



NOTA METODOLOGICA

I DIVERSI CONTRIBUTI

I dati per questo *12° Rapporto sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione* sono stati raccolti dall'*Osservatorio sui bisogni formativi nella PA* istituito presso la SSPA, con il Gruppo di coordinamento Scuole pubbliche, secondo i relativi ambiti di competenza, con l'apporto del Dipartimento della funzione pubblica, così come è stato per gli anni scorsi.

Il Rapporto costituisce quindi un lavoro collettivo, realizzato per ciascun comparto da un soggetto diverso:

- la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione per le Amministrazioni centrali, i Ministeri, le Agenzie, gli Enti pubblici, gli Enti pubblici non economici, le Scuole pubbliche delle Amministrazioni centrali;
- il Tavolo tecnico sulla formazione nelle Regioni per il personale delle Regioni e delle Province autonome;
- il Formez per Province e Comuni;
- l'Istituto *Guglielmo Tagliacarne* per le Camere di commercio.

Il coordinamento delle attività è stato svolto dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione; nell'ambito di tale coordinamento sono state confermate le linee metodologiche comuni, definite già dal *5° Rapporto*, applicate da ciascun soggetto alla propria realtà, tenendo conto delle specificità e delle scelte di ricerca dell'Ente.

Alcuni dei rapporti settoriali costituiscono da tempo oggetto di specifiche pubblicazioni periodiche diffuse parallelamente a questo Rapporto, che ne ospita una versione sintetica: è così per il Rapporto sulla formazione delle Regioni e Province autonome e per quello del Formez su Comuni e Province.

Sul piano più propriamente metodologico va sottolineato che alcuni degli approfondimenti settoriali si pongono l'obiettivo di fornire un quadro, per quanto possibile completo, delle attività formative svolte nel comparto, raccogliendo le informazioni dell'universo delle Amministrazioni del comparto (è il caso delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, delle Province autonome e delle Camere di commercio), pervenendo peraltro a livelli di copertura diversi da comparto a comparto. Gli approfondimenti relativi ai Comuni e alle Province costituiscono invece un'indagine campionaria, che tuttavia, basandosi sulla disponibilità a fornire i dati da parte delle Amministrazioni interpellate, tende a privilegiare sostanzialmente le Amministrazioni di maggiore dimensione.

L'indagine 2008 relativa a Comuni e Province, copre un campione di 84 Province e 412 Comuni. Le Province rispondenti rappresentano l'80,8% delle Amministrazioni, il 77,0%

del personale dipendente e l'84,0% della popolazione amministrata. Analogamente, i Comuni presenti nell'indagine costituiscono in termini di numerosità il 37,9% dell'insieme delle Amministrazioni comunali coinvolte, e complessivamente rappresentano:

- il 66,5% dell'intero personale in servizio nelle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti;
- il 61,3% della popolazione amministrata dagli stessi Comuni;
- la quasi totalità dei Comuni maggiori (92,3% dei Comuni con una popolazione superiore a 250 mila abitanti, 71,4% dei Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti).

BANCHE DATI E CONFRONTI DIACRONICI

In questa nota introduttiva vengono segnalati gli aspetti comuni più significativi, approfondendo maggiormente gli aspetti concernenti la rilevazione relativa alle Amministrazioni centrali, che d'altronde costituisce – come si vedrà – il punto di riferimento, in misura minore o maggiore, anche per gli altri comparti.

Per le Amministrazioni centrali, infatti, la SSPA dispone dal 2001 di una banca dati che riporta le caratteristiche di tutte le Amministrazioni (strutture dedicate alla formazione, investimenti in formazione, ecc.) e dei relativi corsi indicati in occasione della redazione del Rapporto annuale. Si tratta di circa 5.000 corsi l'anno, ciascuno con informazioni su strutture dedicate alla formazione, aree tematiche, partecipazioni per fasce e genere e modalità di erogazione.

La banca dati si è rivelata molto utile, in quanto ha consentito di utilizzare nuovi criteri di analisi anche su dati di anni precedenti. Ciò ha permesso di effettuare nel 2007 alcune analisi di tendenze su più anni non realizzate in precedenza.

Per quanto riguarda invece gli altri livelli di Governo, in alcuni casi, il confronto su più anni deriva da universi di riferimento che hanno avuto evoluzioni leggermente diverse. Considerando che il confronto risulta sempre comunque significativo, in alcuni casi progressi si fa riferimento ai dati pubblicati nelle edizioni precedenti del Rapporto, in altri il dato è stato, ove possibile, ricalcolato con le nuove modalità. Le circostanze sono sempre indicate in corrispondenza delle tabelle.

STRUTTURA DEL RAPPORTO

I questionari relativi al 2008 contengono alcuni campi per la raccolta di notizie su aspetti che in futuro verranno approfonditi:

- azioni di analisi della qualità della formazione articolata lungo i processi;
- figure professionali coinvolte nella gestione dell'*e-Learning*;
- finanziamenti diversi dal bilancio, es. Fondi europei;
- investimento in *e-Learning*;
- attività di valutazione sui singoli corsi.

Inoltre quest'anno si aggiunge l'analisi delle fonti di finanziamento per singolo corso.

L'articolazione del questionario e la struttura del volume del Rapporto è comunque stata impostata, all'interno del Gruppo di coordinamento, sulla base di alcuni semplici criteri:

- la continuità con le rilevazioni condotte negli scorsi anni, in modo da consentire confronti diacronici, in termini di informazioni richieste e di struttura del questionario;
- l'approfondimento di alcune informazioni, in particolare per quanto concerne le modalità di erogazione delle attività formative;
- l'intento di limitare, per quanto possibile, la mole dei commenti da pubblicare, in modo da agevolare la lettura del Rapporto.

ANALISI DELLE ATTIVITÀ FORMATIVE

Le modalità di svolgimento dei corsi rilevate nel Rapporto sono:

- aula;
- autoapprendimento;
- *e-Learning*;
- formazione-intervento;
- laboratorio informatico;
- *learning on the job*;
- videoconferenza;
- *stage*;
- convegni e conferenze.

Anche quest'anno, per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, nel questionario utilizzato per la rilevazione delle attività formative svolte nel 2008, sono stati inseriti dei campi per raccogliere ulteriori dati, non obbligatori, sulla effettiva quantificazione dei tempi di completamento dei corsi, soprattutto per le modalità di erogazione diverse dall'aula.

L'obiettivo è quello di ricercare coefficienti e parametri per individuare i tempi di effettivo completamento di un corso rispetto alla semplice durata fissata nel progetto tecnico. È noto infatti che in molte modalità "a distanza" è necessario un certo tempo supplementare per ricerche, *test* e altre azioni ed elaborazioni autonome richieste al partecipante. Tali tempi possono variare sia secondo gli argomenti di corso, sia per le tipologie. Sono state quindi incluse in questa analisi tipologie di fruizione come autoapprendimento (CBT, CD ROM, autoguide), videoconferenza ed *e-Learning*; per una valutazione più ampia, sono stati considerati anche corsi erogati in *learning on the job*, formazione-intervento e *stage*.

Per lo studio delle attività formative diverse dall'aula, una volta individuati tali coefficienti, potranno essere applicati i correttivi alla durata dichiarata di un corso a distanza, per ricavare una stima attendibile per l'effettivo tempo impegnato dal partecipante. Tali coefficienti varieranno a seconda del tipo di corso, dei destinatari e soprattutto dell'argomento.

Successivamente alla realizzazione del Rapporto, con le attività dell'*Osservatorio* verranno approfondite le valutazioni sull'effettivo tempo impiegato per il completamento di corsi in modalità diverse dall'aula. Questo per creare una base di parametri da inserire negli schemi di valutazione costi-benefici sulle tecnologie applicate alla formazione per una sempre più realistica base di programmazione

I DATI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Dal punto di vista tecnologico, l'acquisizione vera e propria dei dati per le Amministrazioni centrali è stata effettuata totalmente *on line*, tramite il sito *web* della SSPA.

Il meccanismo di acquisizione era stato modificato in modo notevole rispetto al passato; in questo modo l'Osservatorio dispone dal 2001 di una banca dati dei corsi svolti da tutte le Amministrazioni centrali.

Come già segnalato negli anni scorsi, questo meccanismo conferisce al Rapporto notevoli vantaggi non solo operativi, ma soprattutto scientifici. Infatti, disporre di una banca dati strutturata consente di progettare e realizzare le elaborazioni dei dati controllando immediatamente e contestualmente la qualità sia dei dati che dei risultati. Inoltre, l'informazione diventa palese e disponibile nello stesso momento in cui viene immessa: i risultati delle elaborazioni, a valle della compilazione, si aggiornano automaticamente man mano che i dati vengono immessi, senza dover cambiare i meccanismi di interrogazione. La banca dati così realizzata costituisce già un patrimonio dell'Osservatorio e verrà ulteriormente ampliata e approfondita con i dati sulla formazione che verranno durante le attività future.

La banca dati dei corsi è disponibile per le Amministrazioni che ne fanno richiesta.

Considerando che per alcune Amministrazioni i tempi per la compilazione potessero creare problemi di collegamento, si sono utilizzati anche quest'anno moduli *software* appositamente realizzati per la compilazione dei questionari *off line*, generando comunque sempre il medesimo tipo di dati. I moduli in uso quest'anno sono stati due e non tre come negli scorsi anni. Infatti, vista l'assenza di Amministrazioni completamente sprovviste di programmi per la gestione dei dati per cui era necessario un *software* autonomo, sono stati forniti solo applicativi nelle versioni correnti di programmi di *data base* già in possesso dei compilatori.

I dati per ciascuna Amministrazione, sono stati trasmessi dai responsabili dell'ufficio o della struttura dedicata alla formazione oppure ancora dalla scuola interna dell'Amministrazione, laddove esistente. In qualche caso tali strutture interne si sono fatte carico di una raccolta di dati nello stesso Ente, con riferimento, ad esempio, alla rete degli uffici periferici.

È opportuno segnalare che, per alcuni Ministeri, i rispondenti sono più di uno, in relazione all'esistenza di più strutture dedicate alla formazione, responsabili per singoli Dipartimenti; in questo caso l'analisi dei dati è stata fatta a livello di singoli questionari inseriti, mentre nel Rapporto i dati vengono pubblicati aggregati per Amministrazione, ed in molti casi per comparto, per una più agevole e corretta lettura dei risultati.

Può avere un valore indicativo riportare i dati relativi alle modalità di compilazione, per quanto concerne le Amministrazioni centrali e le Scuole.

Nel complesso, sono state censite 40 Amministrazioni. Si aggiungono alla rilevazione la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Protezione Civile, che lo scorso anno non aveva comunicato i dati, e l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico (ENPALS). Per effetto del ridisegno di compe-

tenze e degli accorpamenti che hanno interessato i Ministeri, non sono più rilevate individualmente le seguenti Amministrazioni: il Ministero della salute (ora parte del Ministero del lavoro, salute e previdenza sociale), il Ministero dell'università e ricerca (unito al Ministero dell'istruzione), il Ministero delle infrastrutture (ora parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), il Ministero del commercio internazionale e il Ministero delle comunicazioni (integrati nel Ministero dello sviluppo economico). Questi Enti non escono, però, dall'universo di riferimento, poiché per loro i dati sulla formazione sono confluiti tra quelli trasmessi dal dicastero o dall'Ente di riferimento, diminuendo quindi il numero assoluto di Amministrazioni.

Amministrazioni	40
Questionari	61
di cui compilati direttamente <i>on line</i>	54
di cui compilati <i>off line</i>	6
di cui questionari con dati trasformati	1

Sempre di più le tecniche di rilevazione e trattamento delle informazioni consentono di raffinare l'analisi dei dati immessi, evidenziando particolarità e differenze nei confronti tra i nuovi dati e la loro sequenza storica. Alcune rappresentano le tracce dell'evoluzione dell'universo di riferimento e della formazione; altre segnalano, invece, anomalie di estrapolazione o di calcoli sui dati da parte delle Amministrazioni partecipanti. Non tutte infatti gestiscono i loro dati con un trattamento *standard*: in qualche raro caso del passato infatti, per alcuni Enti non era stato possibile utilizzare alcune parti dei dati ricevuti.

Anche per questo 12° Rapporto, l'accuratezza della banca dati ha consentito di rilevare immediatamente anomalie, già durante la compilazione da parte delle Amministrazioni, per cui è stato possibile intervenire approfondendo e chiarendo le incongruenze o confermando l'eventuale evoluzione dei dati, in alcuni casi decisamente cospicua.

Nel caso delle Amministrazioni centrali, nei rari casi in cui sono risultati comunque mancanti dati necessari per il calcolo dei valori più rilevanti inseriti nel Rapporto, sono state effettuate stime, secondo i seguenti criteri:

- laddove siano risultati mancanti dati relativi ad un singolo rispondente, sono state utilizzate le medie di altri Dipartimenti della medesima Amministrazione oppure quelle del relativo comparto;
- laddove opportuno, le stime e le rettifiche sono evidenziate in corsivo.

SISTEMA PER LA GESTIONE DELLA FORMAZIONE – GES-FOR

Il sistema automatizzato modulare GES-FOR per la gestione della formazione ha visto quest'anno l'adesione di ulteriori Amministrazioni, tra cui: Ministero della giustizia – Giustizia minorile; Ministero della giustizia – Istituto di studi penitenziari; Ministero delle infrastrutture, CNR, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Inoltre quest'anno si sono chiusi i progetti avviati con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

GES-FOR è composto da moduli integrati tramite i quali è possibile:

- raccogliere i fabbisogni formativi espressi dagli uffici e dal *management*;
- redigere il Piano di formazione elaborando le schede dei fabbisogni;

- erogare, gestire e monitorare i corsi;
- raccogliere le valutazioni di primo impatto dei corsi;
- diffondere i dati per il *Rapporto annuale sulla formazione* e altri *report*;
- costituire banche dati della formazione effettuata.

Le varie fasi vengono gestite tramite schede-dati integrabili e compatibili, per cui i dati ripetuti vengono inseriti una sola volta.

Tramite l'utilizzo di GES-FOR vengono create banche dati aperte sulle modalità di risposta delle Amministrazioni alle esigenze formative, in cui per i partecipanti al sistema è molto facile aggiungere approfondimenti e contributi specifici, diffondendo quindi *best practice* e innovazioni in maniera coerente e replicabile.

La sperimentazione presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Il sistema GES-FOR, come già detto, consente un'ampia adattabilità alle esigenze e alla struttura dell'Amministrazione. Proprio in virtù di questa sua caratteristica, quest'anno è stato utilizzato per la valutazione *on line* dei corsi realizzati presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Il modulo dedicato alla valutazione è, infatti, diventato lo strumento per la rilevazione della valutazione presso la SSPA.

Il modulo consente la raccolta e la simultanea analisi delle schede di valutazione. Le schede sono distribuite ai partecipanti ai corsi, ai docenti, ai *tutor* e ai responsabili organizzativi del corso; queste possono essere inserite direttamente *on line* dai soggetti interessati alla fine del corso, ovvero possono essere raccolte dai *tutor* e inserite in un secondo momento.

La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione si è dotata di un sistema *scanner* che con apposito *software* consente l'immissione delle schede *on line* in maniera rapida e sicura.

La valutazione

L'*Osservatorio sui bisogni formativi*, su incarico del Dipartimento della funzione pubblica, ha curato un'importante ricerca sulla valutazione, che ha sistematizzato indicatori concettuali e numerici, realizzando anche un ampio modello di questionario utilizzabile da parte delle Amministrazioni per le valutazioni su tutto il ciclo delle proprie attività formative.

L'*Osservatorio sui bisogni formativi*, nell'ambito della stessa ricerca ha realizzato una Guida alla valutazione della formazione, completa di *check list*, utile per monitorare il percorso della valutazione e le varie azioni che lo compongono.

Inoltre la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ospita sul proprio sito il "Tavolo interistituzionale virtuale sulla valutazione della formazione" con i contributi provenienti da diverse realtà alla valutazione della formazione. All'interno delle pagine dedicate al Tavolo interistituzionale virtuale sulla valutazione della formazione è possibile rintracciare anche tutti i materiali prodotti dall'*Osservatorio sui bisogni formativi* in proposito.