'anno un glossario dei termini tecnici utilizzati nelle indagini sulla formazione nei diversi comparti e livelli di governo delle AP illustrati nei capitoli 4-7.